



DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Altamirano Santiago Mijael

Democracia, clientelismo político y blindaje electoral

Betanzos Torres Eber Omar

Comentarios sobre la ética de los servidores públicos en la imparcialidad y procuración de justicia electoral

Cienfuegos Salgado David

Temas y reflexiones para la próxima reforma electoral en México

Chacón Rojas Oswaldo

Importancia de la participación ciudadana en el control del gasto electoral

Franco Rodríguez María José

Participación, derechos humanos y democracia. Una relación necesaria

Gómez Tagle López Erick

El empoderamiento ciudadano y la participación política de las mujeres

Mirón Lince Rosa María

Puntos de encuentro estratégico en la calidad democrática: cultura política, participación ciudadana y delitos electorales

Navarro Rueda Ángeles

El rol de la participación ciudadana en la realidad mexicana

Olvera Acevedo Alejandro

La protección de programas sociales en contextos electorales

Osorio Javier

¿Es posible contabilizar la compra del voto en México?

Serrano Arenas Jorge

Serrano Arenas Enrique

Corresponsabilidad de la sociedad civil con el Gobierno o corresponsabilidad entre sociedad civil y Gobierno en ejercicios ciudadanos de blindaje electoral

RESEÑA DEL FORO

"La FEPADE: Lecciones y propuestas de su labor en la democracia mexicana"



GOBIERNO
FEDERAL

PGR





DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

FEPADE Difunde, publicación semestral, junio de 2010. Año 8 Número 19. Editor responsable: Francisco Díaz Arriaga. Número de Certificado de Reserva: 04-2008-121117382500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 14390. Número de Certificado de Licitud de Contenido: 11963. Publicado por la Procuraduría General de la República con domicilio en Av. Paseo de la Reforma número 211-213, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06500, México, D.F; impreso por Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V. con domicilio en Calzada de San Lorenzo Tezonco, número 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830; distribuido por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) con domicilio en Boulevard López Mateos, número 2836, Col. Tizapán San Ángel, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01090, México, D.F.

ISSN: 2007-0004

Los contenidos de los artículos de la revista FEPADE Difunde son responsabilidad única y exclusivamente de los autores y no representa el punto de vista institucional de PGR ni de FEPADE.

DIRECTORIO DE PGR

ARTURO CHÁVEZ CHÁVEZ

Procurador General de la República

JORGE ALBERTO LARA RIVERA

Director General de Normatividad y Encargado de Despacho de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

FRANCISCO JAVIER MOLINA RUIZ

Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

MARISELA MORALES IBÁÑEZ

Subprocuradora de Investigación Especializada en
Delincuencia Organizada

ARTURO GERMÁN RANGEL

Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales

JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO

Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas
y Servicios a la Comunidad

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales

MARCO ANTONIO HERRERA GARCIA

Oficial Mayor

CÉSAR CHÁVEZ FLORES

Visitador General

JUAN CARLOS MURILLO FLORES

Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo
e Innovación Institucional

RICARDO CELSO NÁJERA HERRERA

Director General de Comunicación Social

CONSEJO EDITORIAL DE LA PGR

ARTURO CHÁVEZ CHÁVEZ

Procurador General de la República

JORGE ALBERTO LARA RIVERA

Director General de Normatividad y Encargado de Despacho de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

FRANCISCO JAVIER MOLINA RUIZ

Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

MARISELA MORALES IBÁÑEZ

Subprocuradora de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada

ARTURO GERMÁN RANGEL

Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales

JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO

Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales

MARCO ANTONIO HERRERA GARCIA

Oficial Mayor

CÉSAR CHÁVEZ FLORES

Visitador General

JUAN CARLOS MURILLO FLORES

Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional

RICARDO CELSO NÁJERA HERRERA

Director General de Comunicación Social

JORGE ALBERTO LARA RIVERA

Director General de Normatividad

ROBERTO PÉREZ ARÉZAGA

Director General de Programación, Organización y Presupuesto

ALFONSO MANCERA SEGURA

Titular del Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal

ENRIQUE BARBER GONZÁLEZ DE LA VEGA

Coordinador de Asesores del C. Procurador General de la República

GERARDO LAVEAGA RENDÓN

Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales

JUAN MANUEL ÁLVAREZ GONZÁLEZ

Director General de Asuntos Jurídicos y Secretario Técnico del Consejo Editorial

DIRECTORIO DE LA FEPADE

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales

SALVADOR SANDOVAL SILVA

Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales

ALFONSO PÉREZ DAZA

Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en
Materia de Delitos Electorales

EBER OMAR BETANZOS TORRES

Director General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en
Materia de Delitos Electorales

Edición

Dirección:	Arely Gómez González
Coordinación	
Editorial:	Eber Omar Betanzos Torres
Coordinación	
de este número:	Verónica Morales Olivares
	Elda Luisa Solchaga Flores
Diseño Editorial:	Víctor Jesús Ocadiz de la Rosa
	Víctor Jesús González Velasco

9	Presentación
15	Altamirano Santiago Mijael Democracia, clientelismo político y blindaje electoral
27	Betanzos Torres Eber Omar Comentarios sobre la ética de los servidores públicos en la impartición y procuración de justicia electoral
37	Cienfuegos Salgado David Temas y reflexiones para la próxima reforma electoral en México
55	Chacón Rojas Oswaldo Importancia de la participación ciudadana en el control del gasto electoral
63	Franco Rodríguez María José Participación, derechos humanos y democracia. Una relación necesaria
75	Gómez Tagle López Erick El empoderamiento ciudadano y la participación política de las mujeres
91	Mirón Lince Rosa María Puntos de encuentro estratégicos en la calidad democrática: cultura política, participación ciudadana y delitos electorales
109	Navarro Rueda Ángeles El rol de la participación ciudadana en la realidad mexicana
123	Olvera Acevedo Alejandro La protección de programas sociales en contextos electorales
135	Osorio Javier ¿Es posible contabilizar la compra del voto en México?
153	Serrano Arenas Jorge, Serrano Arenas Enrique Corresponsabilidad de la sociedad civil con el Gobierno o corresponsabilidad entre sociedad civil y Gobierno en ejercicios ciudadanos de blindaje electoral
163	Reseña del Foro "La FEPADE: Lecciones y propuestas de su labor en la democracia mexicana"

PRESENTACIÓN

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República tiene como objetivo trabajar para prevenir, investigar y castigar las conductas delictivas en materia penal electoral, para que la ciudadanía ejerza libremente su derecho al voto. La labor conjunta entre instancias gubernamentales y la sociedad ha fortalecido la participación ciudadana. Con cada proceso electoral se han configurado espacios en los que tanto las instituciones públicas como los actores políticos y los ciudadanos actúan para tener procesos electorales libres, equitativos y plurales.

La presente edición de *FEPADE Difunde* número 19: "Democracia y Participación Ciudadana", por medio de la participación de varios articulistas, llama a la reflexión acerca del papel de una ciudadanía activa en el monitoreo, vigilancia y prevención de delitos en materia electoral. Además, en este número se incluye una reseña del Foro titulado: *La FEPADE: Lecciones y propuestas de su labor en la democracia mexicana*, en el cual se contó con la presencia de especialistas y académicos que analizaron formas para fortalecer a la institución y su relación con los ciudadanos.

Primeramente, en el artículo “Democracia, clientelismo político y blindaje electoral”, el doctor Mijael Altamirano Santiago, profesor investigador en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN (CIECAS-IPN), expone que el término *democracia* es una entidad política fundada en la participación de la ciudadanía que, en el caso de México, es validada por el voto universal como un insumo básico para elevar la calidad de la vida democrática. Sin embargo, menciona que la falta de una cultura de la legalidad y de la denuncia por parte del ciudadano ha hecho que se violente el objeto de los recursos públicos y de los programas sociales y, por consiguiente, el clientelismo político sea una constante en los procesos electorales. Esto lleva al autor al tema del blindaje electoral, el cual surge como una política pública, al ser una estrategia desarrollada a raíz de la existencia de un problema que requería una solución de forma ordenada, puntual y sistemática. A través de estos tres elementos, el autor enfatiza que se deben crear buenas prácticas para elevar la calidad de nuestra vida democrática.

El doctor en Derecho, David Cienfuegos Salgado, presenta una reflexión sobre reforma electoral, previa a la contienda presidencial de 2012, la cual supone llegará tanto al texto constitucional como a los correspondientes ordenamientos legales de contenido electoral. El objetivo de su intervención es analizar los aciertos, alcances y deficiencias de las reformas electorales 2007-2008, a la luz de su aplicación en el proceso electoral federal 2009 y, a partir de ello, esbozar algunas de las propuestas que se estimen pertinentes para responder a la dinámica social mexicana. Menciona que no es pertinente, en esta ocasión, hacer una labor de prospectiva integral, sino circunscribirse a aspectos particulares relacionados con el tema de la justicia electoral, específicamente al marco jurídico de los medios de impugnación de que conocen las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y algunos otros temas relacionados con este órgano de control constitucional.

Oswaldo Chacón Rojas, doctor en teoría política, aborda la importancia de la participación ciudadana en la vigilancia y denuncia de los hechos relacionados al tema del dinero en la política; es decir, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en los procesos

electorales a través de la legitimización en la presentación de denuncias ante las autoridades electorales, punto esencial en la construcción de las democracias modernas. Hace énfasis en que los ciudadanos mexicanos demandan actualmente mayor transparencia en el desempeño de los gobiernos, gracias a la realización de diversas reformas constitucionales y legales que han empoderado paulatinamente al ciudadano.

La colaboración de María José Franco Rodríguez, académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, analiza ¿qué es la participación? Sobre todo en dos de sus aspectos: la participación ciudadana y la política, así como sus vínculos con los derechos humanos, en especial con los derechos políticos, para demostrar que en una sociedad democrática los derechos humanos, sus garantías y el Estado de Derecho, son un conjunto interdependiente en el que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros y que se complementa con la participación de todos y cada uno de los ciudadanos.

Por su parte, Erick Cómez Tagle, maestro en estudios políticos y sociales y catedrático en la Universidad Pontificia de México, reflexiona sobre la participación ciudadana, en especial de la mujer, la libertad de sufragio y las prácticas electorales en México. Menciona que el ejercicio por parte de las mujeres es imperativo y funciona como punto fundamental del blindaje electoral y de observatorio ciudadano, cuya conformación y alcances vislumbran la participación de ambos sexos. Hace hincapié en que si la democracia es, como se ha afirmado históricamente, un sistema inclusivo por excelencia, no puede excluir a la mitad de la población.

En el artículo “Puntos de encuentro estratégico en la calidad democrática: cultura política, participación ciudadana y delitos electorales” de Rosa María Mirón Lince, socióloga y doctora en ciencia política, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, destaca que la consolidación de una ciudadanía participativa a través del impulso de una cultura política democrática, permitirá resultados de mayor alcance en el abatimiento de las incidencias delictivas en materia electoral. Para ello plantea, en primer lugar, algunas consideraciones sobre el estado que guarda la participación política de los ciudadanos con relación al

factor de confianza cívica. Segundo, destaca los atributos de la relación entre una ciudadanía activa y la atención hacia los delitos electorales durante los años recientes, con el fin de remarcar la importancia de un entorno participativo en una estrategia integral de prevención y contención de conductas delictivas en la materia.

La licenciada Ángeles Navarro Rueda, coordinadora de *Puebla Vigila*, nos explica cuáles han sido los logros y fines que persigue este proyecto de observación electoral, y los alcances que ha tenido al converger con *Alianza Cívica*, organización ciudadana plural y apartidista que surge para impulsar la democracia y elecciones limpias desde la sociedad civil. La motivación principal del movimiento que coordina Navarro es la participación ciudadana al vigilar y defender la transparencia de los procesos electorales, a través del ejercicio de los derechos político-electORALES de los ciudadanos. Este tipo de participación es el reflejo de la preocupación social por tener mejores gobiernos. Se hace énfasis en que el reconocimiento de la corresponsabilidad de los ciudadanos con el estado que guarda su país es el primer paso para un real desarrollo democrático que debe ser construido y defendido desde la base de la sociedad.

En el artículo “La protección de programas sociales en contextos electorales” del maestro Alejandro Olvera Acevedo, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, se muestra cuáles han sido los mecanismos o factores institucionales que actualmente brindan protección a los programas sociales, así como la creación de entidades encargadas de coordinar los esfuerzos gubernamentales en materia de política social, la aprobación de disposiciones legales en la materia y la existencia de reglas de operación para los programas concretos y de padrones de beneficiarios.

Destaca que entre las actividades de difusión se incluyen las que tienen como finalidad la protección de los programas sociales realizadas con la colaboración interinstitucional de las dependencias vinculadas a la implementación de tales programas, mismos que deben contar con la protección debida para evitar la distorsión de sus fines encaminados al logro del desarrollo social.

En la colaboración de Javier Osorio con el tema “¿Es posible contabilizar la compra del voto en México?”, se nos muestran las

prácticas realizadas para medir, de manera precisa y rigurosa, la compra del voto como estrategia de movilización electoral, a través de la cual los candidatos o partidos políticos distribuyen bienes materiales inmediatos a los ciudadanos a cambio de obtener su voto. Menciona que el estudio de esta estrategia se ha concentrado en dos grandes perspectivas metodológicas: los estudios cualitativos y los análisis cuantitativos. La importancia de su investigación radica en que el autor contribuye con un nuevo tipo de estudio llamado *experimento de lista*, el cual es una herramienta de medición que permite reducir el sesgo de deseabilidad social en encuestas de opinión. Hace hincapié en que estos esfuerzos deben iniciar con la realización de un diagnóstico preciso y riguroso de la incidencia de la compra del voto y otras prácticas clientelares en México.

Por último, el artículo de Jorge y Enrique Serrano Arenas, integrantes de la Junta Directiva de Tendiendo Puentes, A. C., versa sobre la corresponsabilidad de los gobernantes con los gobernados, y de éstos con las diferentes expresiones de la sociedad: las organizaciones de la sociedad civil. Los autores nos brindan un análisis de los esfuerzos realizados por un grupo de organizaciones sociales que consideraron necesario dar orden y certeza al apoyo que otorgaba el Gobierno Federal hacia el trabajo de la sociedad civil, y cómo diversas agrupaciones de observación han implementado acciones de blindaje electoral. Asimismo, mencionan que se debe sensibilizar a la ciudadanía respecto de los instrumentos con los que cuenta para identificar y denunciar la manipulación o el desvío de los programas sociales en contextos político-electORALES, y que debe emanar una política de Estado transversal que fomente efectivamente la participación ciudadana y sus expresiones en las organizaciones de la sociedad civil.



**DEMOCRACIA, CLIENTELISMO POLÍTICO
Y BLINDAJE ELECTORAL¹**

ALTAMIRANO SANTIAGO MIJAEL²

La democracia es una de las formas de organización política que más han evolucionado a través del tiempo, no sólo en su acepción fundacional, sino en los componentes y cursos de acción que se articulan en su basamento teórico-político (Bobbio, 1997; Dahl, 1998; Sartori, 1987). En efecto es así, pues desde la concepción de dicho término alude a una entidad política fundada en la participación de la ciudadanía y que hasta ahora se ha constituido en una fuente primaria para la democracia al conferir legitimidad a los poderes públicos en el quehacer gubernamental e institucional (Sartori, 1987). Este rasgo

¹ El presente ensayo forma parte del Proyecto de Investigación denominado "El Blindaje Electoral: una práctica de buen gobierno" aprobado bajo los auspicios del Programa Institucional para la Formación de Investigadores del IPN con registro SIP 20091558.

² Mijael Altamirano Santiago:

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología; Profesor Investigador en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN (CIECAS-IPN); Profesor de cátedra en la Escuela de Graduados de Administración Pública y Políticas Públicas (EGAP-CEM-ITESM); Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1

primigenio se conserva en su sentido lato, no así en cuanto a sus elementos, tipología y dinámica, pues se ha visto enmendado y transformado desde finales del siglo XVIII, con el reconocimiento del sufragio universal, la eliminación del voto censitario y los cambios cílicos acontecidos en los régímenes políticos democráticos (Dahl, 1971; Sartori, 1987, Lijphard, 1999).

México está inserto dentro de este contexto de cambio político impulsado en distintas latitudes, en el momento en el que convalida el voto universal como un insumo básico para elevar la calidad de vida democrática e introduce verdaderas transformaciones constitucionales e institucionales en la estructura del Estado. Lo anterior se manifiesta con la instauración del Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), así como con la expedición de una nueva legislación reglamentaria electoral denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) a partir de los años noventa.

Estos hechos materializados en el ámbito electoral se han acompañado de cuatro reformas constitucionales que iniciaron en 1977 y concluyeron en 2007. El objetivo fue la permanencia y el fortalecimiento de la dinámica democrática del país y, en consecuencia, la legitimidad del régimen político y sus instituciones (Carpizo, 1980; Barquín, 1988).

Cada una de estas reformas electorales tuvo su impacto en el curso político bajo dimensiones, estructuras y coyunturas distintas, no sólo por el establecimiento de nuevas formas y cauces para los partidos en materia electoral, sino por los múltiples mecanismos impuestos a los órganos de gobierno, autoridades electorales, medios de comunicación y a la propia ciudadanía de cara a los procesos políticos electorales.

Entre las reformas mencionadas, es de resaltar la de 1977 que significó un gran aporte al derecho electoral y una oportunidad para que las fuerzas políticas y otros frentes subieran a la palestra política de manera formal para incidir en el proceso de toma de decisiones. Con su aprobación incluso, se configuró una atmósfera incluyente que abrió espacios de participación política y coadyuvó al desarrollo y al pluralismo político del país al integrar, de forma efectiva, nuevas

organizaciones a la geografía nacional. Tal es el caso de las asociaciones políticas nacionales, hoy nombradas agrupaciones políticas nacionales (Carpizo, 1980).

Las reformas subsecuentes fortalecieron el curso de acción impulsado en 1977 hasta llegar a la nueva ley electoral aprobada en el 2007, que introdujo innovaciones estructurales en el proceso de cambio político como consecuencia de lo ocurrido en la elección federal de 2006. Son estructurales, porque con esta última modificación constitucional llegó la destitución del consejero presidente del IFE y la salida escalonada de otros consejeros electorales federales. Del mismo modo, hubo arreglos en materia de propaganda política y campaña electoral, medios de comunicación, organización de elecciones, entre otros temas.

Todo ello fue posible gracias al papel desempeñado por los sectores sociales en las distintas etapas de la vida nacional, el cambio de régimen de partidos, la pérdida de hegemonía del PRI y, sobre todo, a la alternancia política de 2000. Estos hechos trajeron diversos cauces en el andar institucional de México puesto que la posición de las fuerzas políticas se hizo evidente en la toma de decisiones, dejando atrás la base fundacional del Estado para amalgamarse a las directrices de los partidos —denominado en la literatura italiana como partidocracia o partitocracia— (Sartori, 1976; Panebianco, 1990; Katz y Mair, 1995; Von Beyme, 1993; Kirchheimer 1966, Kenneth y Wibbels, 1999; entre otros). Los ajustes que introdujeron la elección de 2000 fueron impensables en la realidad nacional, más aún cuando el ejercicio y el desarrollo político se fijó desde las estructuras del Ejecutivo.

Ya en 2000, el PAN como partido en el gobierno se encargó de dar vigencia y permanencia a la marcha institucional-gubernamental y a las dinámicas crecientes de trabajos con base en la ideología propia, visión y recursos, y particularmente todo lo realizado por *l'Ancien Régime*. De ahí, lo primero que atendió fue el replanteamiento de los paradigmas legitimadores del sistema político y del régimen de gobierno emanados de la Revolución Mexicana de 1910, para introducir otros referentes para el fortalecimiento del quehacer democrático, como lo son: la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas (Altamirano, 2009).

En efecto, con la alternancia política de 2000 se delineó el cierre del círculo de diseño de nuestra democracia, no sólo por los esquemas establecidos en el espectro de los poderes públicos, sino por el papel que asumieron los sectores sociales en los asuntos de gobierno. Desde entonces nada fue igual en la realidad nacional, toda vez que las experiencias que caracterizaron la etapa del sistema de partido hegemónico (o dominante) y los mecanismos de legitimación del régimen cambiaron para institucionalizar nuevas prácticas que dieran presencia y vigor al proceso de democratización del país (Morlino, 2005).

Así, en el andar institucional se articularon múltiples iniciativas y cursos de acción que terminaron por materializar, entre otras cuestiones, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, que dicho sea de paso, fue altamente significativo para nuestra democracia. Con esta herramienta, la ciudadanía contaba por vez primera en la historia nacional de mecanismos formales para conocer de los asuntos públicos, aunque con ciertas salvedades. Por ello, nadie puede negar que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información se hayan extendido y formalizado en todos los sistemas democráticos como referentes de gran valía para la permanencia y fortalecimiento del régimen de gobierno, según lo manejado por Morlino (2005).

Este hecho fue representativo para dejar atrás viejos atavismos en el ejercicio público y sentar nuevos escenarios que generaran políticas públicas más acabadas y garantes de la norma y buen gobierno en el desempeño institucional. Incluso, esto propició que la sociedad mexicana experimentara una transición en sus referentes cívico-políticos (Almond & Verba: 1963).

De ahí que en el entramado institucional se impulsen variados instrumentos en diferentes frentes. En el ámbito de la gestión pública se promueven un sinfín de indicadores para medir la calidad de los servicios que se ofrecen y para conocer el nivel de satisfacción de la ciudadanía respecto a éstos. En el ámbito electoral se concretó entre las dependencias y entidades del Gobierno la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción cuya razón principal es vigilar el correcto desempeño de las instancias públicas en el marco de los procesos electorales. Para ello, en 2001 esta

Comisión y la FEPADE, en el marco de las Bases de Colaboración Interinstitucional (BCI), diseñaron la política pública denominada Blindaje Electoral con un solo propósito: garantizar que en tiempos electorales el ejercicio de los recursos públicos y los programas sociales se hagan conforme a la ley, propiciando así que el proceso político-electoral se desarrolle en un plano de equidad, probidad, certeza y transparencia entre los actores políticos.

Se trata de una política pública no sólo por ser una acción de gobierno, sino también porque dicha estrategia se rige con base en los postulados desarrollados por Bardach (1998) al reconocer que su impulso se debe a la existencia de un problema que requiere solución de forma ordenada, puntual y sistemática. En efecto es así, pues históricamente en México el uso inicuo y/o clientelar de los recursos del Estado ha sido una constante en el entramado político-electoral que durante décadas ha generado cuestionamientos sobre los resultados de los comicios locales, estatales y federales.

Bajo este postulado, el Blindaje Electoral (BE) materializó una añeja y legítima demanda de los actores políticos por tener condiciones de competencias equivalentes. Recobró, incluso, una exigencia de antaño para que fuesen las autoridades electorales conjuntamente con las fuerzas políticas las únicas entidades que impulsen todo el desarrollo del proceso político-electoral apoyados en sus propios recursos, instrumentos, componente, estrategias y acciones que les otorga la ley en la materia.

Este andamiaje configurado por el BE, hizo que desde su puesta en marcha se erigiera en el espectro de la Administración Pública Federal (APF) como eje de una política pública legitimadora de la acción de gobierno frente a la dinámica social, puesto que esta práctica se articuló, además de los cauces fijados por Bardach (1998), con base en los postulados de buen gobierno manejados por Stiglitz, Markiw, Rosen, el Banco Mundial, entre otros, para instrumentar cursos de acción encaminados a contrarrestar los fenómenos y esquemas que se formulan en la comisión de los delitos electorales dentro de las instancias públicas y en el entramado social (Bardach, 1998). De igual modo, incorporó dinámicas crecientes de trabajos para sumar acuerdos en el contexto nacional por el carácter federal del Estado. Estas

cuestiones han favorecido, por un lado, a la generación de insumos de información acorde al Código Penal (federal o estatal) y a la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y, por el otro, ha propiciado la suscripción de programas de trabajo específicos o convenios de colaboración interinstitucional en los tres niveles de gobierno.

El inicio de BE tuvo vigencia entre el 13 de mayo de 2003 y el 30 de noviembre de 2006 con el apoyo de nueve entidades de gobierno. Fue soporte para organizar entre las instituciones, institutos políticos y sectores sociales un total de mil 726 eventos relacionados con la cultura de legalidad y de la denuncia, así como tópicos afines con los valores democráticos.

Ya en el proceso electoral 2008-2009, de nueva cuenta el gobierno central, conjuntamente con 29 de sus dependencias, retomó el BE a finales de enero de 2008 mediante las BCI, con el fin de generalizar conocimientos firmes y principios sólidos que promovieran el apego a la legalidad en el ámbito de los poderes públicos. El trabajo desarrollado por la FEPADE como instancia-eje en el impulso de esta estrategia gubernamental sumó un total de mil 661 eventos en materia de prevención del delito y promoción de los valores democráticos, tal y como se documentó en los Informes Mensuales de la FEPADE al mes de junio.

El BE y las BCI han significado un referente formal que tienen los órganos de gobierno para conocer con certeza sus marcos de actuación en tiempos electorales, sin cortapisas ni vacilaciones. Y no sólo eso, sino también poner en evidencia el compromiso con la norma y las buenas prácticas en el ejercicio público. Por ello, ambos insumos se constituyen en el espectro nacional como elementos que favorece al fortalecimiento de los valores democráticos y el ejercicio de gobierno con apego a la responsabilidad social y la ética pública.

Con estas tareas expresamente promovidas y los acuerdos emprendidos a nivel inter e intra institucional desde 2003, los resultados que se han generado son:

- i) En el plano de la prevención ha sido significativo, incluso ha servido de base para la actuación de los órganos de gobierno federal, estatal y municipal en el proceso de

toma de decisiones de cara a las elecciones, pues es sabido que el curso de acción de la Federación es distinta al de las entidades locales al tener cada ámbito sus propios programas que responden a necesidades sociales que deben ser atendidas;

- i) Ha posibilitado que los tres órdenes de gobierno conozcan sobre el significado, razón e implicaciones del BE, por razón de los convenios y los programas de trabajo específico suscritos entre la Federación y los gobiernos locales; y
- ii) Ha sido poco eficaz en la relación Estado-sociedad, pues persiste hoy día el uso discrecional y clientelar de los programas sociales y recursos públicos (PNUD, 2006 y 2007).

En este último, el PNUD (2006) reconoce en su Diagnóstico que aun cuando el Gobierno ha apuntalado mecanismos institucionales y legales para el buen uso de los programas sociales y los recursos públicos desde los órganos gubernamentales, subsisten márgenes que facilitan la manipulación y el manejo discrecional de los bienes del Estado, no sólo por la descentralización de los fondos destinados al desarrollo social en los distintos órdenes de gobierno, sino a la propia ausencia de una normatividad, control y vigilancia de los mismos en los ámbitos locales.

Puesto de manifiesto lo anterior, lo que se percibe es que el ejercicio de BE se ha cumplido en la forma al interior de las instituciones ya sea por los sistemas de control y/o los indicadores instrumentados desde los propios órganos de gobierno, no así en la relación Estado-sociedad, dado que no existen mecanismos efectivos, ágiles y confiables en el entramado social que brinden certeza sobre el correcto desempeño de las dependencias y entidades públicas y, por consiguiente, afiance los dictados de la norma y los principios de buen gobierno. Tampoco existe una cultura de vigilancia, seguimiento y control ciudadano en la operación y ejercicio de los programas sociales (federales y estatales) como una práctica institucional en el entramado gubernamental, salvo algunas prácticas de contraloría social impulsadas por la Secretaría de la Función Pública y la SEDESOL de cara a la

sociedad, que dicho sea de paso, es un buen inicio para apuntalar e institucionalizar una cultura de contraloría social en el ejercicio público (PNUD, 2006).

Los mecanismos de control, información, seguimiento, evaluación y sanción instrumentados no han funcionado para inhibir las conductas inicuas en la relación Estado-sociedad, toda vez que los programas sociales y los recursos públicos (sea humano, material, financiero e informático) se han constituido en insumos primarios y de uso corriente en la comisión de delitos electorales. Según lo documentado por el Informe Final de Blindaje Electoral de 2006, el ejercicio indebido de los bienes del Estado ha ocupado el quinto lugar de una lista de 22 incidentes ocurridos durante el proceso electoral 2005-2006, incluso se ha constituido en 8 de los 18 tipos de conductas indebidas reportadas en el sistema FEPADETEL en ese mismo periodo de tiempo.

Aunado a esto, se registró por este mismo canal de atención ciudadana que el servidor público ocupa el segundo lugar de una lista de siete actores que estuvieron involucrados en sucesos o conductas impropias en el transcurso del proceso electoral 2005-2006.

La falta de una cultura de la legalidad y de la denuncia ha hecho que se violente el objeto de los programas sociales y, por consiguiente, el clientelismo político sea una constante en los procesos electorales - federal o local - (O'Donnell, 1997). La no institucionalización de una instancia de BE que se dedique a impulsar esta estrategia de manera efectiva, responsable y cotidiana en la estructura organizativa del Gobierno propiciará que el avance en la materia sea magro, pues su instrumentación hoy día sólo obedece a coyunturas político-electorales. La afirmación se hace a partir de los sistemas de reporte generados en las páginas electrónicas de las instituciones de gobierno sobre su labor en este rubro; los tiempos en que se impulsa el Indicador de Blindaje Electoral (IBE); el limitado insumo de información en el IBE; la actualización de las actividades sobre el BE, la existencia de páginas electrónicas *en construcción* de BE de algunos órganos de gobierno, entre otros.

Para que existan en el entramado institucional principios firmes vinculados con la responsabilidad social y la ética pública se hace

necesario que se promueva con visión de Estado -y no de Gobierno- una política pública de Blindaje Institucional -no Electoral como se opera actualmente- que opere permanentemente sin importar momentos, ni espacios político-electORALES para que, de ese modo, la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, la cultura de la denuncia y las buenas prácticas sean insumos básicos que se sumen al curso de acción de nuestra democracia nacional.

De ahí que, el ejercicio adecuado de los recursos públicos y los programas sociales contribuirá considerablemente al desarrollo humano -premisa fundacional de éstos- en el dinámica nacional y, por consiguiente, reducirá las grandes asimetrías existentes entre los sectores poblacionales, en donde el 38.4 por ciento de la base social vive con menos de 2 dólares diarios, y el 12.2 por ciento con menos de un dólar (Lizcano: 2002).

Toda la proposición hecha en el marco de BE es lejana, si lo que se observa en los órganos de gobierno es la inexistencia de un órgano que se aboque f jamente a esta práctica. A esta fecha, sólo algunas instancias han adoptado el BE solamente como nomenclatura para denominar sus áreas o, en su caso, han sumado las tareas de esta estrategia en las unidades del Abogado General, de Transparencia, de Control u otras, sin que se articule *ex profeso* un manual de procedimiento y organización -o como el reconocimiento y estatus que tuvo en la FEPADE en el 2006- que ayude a cimentar el BE como una política de Estado.

De no existir una política de Estado que apuntale buenas prácticas se estará lejos de elevar la calidad de nuestra vida democrática. La estrategia de BE no debe ser una práctica endogámica que justif que una acción de gobierno frente a los procesos electORALES, sino que debe ir más allá para recobrar su signif cado y su f n en el complejo contexto de las elecciones.

Bibliografía General

- Arend Lijphard (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, USA.

- Altamirano, Mijael (2009). *"Fiscalización y rendición de cuentas: nuevos paradigmas legitimadores en la acción de gobierno en México"* en Revics, vol.1, no. 1, Enero-Marzo, pp. 1-13.
- Almond, Gabriel, y Sidney Verba (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Bardach, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, CIDE-Porrúa.
- Barquín A., Manuel (1988). "La reforma electoral de 1986-1988 en México. Retrospectiva y análisis", en Sistemas, no. 6, Madrid.
- Bobbio, Norberto (1997). *Liberalismo y democracia*, FCE, México.
- Carpizo, Jorge (1980). "La reforma política de 1977", en Anuario Jurídico, IIJ-UNAM, México.
- Dahl, Robert (1998). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*, Taurus, BA.
- Dahl, R (1971). *Poliarchy: participation and opposition*, Yale U. Press, USA.
- Lizcano-Fernández, Francisco (2002). "Niveles de pobreza y desarrollo socioeconómico en América" en Convergencia, vol. 9 no. 028, UAEM, México.
- Morlino, L (2005). "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", en Revista Metropolitana, No. 39, enero-febrero, México, pp- 37-53.
- Janda, Kenneth (1993). "Comparative Political Parties: Research and Theory", en Ada Finifter (ed.), Political Sciente: The State of the Discipline II, The American Political Science Association, pp. 163-191.
- Kirchheimer, Otto (1966). "The Transformation of West European Party Systems". En Joseph La Palombara y Mirón Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, pp. 177-200.
- Katz, Richard y Mair, Peter (1995). "Changing model of party organization and party democracy: The emergence of the cartel Party", en *Party Politics*, vol. I, No. 1.

- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de Partido*, Alianza Editorial, Madrid.
- PNUD (2007). *Encuestas Nacional sobre la Protección de Programas Sociales*, México.
- PNUD (2006). *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales*, México.
- Roberts, Kenneth and Erik Wibbels (1999) "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Estructural Explanations", en *American Political Science Review* 93 (September), pp. 575-590.
- Sartori, Giovanni (1987). *¿Qué es la democracia?* Taurus, México.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Von Beyme, Klaus (1995). *La clase política en el estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.



COMENTARIOS SOBRE LA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA IMPARTICIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL

BETANZOS TORRES EBER OMAR¹

Escribir sobre la ética es una tarea verdaderamente difícil. No existen fórmulas definitivas sobre cómo llegar a ella, a pesar de que no se trata de un tema desconocido para ninguna persona; al contrario, se refiere a un tópico de todos los días, si bien más comúnmente aludido respecto a su carencia: *verbigracia*, es contrario a la ética que un funcionario público no realice las actividades para las cuales se le paga con recursos del pueblo, o que establezca cuotas adicionales a las marcadas en la ley para realizar un acto al que está legalmente obligado o, por el contrario, para dejar de hacerlo.

Interiorizando en este punto, se distinguen varios niveles de ética en esa concepción general, pues una cosa es la visión de justicia —o de injusticia— en la interacción con otros seres humanos y, otra

¹ Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho; Maestro en Estudios Humanísticos por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; Diploma de Estudios Avanzados en el doctorado en Derechos Humanos de la UNED y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Actualmente es Director General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales de la FEPADE.

muy distinta la resultante de la relación que se teje en la estructura estatal, con nosotros mismos o con el medio ambiente. Sin embargo, considero que existe un punto de consenso radicado en que indudablemente hay un sentido natural de ética que es trascendente y rebasa los paradigmas ideológicos, aunque no deja de ser afectado por el tamiz de la historia y de las circunstancias.

Cabe tener en cuenta que la tradición clásica —siguiendo en buena medida a Aristóteles— ha entendido que el objeto material de la ética son los actos humanos, que se realizan libremente y que se dirigen al fin último del hombre, al bien supremo propio, en orden a la dignidad de su ser. En este tenor, la ética alimenta el sentido de las normas, expresando juicios sobre lo que es bueno o malo, y proporcionando los motivos de éstos; es decir, el porqué ello es así.

Partiendo de esta base, cabe señalar que en estas líneas no se busca demostrar la importancia de la formación ética de los funcionarios y de la formulación de códigos de ética en los que se recojan las normas deontológicas fundamentales que rigen la función pública. Ello es un presupuesto para este trabajo, en razón de que la ética se estima siempre presente en el hombre, en menor o mayor grado, irradiando naturalmente a sus manifestaciones, como lo es la vida pública.

Tampoco se realiza un análisis filosófico de la ética que aborde las posturas de grandes filósofos como Platón, Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás, Kant, Rawls, Levinas, Dworking, por mencionar a algunos de ellos. En este sentido, únicamente se plantearán algunas reflexiones sobre este tópico.

Tómese en cuenta el cambio del paradigma clásico sobre la ética, que va de la idea del bien supremo o último del hombre a las actividades de la sociedad política, pareciendo que el desarrollo ético personal se relaciona directamente, y a la inversa, con condiciones sociales y políticas previstas por un Estado determinado, basado en un catálogo axiológico con valoraciones absolutas.

Por tanto, para efectos de este estudio, en la exploración del tema distinguiré particularmente dos visiones: la de la ética trascendente —que se analiza desde la metafísica y que consiste en conservar el ser de cada cosa—, que considero es parte del fin del hombre y la ética comunitaria, es decir, la de los hombres en sociedad,

en ocasiones recogida en normas jurídicas, y que también se dirige a complementar la realización personal del ser humano. No obstante, la primera fungirá como punto de referencia a tener siempre presente, y la segunda brindará la materia de aplicación de los contenidos.

Cabe comentar que por orden normativo entiendo el conjunto de reglas de conducta que aplican los seres humanos para normar sus acciones. Cuando éstas tienen fuerza de observancia obligatoria, sancionada por alguna autoridad, constituyen el derecho positivo, mismo que es aplicado, ya en forma de interpretación del texto normativo o de su integración al orden jurídico.

Resalto el hecho de que en ambas visiones hay un elemento común dirigido a la consecución del bienestar del hombre, ya en su trascendencia en la dignidad o ya en la felicidad del bien común en general —cualquiera que sea la definición de éste— subyacente en cualquier orden jurídico.

Siguiendo a Aristóteles, la reflexión sobre la ética o su carencia debe considerar qué acciones se aplican, qué especie de medio es y cuáles son los extremos entre los cuales es convenido. En este sentido, conviene recordar a autores como Rodolfo Luis Vigo y Manuel Atienza, quienes exponen razones para justificar la elaboración de normas éticas de conducta que recojan catálogos axiológicos, mismas que se condensan en las siguientes ideas:

- a) Resolver dudas sobre el comportamiento de los funcionarios;
- b) Avalar determinados comportamientos de los mismos, para que no se muestren como arbitrarios;
- c) Distinguir entre conductas apropiadas e inapropiadas, según se ajusten o no a los parámetros axiológicos que constituyen el modelo del buen o mejor funcionario;
- d) Potenciar la legitimidad de los funcionarios públicos, al explicitar la preocupación para delinear comportamientos que la sociedad reclama y apoya;
- e) Fortalecer a las voluntades débiles o desorientadas dotándolas de una ordenación definida.
- f) Buscar que las cosas funcionen, que se resuelvan los

problemas, importa en el pragmatismo que impregna nuestra cultura y forma de vida.

- g) Encontrar el significado de ser un buen funcionario público, lo cual es cuestionado por la desorientación y complejidad de la sociedad contemporánea y el cambio acelerado que se genera.

Partiendo de lo expuesto anteriormente, se propone en este texto hacer algunas reflexiones sobre los principios rectores de la ética de los servidores públicos y su concreción en la conducta cotidiana. Para ello se sugiere tener por sentado que la ética aplicará a las acciones humanas que nos llevan al acto de decidir, en virtud de la razón o movidos por la pasión. Así también, a tener en cuenta que la ética es un medio que abona a la corrección de nuestros actos, tanto desde el punto de vista de cumplimiento a la ley como de la convicción personal, y, precisamente por este último contraste se dan extremos de debate entre el juicio ético personal y el juicio normativo, que marcan que, ante la configuración de una hipótesis jurídica, se produce una consecuencia.

Al referirse al actuar del hombre, la ética se orienta a una causa final más amplia que es, en mi propuesta: el buen servicio público en general. Por tal motivo, la perspectiva de análisis debe ser amplia, integrando a la conducta humana en general la visión de que ello es producto de un ejercicio racional por el que se decide hacer o no hacer; es decir: decidir.

Los comentarios que se han asentado previamente nos llevan al punto siguiente: el reconocer un entramado ético presente en el hombre como parte de su dignidad humana y que ello tiene conexión con su vida diaria en todas sus manifestaciones, incluyendo por supuesto la faceta jurídica. Por ello, resulta lógico afirmar que existe una ética inserta en las estructuras normativas, que son creación humana.

De este modo, un aspecto importante radica en tomar en cuenta que la cuestión de justicia es una materia de débito, en donde uno tendrá la razón del Derecho y otro no, analizando los hechos que se presenten ante los órganos procuradores de justicia, en su caso, y éstos a los imparciones de justicia, o directamente ante estos últimos.

No se desconoce que ante ello se tienen al menos dos grandes perspectivas al tratar con un caso específico: la de la justicia que brota por sí misma en el caso concreto y la que marcan las normas mediante supuestos normativos adaptados matemáticamente a la conducta. El actuar ético abarca tanto a las partes ciudadanas como a la autoridad pública, y ello se traduce en un actuar de justicia personal y hacia los demás resolviendo objetivamente la controversia.

Sentado lo anterior y centrándonos en las institución de justicia existentes en un Estado, cabe preguntarse cuáles son las verdades más generales que los funcionarios pueden conocer desde una visión racional, que se traducen en un actuar ético.

En los sistemas jurídicos como los nuestros, de raíces romano canónicas, la experiencia derivada del ejercicio de la función pública de procuración e impartición de justicia, permite a cualquier persona involucrada en estas tareas, representando al Estado, tomar en cuenta dos verdades morales fundamentales:

- 1) El deber principal es analizar los asuntos desde la perspectiva del Derecho;
- 2) Los funcionarios deben desempeñar su función en forma diligente y responsable.

Como se observa, se trata de dos principios rectores que derivan de una de las instituciones fundamentales de la sociedad —formadas de común acuerdo a través de la formación de un parámetro esencial de conducta revestido de orden jurídico—, como es el sistema de impartición y procuración de justicia. Estas directrices forman parte de la metafísica natural del espíritu de los funcionarios a cargo de estas tareas, ya que son constitutivas de su dignidad humana que puede diferenciar entre el bien y el mal, distinguiendo, aun en la visión particular de cada uno, un bien trascendente.

No se desconoce la concurrencia de las pasiones humanas, por lo que ello implica que la conducta personal pueda mantenerse alerta de elementos que pueden viciar su comportamiento, ya sea provenientes del sistema social o de las partes en los procesos sometidos a su potestad y a sí mismo.

Estos tres deberes morales corresponden a los principios cardinales de la ética de los funcionarios públicos señalados en el orden jurídico mexicano, recogidos incluso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primero se relaciona con el principio de la *independencia*; el segundo, al de la *imparcialidad*; y el tercero, al de la *objetividad*.

La *independencia* consistirá en procurar e impartir justicia desde la perspectiva del Derecho y no a partir de relaciones de poder o juegos de intereses extraños a aquél. La *imparcialidad* consiste en decidir el curso de las investigaciones desde la perspectiva del Derecho, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los indiciados. Y la *objetividad* consiste en analizar los asuntos desde la perspectiva del Derecho, por las razones que se suministren en el expediente y no por las que deriven de su modo personal de pensar o de sentir.

Sobre este camino, el Poder Judicial de la Federación ha dado un primer paso importante al elaborar y promover un Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, aprobado en agosto de 2004 por los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de diciembre de 2004.

Sin embargo, creo que cuerpos legales como éstos no sólo deben obedecer a una política pública, resultado de temáticas inscritas en la agenda pública y de gobierno, sino a la lógica de que todas las personas que trabajan en las instituciones públicas han experimentado en algún momento, con mayor o menor intensidad, la satisfacción de saberse copartícipes de la delicada tarea de justicia que realizan y, en la consecución de esa labor cotidiana, han fortalecido su responsabilidad con los valores éticos que ejercen en su natural libertad humana. De este modo, la ética normativa fungirá como un impulsor de las naturales inclinaciones de ética, justicia y equidad.

También considero que este esfuerzo no debe ser exclusivo de las instancias judiciales, sino también de las de procuración de justicia. No obstante lo anterior para indicar que en estos principios generales (*independencia, imparcialidad y objetividad*) se abarcan aquellos

señalados adicionalmente por la Constitución en el caso de la procuración de justicia, como son la certeza, a través del apego a las disposiciones legales que rigen el ejercicio de sus funciones para contribuir a dotar a la sociedad de certidumbre y seguridad respecto de la actuación que habrán de tener los servidores públicos; la legalidad, por medio del fiel cumplimiento y respeto de leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que rigen la operación de la institución, toda vez que constituyen los límites de la actuación de la autoridad frente a la sociedad, y el profesionalismo, desempeñando sus actividades con dedicación, capacidad, esmero y honestidad.

Estos principios rectores de la ética, a los que nos referimos, nos conducen a los principios que rigen la carrera de procuración de justicia en México, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, mediante Acuerdo número A/217/05 se expidió el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2005, con lo que se buscó plasmar los contenidos éticos en un documento de observancia general para los funcionarios de esta institución.

Quiero enfatizar que mi posición en torno a la ética no es juridicista. Esto es, no busco sostener que las normas éticas derivan de las normas jurídicas positivas. Lo que afirmo es que si en una Constitución Política se establecen los principios directrices de la procuración de justicia, y éstos tienen un auténtico contenido moral, dichos principios deben considerarse, asimismo, como rectores del comportamiento ético de los funcionarios de cualquier nivel de gobierno y, en consecuencia, como pautas generales para la asunción de un Código de Ética que rija la conducta de los funcionarios públicos, al nivel de principios jurídicos coercitivos, pero que son efectivos con base en la convicción personal de sus contenidos.

En este sentido, ninguna persona responsable que cuente con una formación ética básica, aceptaría desempeñar la delicada función de agente del Ministerio Público o de juez, si, por una parte, en la Ley Fundamental —o en su caso, en las leyes que de ésta deriven— no se

contuvieran los principios fundamentales que les posibilitarían para actuar de conformidad con los principios básicos de la Deontología Judicial; y si, por otra parte, en las propias leyes no se establecieran mecanismos idóneos que garantizaran la observancia de tales principios.

De este modo, cualquier persona que trabaja en el Estado debe decidir responsablemente si debe o no aspirar a un lugar en la institución, partiendo de su convencimiento del código de conducta modelo que en ella espera encontrar y que se adegue a su propia visión.

También podría pensarse que un código de conducta basado en principios constitucionales sería absolutamente inútil, pues aquél tendría el carácter de una especie de ley orgánica incoercible. Esta objeción no la considero válida. En efecto, hay normas de comportamiento cuya inobservancia no es jurídicamente constitutiva de una infracción administrativa, pero que por su alto contenido moral deben ser recogidas en un código de ética. Piénsese, por ejemplo, en el deber de estudiar a profundidad los problemas jurídicos que se plantean, o en el deber de no delegar en los subalternos determinadas funciones. En estos casos, y en otros muchos análogos, la mejor forma de superar las deficiencias en el servicio de la función que se nos ha encomendado por el incumplimiento de dicho tipo de normas, es inculcar en los servidores públicos el sentido de responsabilidad profesional. Esta es, según se ha visto, una de las finalidades de un catálogo de normas de comportamiento.

Se afirma también que un código de ética, cuyos preceptos estén dirigidos al ámbito volitivo interno de los funcionarios, con una finalidad eminentemente formativa, tiene más eficacia que las normas jurídicas contenidas en una ley orgánica.

Ahora bien, de ello se derivan dos perspectivas referentes al contenido ético del ejercicio profesional: a) como una serie de principios rectores del ejercicio profesional público, constituyen la base de las normas jurídicas que deben organizar, regular y garantizar el adecuado desempeño de los funcionarios; y b) como principios éticos, constituyen los patrones morales que, por su contenido y generalidad, son el sustento de las normas deontológicas de la función que se desempeña.

Tómese en cuenta, además, que una de las cualidades inherentes al ser humano es la de trascender, sin renunciar a su individualidad, en el desarrollo y evolución de las instituciones sociales en las que debería

trabajar, de manera armónica, para llevar a feliz término el contenido de éstas. La ética representa un camino hacia esta meta.

Habrá que considerar, como Santo Tomás, que existe una división ética personal que abarca las acciones que hace el individuo como tal, y una dimensión social como colaboración de la sociedad política en orden al bien común, lo que no significa que las acciones tengan una doble moralidad, sino que se trata de dos objetos formalmente diversos. La ética personal es el plano subjetivo dirigido a la felicidad y la ética política, la dimensión común, si bien están íntimamente vinculadas. A fin de cuentas los hombres buscan vivir bien y, al ser entes sociales, buscan vivir bien juntos.

Dos últimas reflexiones. Los principios rectores de la ética a los que nos hemos referido, junto con el arquetipo de la excelencia, coinciden con los principios que rigen la carrera de procuración de justicia en México, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹.

Ahora bien, independientemente de que, en nuestro concepto, el orden jurídico mexicano acertó plenamente al recoger los citados principios, la circunstancia apuntada propicia la reflexión sobre la conveniencia de incluir en una estructura normativa los principios que rijan a la carrera de procuración de justicia, y sobre la pertinencia de que tales principios, al mismo tiempo, constituyan los principios rectores de un código de ética² que rija en el lugar en el que el primero de dichos ordenamientos haya sido expedido.

Se trata, por decirlo así, de “las reglas del juego del sistema”. Si estas reglas coincidieran con los principios morales de la persona que pretendiera ser funcionarios de nuestra institución, la misma podría, en conciencia, asumir la función. Si se produjera una discrepancia entre unas y otros, tal persona no debería asumir el cargo.

El interesado, para decidir responsablemente si debe o no aspirar a un lugar en las plantillas de personal de las procuradurías federal y estatales, debe partir de la *realidad* que impera en el sistema de

² Y el primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

³ Acuerdo número A/217/05 del Procurador General de la República por el que se expide el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República. D. O. F. 16 de diciembre de 2005.

procuración de justicia. Y en un Estado de Derecho, tal *realidad* se encuentra reflejada en las leyes positivas de éste.

No puede perderse de vista que las ideas reflejadas en un documento como éste, de muy poco o nada servirán si no se traducen en la práctica cotidiana, por lo que es especialmente importante tener presente que los actos contrarios a un actuar ético trascenderán a la vida personal afectando a la colectividad; por tanto, tenemos junto a nosotros una responsabilidad ética insoslayable.

Ello exige que al lado de las construcciones teóricas, los servidores públicos conozcan con amplitud y profundidad los principios éticos que rigen su actividad y los lleven, metafóricamente, a que encarnen en ellos —a partir de la dignidad humana— y se conviertan en rectores de su vida al servicio de toda la población mexicana.

Por último, considero que sigue vigente para los seres humanos en sociedad, en el ejercicio de los principios de la ética, vivir en sí, libremente, las virtudes que proclamó como principios supremos del Derecho, el gran jurista romano Ulpiano, del vivir honestamente, dar a cada quien lo suyo y no dañar a nadie.



TEMAS Y REFLEXIONES PARA LA PRÓXIMA REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO¹

CIENFUEGOS SALGADO DAVID²

I. ANTECEDENTES: LA REFORMA DE 2007

El 31 de agosto se presentó una iniciativa conjunta (y condensada) de reforma constitucional en materia electoral. Durante la segunda semana de septiembre de 2007, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen presentado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio; Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos,

¹ Texto preparado para participar en el Foro “La FEPADE: lecciones y propuestas de su labor en la democracia mexicana”, mesa 5: “La reforma electoral: una reflexión prospectiva”, llevado a cabo el 3 de junio de 2010 en la Ciudad de México. Evento organizado por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

² Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro y Doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Administrativo por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

para reformar el texto constitucional en material electoral.³ Luego de seguir el trámite pertinente relativo a la aprobación por parte de las legislaturas locales, el decreto fue finalmente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.⁴ Nueve artículos experimentaron cambios: 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionado el artículo 134 y derogado el tercer párrafo del artículo 97.

Esta reforma constitucional formó parte de la reforma de Estado iniciada a partir de la *Ley para la Reforma del Estado*.⁵ En dicha ley se estableció que los temas centrales de pronunciamiento eran: a) el régimen de Estado y gobierno; b) democracia y sistema electoral; c) federalismo; d) reforma del Poder Judicial, y e) garantías sociales.

En síntesis, puede señalarse que el contenido de la iniciativa de reforma tenía siete ejes temáticos que representaban el consenso alcanzado en la negociación política. Los temas eran: 1) la reducción del financiamiento público de las campañas electorales en un 70% cuando se renueva únicamente la Cámara de Diputados, y en 50% cuando se renueva el Poder Ejecutivo y ambas Cámaras del Congreso; 2) disminución del gasto público para actividades ordinarias de los partidos, con la intención de que éstos no sigan creciendo indiscriminadamente; 3) acortar la duración de las campañas presidenciales, de senadores y de diputados; 4) fortalecimiento de la facultad del Instituto Federal Electoral (IFE) para dirimir las controversias electorales; 5) renovación en forma escalonada de los consejeros (IFE) y magistrados electorales (TEPJF); 6) impedir que actores ajenos a los procesos electorales incidan en sus resultados a través de los medios de comunicación, y 7) elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental.

Tanto el contenido preciso de la reforma, como el particular régimen transitorio establecido, han sido objeto de otros trabajos. Aquí

³ Dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 12 de septiembre de 2007 con 111 votos a favor y 11 votos en contra. Aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de septiembre de 2007 con 408 votos a favor, 33 votos en contra y nueve abstenciones.

“DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, pp. 2-10.⁴ “DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, pp. 2-10.

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2007, pp. 6-8.

sólo lo refiero a efecto de hacer un recordatorio de los temas manejados en dicho proceso reformatorio.⁶

En términos muy generales puede señalarse que la reforma constitucional federal de 2007, en materia electoral, fue el primer producto del denominado proceso de reforma de Estado y constituyó el punto de arranque para la reforma (y unificación legislativa) electoral en el ámbito local, que también traigo a colación sólo para recordar algunos puntos que deben considerarse en el ejercicio prospectivo queharemos, especialmente los relativos a las modificaciones incorporadas con la reforma constitucional: *a) Fecha de celebración de la jornada electoral; b) Autoridades encargados de la función electoral local; c) Prohibición de las candidaturas independientes; d) Respeto de la vida interna de los partidos; e) Límites de gastos de precampañas y campañas; f) Acceso de los partidos políticos a radio y televisión; g) Regulación de precampañas; h) Causales de nulidad de elecciones, e i) Delitos e infracciones electorales.*⁷

Se ha discutido sobre si la reforma de 2007 se centró o no en la búsqueda de obstáculos para que las autoridades electorales no tuvieran demasiada injerencia en la vida interna de los partidos políticos y en especial sobre la posible aplicación de la causal abstracta de nulidad de elecciones. Sin embargo, el tema no ha dejado de ser meramente referencial, pues al final, como resulta fácil advertir a casi tres años de la reforma, no se ha consolidado ninguno de tales supuestos.

Lo que sí queda claro, al menos en mi opinión, es que la reforma constitucional de 2007 trajo aparejada una merma en el federalismo electoral, producto de la tendencia inicial hacia la consolidación de un sistema nacional de elecciones, y la inclusión de figuras cuya aplicación ha sido ampliamente problematizada: facultades de fiscalización, acceso a radio y televisión y los mecanismos de distribución, libertad de expresión y promoción personalizada de

⁶ Véase Báez Silva, C. y Cienfuegos Salgado, D. (2007). "La reforma constitucional electoral de 2007". En Decisión ciudadana. Espacio para la Diversidad Ideológica (Núms. 20-21, pp. 57-73), Chilpancingo: Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero.

⁷ No omitimos señalar el hecho de que previamente a la publicación oficial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Gobierno del Estado de Tabasco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional, organizaron la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, con la intención de intercambiar ideas, generar diagnósticos y presentar propuestas en torno a la justicia electoral. El resultado de dicho evento está consignado en la obra La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales (2008). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

servidores públicos, por citar apenas algunos, y que ha llevado, en ciertos casos, a señalar que algunas autoridades electorales han rebasado sus atribuciones legales al ocuparse de los mismos. En otros casos, la dispersión competencial ha sido incluso aprovechada para ceder espacios de actuación a otros órganos.

En este último sentido, la experiencia generada por los órganos electorales a partir de las reformas constitucionales y legales 2007-2008, no puede ser calificada como negativa o positiva, sino que tiene que ser matizada. Cada órgano electoral ha experimentado en forma diversa la reforma. Por ello, cada uno de tales órganos tiene una propuesta diferente a la hora de plantear una próxima reforma electoral.

Debo señalar que mi primera aproximación al requerimiento prospectivo será institucional, en el sentido de que hace eco de los documentos técnicos elaborados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como insumos para la discusión en las cámaras del Congreso de la Unión para una próxima reforma electoral.⁸ En segundo lugar haré algunas referencias, que si bien no se corresponden con la idea de una reforma electoral, si inciden en la aplicación de cualquier nueva normatividad electoral.

El primer dato que debo resaltar es que estas propuestas de reforma constitucional y legal toman en cuenta los asuntos conocidos y resueltos por las salas del TEPJF, a partir de la entrada en vigor de la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* en 2007 y su consecuente reforma legal. Asimismo, forman parte de las discusiones académicas puestas en marcha por el propio TEPJF y que están contenidas en numerosas publicaciones editadas a lo largo de estos años.⁹

Así, la necesidad de la reforma electoral en los rubros que a continuación se abordarán tiene que ver con la eficiente puesta en práctica del sistema de medios de impugnación electorales; es decir, la materia electoral en sede jurisdiccional. Estas propuestas atienden a la idea de construir un andamiaje jurídico homogéneo, pues, como se verá, busca en primer lugar lograr una justicia electoral más completa y concentrada.

⁸ El primero de ellos, titulado "Análisis de temas para la reforma constitucional en materia electoral", está disponible en: http://www.te.gob.mx/eventos/pdf/analisis_reforma_constitucional2010.pdf
El segundo: "Análisis de temas para la reforma electoral", puede ser consultado en: http://www.te.gob.mx/eventos/pdf/analisis_temas_reforma_electoral2010.pdf

⁹ La mayoría de ellos está disponible en: <http://www.te.gob.mx/todo2.asp?menu=15>

II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

En primer lugar me ocuparé de las propuestas en materia constitucional. El documento presentado por el TEPJF en abril de 2010, lleva por título: “Análisis de temas para la reforma constitucional en materia electoral” y desarrolla siete temas específicos que llevarían implícita la necesidad de reformas a los artículos 99, 105, 107 y 116 de la CPEUM. Esbozo a continuación las propuestas ahí contenidas.

1. Recurso de reconsideración

Con la reforma de 2007 quedó abierta la posibilidad de que las salas del TEPJF pudieran desaplicar normas que consideraran contrarias a la CPEUM. Este reconocimiento constitucional rompió con la restricción impuesta jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al propio TEPJF, al arrogarse en exclusiva el control de constitucionalidad en el sistema jurídico mexicano.¹⁰

En el caso de la Sala Superior del TEPJF, se estableció que el recurso de reconsideración era la vía idónea para impugnar aquellas resoluciones de las salas regionales en las que resolvieran la inaplicación de un precepto por considerar que se apartaba de la CPEUM.

Sin embargo, la previsión normativa es explícita en el sentido de que sólo procede tal recurso cuando la sala regional efectivamente inaplica un precepto legal considerado inconstitucional. Es decir, que si el planteamiento de inaplicación es desestimado por la sala regional, tal decisión no puede ser recurrida.

Para tratar de dar mayor alcance al principio de tutela judicial efectiva en materia electoral, la propuesta del TEPJF consiste en modificar el artículo 99, con el fin de ampliar los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración, a efecto de que no sólo se estudien por la Sala Superior aquellos casos en los cuales las salas regionales inapliquen un precepto legal considerado inconstitucional, sino que, yendo más allá, la

¹⁰ Debe recordarse que esta facultad había sido limitada expresamente por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la conocida contradicción de tesis 2/2000, resuelta en mayo de 2002. Una de cuyas tesis de jurisprudencia, la P/J. 23/2002, señaló expresamente en su rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”.

Sala Superior conozca en todos los casos en que los justiciables planteen ante las salas regionales cuestiones de constitucionalidad.

2. Facultades de atracción y delegación de la Sala Superior

Siguiendo en gran parte las pautas de organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reforma constitucional pasada reconoció a la Sala Superior del TEPJF la facultad de atracción de los asuntos que conozcan las salas, de oficio, a petición de parte o a petición de la misma sala regional; asimismo se reconoció la posibilidad de envío de los asuntos a las salas para que éstas resolvieran.

En el documento técnico elaborado por el TEPJF se considera necesario —lo cual no dejaría de ser cuestionable para muchos de nosotros— agregar al artículo 99 de la CPEUM una sencilla oración que consigne que la delegación (que sustituye la figura de envío) se haría, previa emisión por la Sala Superior del “acuerdo fundado y motivado que corresponda a cada caso particular”.

Resulta cuestionable tal inclusión porque aun cuando no se estableciera en el mandato constitucional, resulta claro que ningún órgano puede dejar de cumplir con el mandato de fundar y motivar sus determinaciones. El TEPJF no puede en tal sentido ser la excepción.

3. Control constitucional concentrado en materia electoral

Otro de los temas planteados por el TEPJF es el relativo a la modificación a los artículos 99 y 105 de la CPEUM, a efecto de lograr una jurisdicción constitucional electoral concentrada.

Como todos saben, la reforma constitucional de 1996 incorporó al Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en la materia electoral, reservando, sin embargo, el control constitucional abstracto, vía la acción de inconstitucionalidad, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, no omito reiterar la cita ya hecha en el sentido de que por vía jurisprudencial, la SCJN se arrojó en exclusiva el control constitucional, por lo que fue hasta 2007 cuando la reforma electoral reconoció al TEPJF la posibilidad de inaplicación de las normas que considerara contrarias a la CPEUM.

Evidentemente, los alcances de ambos mecanismos de control constitucional son diferentes: mientras que la decisión tomada por la SCJN

en una acción de inconstitucionalidad puede alcanzar efectos generales, la decisión adoptada en alguno de los medios de impugnación en materia electoral del resorte del TEPJF sólo alcanza efectos particulares.

De ahí que la propuesta específica que se plantea en el documento técnico del TEPJ sea la de “efectuar una nueva distribución de competencias entre la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, a efecto de que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Carta Magna”.

Si bien la justificación principal de la propuesta es que con la reforma de 2007 se estructura para el TEPJF un modelo de *tribunal constitucional*, además de que hay que aprovechar la experiencia y profesionalismo adquiridos por la Sala Superior del TEPJF, lo cierto es que la concentración del control constitucional y legal en materia electoral tiene como principal efecto benéfico el disminuir la posibilidad de criterios o decisiones contradictorias. Digo sólo disminuir porque la experiencia reciente ha permitido advertir que ha sido necesario promover contradicciones de criterios para unificar los sostenidos por las salas del propio TEPJF, al resolver diversos asuntos que no implicaban necesariamente un control constitucional.

La propuesta permitiría incluir en el artículo 99 de la CPEUM la competencia del TEPJF para resolver, en forma definitiva e inatacable, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, y de paso llevaría aparejado que en los casos en los cuales se plantee la inaplicación de una norma general electoral por considerarla inconstitucional, la resolución que se dicte también adquiera el carácter de definitiva e inatacable.

La reforma al 105 de la CPEUM, en su segunda fracción, implicaría limitar el conocimiento a la SCJN, quien conocería de las acciones de inconstitucionalidad “a excepción de la materia electoral que corresponderá resolver al Tribunal Electoral conforme al artículo 99”. El proyecto contiene un agregado al artículo 105, que estaría mejor ubicado en el artículo 99 de la CPEUM, que establece que en los casos en que la Sala Superior conozca de acciones de inconstitucionalidad, para que pueda declararse la invalidez de las normas impugnadas, se requerirá la aprobación al menos por una mayoría de cinco votos.

4. Improcedencia del juicio de amparo en materia electoral

Presente desde fines del siglo XIX, luego de la conocida disputa teórica entre las posiciones de Iglesias y Vallarta, la no judicialización de las cuestiones políticas vía amparo se convirtió en un dogma del Derecho Mexicano,¹¹ a la vez que estandarte de no pocas propuestas de reforma, especialmente bajo el eslogan de “los derechos políticos, también son derechos humanos”.

En la actualidad, se ha considerado que el juicio para la protección de los derechos político-electORALES que es del conocimiento de las salas del TEPJF y que se ha instaurado en algunas entidades federativas, hace las veces del juicio de amparo en la materia. Sin embargo, el juicio de amparo sigue siendo improcedente; numerosas resoluciones de juzgados de distrito y tribunales de circuito, e incluso de la SCJN, así lo confirman.

Por ello, la propuesta en esta materia es la de establecer en el artículo 107 constitucional un párrafo que establezca que “los actos y resoluciones dictados por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, los dictados por las otras autoridades, en materia electoral; y los que se refieran a la integración y funcionamiento de aquéllas, serán objeto de control mediante la interposición de alguno de los juicios o recursos establecidos en el sistema de medios de impugnación que refieren los artículos 41, base IV, 99 y 105 de esta Constitución.

5. Apertura a las candidaturas independientes

Conocida de todos es la opinión sobre la necesidad de ampliar la participación ciudadana en la cosa pública vía el ejercicio efectivo del derecho a ser votado; es decir, la posibilidad de las candidaturas independientes.

Con la reforma de 2007 se cerró tal posibilidad en el ámbito local, al establecerse en el artículo 116 la prevención de que las constituciones y leyes de los estados garantizarían que los partidos políticos “tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII” de la CPEUM.

¹¹ Tempranamente, apenas unos años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, la SCJN se pronunció al respecto al señalar, en febrero de 1921, que “los actos que lesionan derechos políticos no son reclamables en la vía de amparo, porque no se trata de garantías individuales”. Más tarde habría de reiterar tal criterio en numerosas tesis y jurisprudencia. SJF5, t. VIII, p. 389. Registro: 287596.

6. Declaración de validez de la elección y de Presidente electo

Tratándose de elección presidencial, la reforma constitucional de 1996 adoptó el modelo de calificación de la misma a cargo de un órgano jurisdiccional. El modelo imperante era el de que fuera un órgano político el que realizara tal calificación.

El modelo adoptado en 1996 depositó en la Sala Superior del TEPJF la facultad de que, una vez resueltas las impugnaciones contra los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, realizara el cómputo final de la elección y, en caso de que procediera, formulara la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.

En el modelo señalado no se especificó cuál es la naturaleza de la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, por ello, se plantea que en reforma al artículo 99 de la CPEUM, se especifique que esa declaración tiene carácter jurisdiccional; es decir, que tiene el carácter de definitiva e inatacable, al ser emitida por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del país.

7. Facultad de la Sala Superior para imponer sanciones administrativas a sus servidores

Finalmente se propone reformar la CPEUM para que se le reconozca al TEPJF la atribución de imponer a los servidores públicos de su adscripción, sanciones administrativas que deriven de los respectivos procedimientos disciplinarios. Las determinaciones que se adopten en tal sentido, tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Esta propuesta se justifica en que la actual distribución competencial otorga a la SCJN las facultades disciplinarias correspondientes a su personal, por considerar que sería cuestionable que un órgano de naturaleza administrativa como es el Consejo de la Judicatura Federal pudiera sancionar a los servidores adscritos al máximo tribunal. Por ello, considerando que en el modelo actual, tanto la SCJN como el TEPJF comparten naturaleza de órganos jurisdiccionales terminales en sus respectivos ámbitos de competencia, se propone que se reconozca al TEPJF, específicamente a la Sala Superior, la facultad disciplinaria respecto de los servidores públicos de su adscripción.

Hasta aquí he relatado los puntos básicos de las reformas que a través de un documento técnico, accesible a todos los interesados, ha propuesto el TEPJF para discusión en las cámaras del Congreso de la Unión. Puede advertirse que todas ellas quedan circunscritas al plano institucional, y tienen que ver con la experiencia acumulada a partir de la reforma de 2007.

III. LAS REFORMAS LEGALES

En más de una ocasión nos ha quedado claro que la labor de filigrana, el tejido fino, es el que logra el legislador cuando reglamenta el texto constitucional. El TEPJF ha hecho una revisión minuciosa a tres ordenamientos, para así realizar algunas propuestas. El documento presentado en abril de 2010, lleva por título “Análisis de temas para la reforma electoral” y se ocupa de temas contenidos en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) y el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIFE).

Me limitaré a expresar solamente algunos conceptos relacionados con reformas a disposiciones de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, por estar relacionadas con la labor del TEPJF.

El TEPJF propone, en el documento técnico mencionado, modificaciones a 37 artículos, entre las cuales destaca la incorporación de que la interpretación de las normas se hará de conformidad con el Derecho Internacional, siguiendo la tendencia de expandir los derechos político-electorales de los ciudadanos, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En tal sentido, me parece que esta tendencia, que ha sido seguida por el TEPJF en numerosas sentencias, resulta del interés y relevancia que tiene el control de convencionalidad en nuestro sistema jurídico y que se constituye como un mecanismo protector de los derechos, sin lindar necesariamente con el control constitucional que ha sido atribuido a los órganos vétices del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, en cada medio de impugnación pueden mencionarse propuestas específicas realizadas en el citado documento.

1. Recurso de revisión

Tratándose del recurso de revisión, y atendiendo a la experiencia jurisdiccional del TEPJF, se propone ampliar el conjunto de sujetos legitimados para interponerlo, a fin de incluir tanto a los ciudadanos como a las coaliciones. En el caso de los primeros, además se les permite que acudan a la justicia electoral por conducto de un representante, a fin de facilitar su defensa y oportuno conocimiento de las resoluciones.

2. Juicio de inconformidad

En el juicio de inconformidad se propone adicionar como entes legitimados para la interposición de este juicio a las coaliciones.

3. Recurso de reconsideración

Como mencionamos en el apartado de reformas constitucionales, respecto de este recurso se recoge una serie de hipótesis que tienden a dar mayor certeza y seguridad jurídica en la revisión de las resoluciones dictadas por las salas regionales.

Al efecto, se propone la procedencia de este recurso para que por su conducto puedan ser revisables todas las resoluciones dictadas por las salas regionales en las que se formulen planteamientos de cualquier tipo respecto a la aplicación o no de leyes electorales o de participación ciudadana. Es decir, toda sentencia que señale algún supuesto de inaplicación de leyes electorales podrá ser revisada por la Sala Superior.

También se propone que el recurso de reconsideración sea procedente para combatir las resoluciones de las salas regionales que resulten determinantes para el resultado de las diversas elecciones que correspondan a sus ámbitos de competencia.

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los objetivos de reformular la procedencia del recurso de reconsideración tiene que ver con la unificación de los criterios resolutorios. Sin embargo, no puede obviarse que la probable reforma llevará aparejado un desbordamiento de la función controladora de la Sala Superior, al

convertirse en órgano revisor de las resoluciones de las salas regionales. Esto resulta relevante si se observa que la cuestión parecía quedar zanjada en la reforma de 2007, con el carácter definitivo de algunas de tales resoluciones.

4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Tratándose del juicio ciudadano, algunas resoluciones del TEPJF han puesto de manifiesto un segmento de derechos políticos cuya tutela no puede ser desvinculada de aquel que les da origen: el derecho al sufragio pasivo. Es el caso, por ejemplo, de la protesta y el derecho de acceder al cargo y ejercerlo.

De ahí que se proponga la procedencia cuando los ayuntamientos o legislaturas se niegan a convocar a sus miembros electos, o a los titulares del Poder Ejecutivo, a tomar protesta, ocupar el cargo y a todos los derechos inherentes a su ejercicio.

En la propuesta realizada se busca una redacción más general y sistemática de los supuestos de procedencia que atienda a la evolución que ha experimentado, y que al mismo tiempo se haga cargo de los nuevos planteamientos llevados al TEPJF. La propuesta hace también una detallada distribución de competencias respecto de los supuestos que deben ser del conocimiento de la Sala Superior, así como de los que deban conocer las salas regionales.

5. Juicio de revisión constitucional electoral

El juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación del que disponen esencialmente los partidos políticos para cuestionar las determinaciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, vinculadas de forma principal con la organización de las elecciones y los resultados de los comicios locales. Desde su instauración se pensó en circunscribirlo a la organización de las elecciones y los resultados de los comicios, previo agotamiento de los medios impugnativos locales y siempre que la reparación fuese jurídicamente factible.

Sin embargo, la experiencia del TEPJF ha hecho palpable la necesidad de que exista un control jurisdiccional respecto de todos los

actos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana de las entidades federativas, por lo que se propone abrir la procedencia de este juicio para que, por su conducto, cuestiones tales como la redistribución, el financiamiento público y la imposición de sanciones, así como los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los procedimientos de participación ciudadana, puedan ser susceptibles de conocimiento y resolución del TEPJF, previo agotamiento de las cadenas impugnativas locales.

En la propuesta se realiza una detallada distribución de competencias respecto de los supuestos que deben ser del conocimiento de la Sala Superior y los que deban conocer las salas regionales.

6. Recurso de apelación

Para el recurso de apelación se propone también ampliar el conjunto de sujetos legitimados, incluyendo a la ciudadanía y a las coaliciones; pero además, se incluyen como entes legitimados a las autoridades electorales de las entidades federativas, para que puedan controvertir la asignación de tiempos en radio y televisión en la transmisión de campañas con fines institucionales. Tal propuesta atiende al hecho de que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha reconocido en sus resoluciones tal posibilidad.

7. Sistema de nulidades

Ahora bien, respecto al sistema de nulidades, se adiciona un supuesto específico de nulidad cuando esté demostrada plenamente la vulneración a los principios fundamentales o rectores de la materia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se señala en el documento técnico que con la inclusión de esta causal de nulidad se fortalece y privilegia la autenticidad en la decisión democrática de la población mexicana, y se contribuye a la definición de reglas para la determinación de la validez o invalidez de las elecciones.

Otro punto a destacar es que en todos los casos se reconoce que las salas del TEPJF deberán resolver los recursos con la oportunidad necesaria para hacer posible la reparación de la violación reclamada, o lo que es lo mismo, potenciar una efectiva tutela judicial.

Debo mencionar que en el documento que está a disposición de las personas interesadas, en la página Web del TEPJF, es posible advertir cuáles son los criterios relevantes y de jurisprudencia que subyacen a las propuestas planteadas. Este dato resulta sumamente interesante porque permite advertir cómo, en el caso concreto, es la experiencia jurisdiccional la que se propone oriente la labor de discusión del órgano legislativo. Faltarían por mencionar las modificaciones que se proponen respecto de la LOPJF y del COFYPE.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Para finalizar, me permito hacer algunos comentarios, como lo advertí al inicio, ya no en términos institucionales, sino con una visión integral, pretendidamente holista.

Hace un momento decíamos, al señalar la propuesta de un control constitucional concentrado en materia electoral, que ello tiene ciertos efectos benéficos para el sistema jurídico. Sin embargo, queda también una pregunta en el aire: ¿quién y con base en qué parámetros definirá qué es la materia electoral?

La SCJN definió en la acción de inconstitucionalidad 1/95, los alcances de lo electoral con relación a las normas de carácter general, señalando que eran “aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento a través del voto de la ciudadanía y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”.¹² A quince años de distancia, la tesis ha sido superada, siendo reconocido que esa fue una de las más difíciles tareas que tuvo la nueva integración de la SCJN.¹³

¹² SJFG9, t. II, diciembre de 1995, p. 237. Tesis P. CXXVI/95. Registro: 200177

¹³ Señala el ministro Gudiño Pelayo: “Apenas nos estábamos acomodando en el tribunal cuando recibimos la primera acción de inconstitucionalidad que nos llevó a discutir largas horas el concepto de ‘materia electoral’, por ser una cuestión en la que este tribunal aún no podía incursionar. Y ahora, en virtud de una posterior reforma constitucional, este tribunal dedica gran parte de su tiempo precisamente al análisis de la constitucionalidad de leyes electorales”. Gudiño Pelayo. J. de J. (2010). “Decimoquinto aniversario de la renovación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del inicio de la Novena Época”. En XV Aniversario de la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional de México (p. 42). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Más recientemente, al resolver la controversia constitucional 114/2006, se hizo una distinción entre la materia electoral *directa* y la *indirecta*, “siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda (indirecta) debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales”.¹⁴

La idea de lo electoral ha suscitado diversos debates. Incluso ha sido ampliamente cuestionado al adoptarse algunas decisiones por el TEPJF, lo cual se advierte en las posiciones asumidas en votos particulares, donde se cuestiona la competencia del propio TEPJF para conocer y resolver determinados asuntos que exceden, en opinión de la disidencia, sus atribuciones.

Una de las cuestiones que es importante discutir es precisamente ¿qué es lo electoral? Me parece que para quienes han observado las sesiones públicas del TEPJF, esa es una cuestión ampliamente discutida.

En términos institucionales, organizar las elecciones generales en un país de más de cien millones de habitantes, con casi dos millones de kilómetros cuadrados, lo que implica instalar más de 141 mil casillas de votación, es un reto imponente. Pero, a la de organizar deben sumarse tareas de vigilancia y fiscalización, lo cual se vuelve complejo cuando existe una tendiente criminalización de conductas con las que se amplía un catálogo penal que amerita la formación de fiscalías especializadas a lo largo del país. La más conocida es la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, cuya reflexión sobre su labor nos convoca.

Veía hace algunos días las declaraciones de un consejero electoral de mi estado natal, quien afirmaba, tratando de justificar a la

¹⁴ SJFG9, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280. Tesis: P.J. 125/2007. Registro: 170703.

institución, que no se podría hacer nada para fiscalizar adecuadamente los procesos electorales (él hablaba en el ámbito local) si no se contaba con una policía electoral. ¿Hasta allá debemos llegar? Baste recordar la comisión especial encargada de vigilar el correcto uso de los recursos federales, estatales y municipales en el proceso electoral federal de 2009, de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Uno de los ponentes en la mesa señaló que los doce mil millones de pesos que nos costaron las elecciones son en realidad el costo de la incredulidad. Parecería que así es: no creemos en las elecciones, no creemos en los actores políticos. Ese ponente decía que ese es el costo que hay que pagar en tanto sigamos apostando por “dinamitar” las instituciones, costo que crecerá en la medida en que no abonemos por una cultura de la legalidad y de la democracia. Esa es la mejor respuesta para empezar a generar confianza en los órganos electorales, y no sólo en ellos, sino en todo órgano de gobierno.

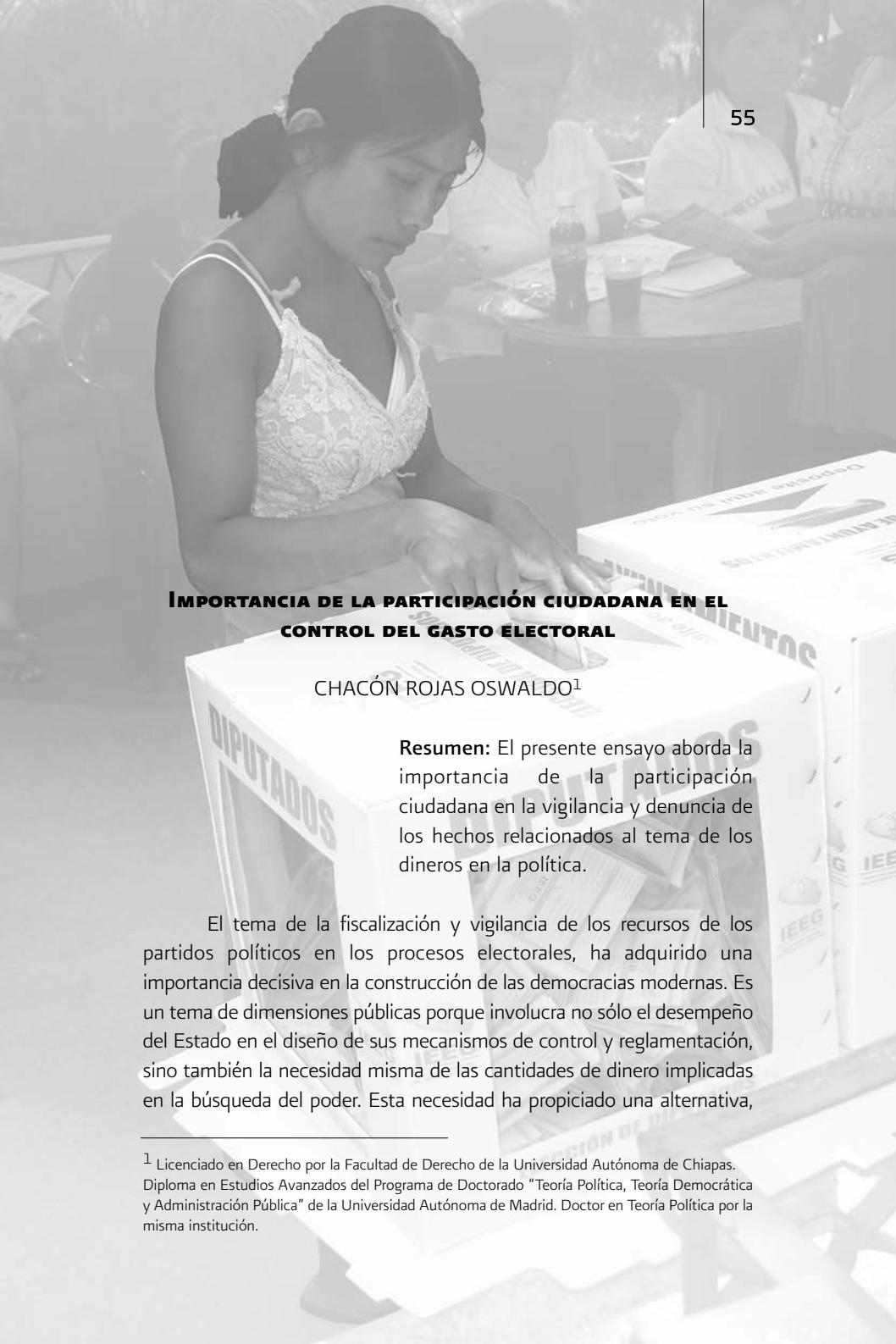
Al final, esta reflexión sólo sirve para cuestionarnos si, en efecto, requerimos más y más reformas, o sólo requerimos apegarnos al marco legal, cumplirlo y no estar pensando en cómo violentarlo. Se trata en esencia de un problema de cultura. Cultura de todo tipo, pero especialmente una cultura cívica que permita construir a corto, mediano o largo plazos una cultura democrática, de la que tenemos que reconocernos ayunos si es que de verdad queremos avanzar.

Cultura cívica que complementada con una cultura de la legalidad y de la Constitución, nos puede llevar a andar el camino de construir un Estado de Derecho constitucional y democrático, sin tantos costos por la incredulidad.

FUENTES

- Báez Silva, C. y Cienfuegos Salgado, D. (2007). “La reforma constitucional electoral de 2007”. En *Decisión Ciudadana. Espacio para la Diversidad Ideológica* (núms. 20-21, pp. 57-73), Chilpancingo: Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero.
- *Diario Oficial de la Federación*. México.

- Gudiño Pelayo, J. de J. (2010). "Decimoquinto aniversario de la renovación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del inicio de la Novena Época". En *XV Aniversario de la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional de México* (p. 42). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales* (2008). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DEL GASTO ELECTORAL

CHACÓN ROJAS OSWALDO¹

Resumen: El presente ensayo aborda la importancia de la participación ciudadana en la vigilancia y denuncia de los hechos relacionados al tema de los dineros en la política.

El tema de la fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos en los procesos electorales, ha adquirido una importancia decisiva en la construcción de las democracias modernas. Es un tema de dimensiones públicas porque involucra no sólo el desempeño del Estado en el diseño de sus mecanismos de control y reglamentación, sino también la necesidad misma de las cantidades de dinero implicadas en la búsqueda del poder. Esta necesidad ha propiciado una alternativa,

¹ Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. Diploma en Estudios Avanzados del Programa de Doctorado "Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública" de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Teoría Política por la misma institución.

que consiste en la participación ciudadana como apoyo imprescindible a los sistemas electorales que permita a los ciudadanos tener la posibilidad de estar más cerca de la cosa pública, de asumir cierto grado de corresponsabilidad al ejercer de manera más activa su derecho de participar, y de prevenir con ello el mal uso de los recursos públicos o privados para garantizar la equidad en las contiendas electorales.

Si bien la participación ciudadana está prevista en algunos ordenamientos jurídicos en ciertos ámbitos de la administración pública, el involucramiento de los ciudadanos en la vigilancia de los recursos utilizados en los procesos electorales obliga a gran parte de las sociedades democráticas a impulsar la participación a través de mecanismos serios para el diseño de reglas y principios, pero sobre todo, para fomentar la presentación de quejas y denuncias que ayuden a ampliar el margen de conocimiento de la autoridad encargada de dicha tarea. El ámbito local sería el indicado para el impulso de esta iniciativa, pues permitiría construir una relación Gobierno-sociedad civil más cercana, nítida y dinámica.

El reconocimiento o reafirmación de las instituciones democráticas y las elecciones como fuente de legitimación del poder han estimulado una mayor pluralidad en la contienda político-electoral en el mundo. Es decir, se ha ampliado o fortalecido el espectro de fuerzas políticas que buscan acceder al poder o asegurar su debida representación en los órganos electivos, pero también se han intensificado las condiciones de la competencia político-electoral a nivel global.

En este sentido, no es de sorprender que, bajo condiciones de creciente pluralidad y competitividad, los contendientes tiendan a conferir una importancia cada vez más decisiva a las posibilidades y capacidades de acceso a mayores fuentes de financiamiento para sufragar los crecientes gastos asociados a las estrategias de promoción y conquista del voto. En buena medida, estos gastos derivan de la incorporación y paulatina generalización de novedosas técnicas de mercadotecnia político-electoral y un uso intensivo de los medios electrónicos de comunicación. Todo esto sin perder de vista que, simultáneamente, se requieren cada vez mayores recursos para organizar, mantener en operación y fortalecer la capacidad para contender en las elecciones.

La presencia e interrelación de este conjunto de factores crea, queriéndolo o no, un cuadro de condiciones propicio para que se abran o amplíen las posibilidades de que la contienda electoral sea permeada por prácticas corruptas, recursos de dudosa procedencia o intereses contrarios tanto a la ley como a los principios y valores democráticos, sin que éstos se denuncien. A pesar de que se han documentado escándalos importantes en esta materia, en la mayoría de los casos se trata de prácticas encubiertas difíciles de acreditar. Lo anterior, aun y cuando se ha registrado un progreso efectivo en términos de las normas, instituciones y prácticas electorales, así como de la existencia de esfuerzos e iniciativas de legisladores, autoridades electorales y organismos internacionales para diseñar y poner en práctica dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos, públicos o privados, a disposición de partidos políticos y candidatos.²

La dinámica de los partidos políticos y la propia y especial naturaleza de la lucha por el poder han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas electorales, precisamente porque los actores políticos vía fraude a la ley o en forma manifiesta, evaden el sentido de las normas y los principios electorales para obtener beneficios. Ante esta problemática, la autoridad electoral se ve en la necesidad de recurrir a la información disponible *–prima facie–* que los propios partidos le informan y, por otro lado, a los hechos o indicios que puedan constituir violación a la ley electoral.

La autoridad se sumerge en dilemas porque muchas veces la ley electoral no está del todo completa e impide que la autoridad pueda investigar el origen y la naturaleza del gasto de los partidos en las campañas electorales. Por esa razón, la autoridad fortalece su actuación en los trabajos o acciones que consistan en recabar información necesaria, relativa y oportuna de posibles violaciones al marco

² Por el contrario, países como México, optaron por el modelo de fiscalización a cargo de una autoridad con carácter exterior a los partidos, se especializó una rama del Derecho Público para conocer, sustanciar, resolver y sancionar acciones ilícitas derivadas del mal manejo de los recursos a cargo de los partidos políticos como ocurrió con los casos PEMEXGATE y AMIGOS DE FOX. Cfr. Córdova, L., Murayama, C. (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y arena (p. 39 y 111).

normativo, con la finalidad de garantizar la transparencia y equidad en la contienda electoral.

En virtud de lo anterior, la relación dinero, elecciones y democracia involucra una corresponsabilidad de partidos políticos, instituciones y ciudadanía, con la finalidad de transparentar los gastos del Estado en su función de organizar y vigilar el desarrollo de los procesos electorales. Para ello, es elemental que exista una creciente disposición ciudadana en la cultura de la denuncia, de tal manera que se justifiquen las acciones de la autoridad para investigar con eficacia los problemas del dinero en la política. Optimizar este último supuesto implica que el neociudadano debe estar inmerso en tareas de observación, vigilancia, control y sanción a los poderes electos (Nieto, 2010). No basta que en el diseño jurídico de los sistemas electorales se prevean formas de representación si la participación del ciudadano se reduce a que sea un simple elector.

En México se ha observado una tendencia en materia de participación ciudadana, ya que ha constituido el elemento básico de la representación y la participación política del ciudadano a raíz de la reforma constitucional electoral de 1977. En el desarrollo de las sociedades la decisión activa del ciudadano por participar va encaminada a cohesionar armónicamente al grupo social al que pertenece que mantenga relaciones de poder para tomar decisiones y coadyuvar en la constitución del poder político. Es posible afirmar que la teleología de la participación ciudadana es participar en asuntos públicos y vigilar el desempeño institucional, principalmente en las relaciones con el gobernante, ya que un pueblo que es capaz de participar y vigilar a su gobierno aspira a ser democrático.³

Un ámbito adecuado en esta labor lo constituye la participación ciudadana en los trabajos de fiscalización de los recursos de los partidos en los procesos electorales, a través de la legitimación en la presentación de denuncias ante la autoridad electoral. En la medida en que los ciudadanos denuncian actos ilícitos, la autoridad amplía su margen de conocimiento y aspira a ser más eficiente en la vigilancia y

³ Para mayor referencia en este tema, puede consultarse la obra de Chacón Rojas, O. (2010). *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*. México: Fontamara y UNICACH.

el control del gasto. El ciudadano no sólo es un observador, sino un vigilante y actor principal en las tareas de fiscalización, cuyo único propósito es garantizar la transparencia y la equidad de la contienda electoral. De esta forma la ciudadanía y la autoridad son corresponsables en la preservación de los intereses públicos de los procesos electorales.

Lamentablemente, esta “alegría” participativa no suele presentarse en nuestra sociedad. Numerosas investigaciones han demostrado que la realidad es muy distinta al ideal *rousseauniano* de la democracia de ciudadanía activa y comprometida. De ahí que en varios países, aun en aquellos de larga tradición democrática, los porcentajes de abstencionismo llegan a grados elevados.⁴ La apatía política es una constante en nuestras democracias. Tal parece que hemos llegado a un momento en que la democracia podría definirse como aquel tipo de gobierno que autoriza a sus ciudadanos a desinteresarse por el destino de la democracia (Del Águila, 2000). Y lo que es más lamentable es que el futuro no es promisorio, pues los jóvenes son marcadamente los menos interesados en la política (Patterson, 2000). No es sorprendente que la política haya caído al último lugar de la lista de prioridades de esta generación, aunque, en términos reales, nunca ha sido tan importante como ahora (Bauman, 2007).

El razonamiento anémico de muchos ciudadanos sobre las cuestiones políticas no tiene que ver con falta de inteligencia; más bien con la falta de un fuerte incentivo que presione a los ciudadanos a hacer el necesario levantamiento mental para interesarse por este tipo de cuestiones. Esto es aún más urgente en el caso de la sociedad mexicana, en virtud de sus graves problemas de cultura política. Existe una extensa tradición de estudios que hacen hincapié en los problemas de las actitudes políticas de los mexicanos (*El perfil del hombre y la cultura en México*, Ramos, 1964; *El laberinto de la soledad*, Paz, 1959). Esta visión parece haberse consagrado a partir del trabajo seminal de Gabriel Almond y Sydney Verba (1963), donde se concluye

⁴ Por citar sólo algunas de las expresiones más conocidas de esa posición, véanse: Schumpeter, 1961; Plamenatz, 1973, y Sartori, 1988. Para una mayor referencia de esta corriente escéptica al ideal de participación, Cfr. Subirats (2001, p. 37-38).

que un porcentaje muy bajo de mexicanos podía ser identificado como ciudadano “participante”, el tipo de ciudadanos requeridos en una auténtica cultura política democrática. De allí que se asumiera que las actitudes políticas de los mexicanos no eran proclives a los valores de la democracia. Investigaciones más recientes han confirmado estos datos (Camp, 1999; Alducin, 2002; Schedler y Sarsfield, 2004). Esto se aprecia puntualmente cuando observamos que a pesar de que hay pruebas empíricas, denuncias y reconocimiento social de que la corrupción es un problema en el país, es colocado por la mayoría de los mexicanos en un nivel de prioridad secundario. Por ejemplo, sorprende que a pocos meses del escándalo de los *videogates*, donde se exhibieron escenas de ciudadanos y funcionarios públicos involucrados en manejos turbios y comportamientos desaseados, la referencia a la corrupción como problema relevante para el país haya aparecido levemente, y al paso del tiempo se convirtió en una parte marginal de la agenda pública. Este escenario de permisibilidad resulta propicio para el desarrollo de una democracia de baja calidad en la que abandona lo público en pocas manos; hay una ausencia de voluntad de control y lucha por la integridad y una lejanía de la responsabilidad política.

Esta situación resulta inaceptable para el futuro de nuestra democracia. Montesquieu (1748) solía decir que “la tiranía de un gobernante en una oligarquía no es tan peligrosa para el bien público como la apatía de los ciudadanos en una democracia”. Lo cierto es que no hay democracia sin la voluntad del mayor número de personas de ejercer el poder (Touraine, 1995). Los políticos no tienen por qué actuar de otra manera frente al manejo de recursos de procedencia dudosa si no existe un reclamo explícito en el sentido contrario. En otras palabras, de nada vale que nos dediquemos a maldecirlos, si no le añadimos participación y compromiso con este tipo de reglas. Si no lo hacemos se puede argumentar, claramente, que el desinterés, la poca participación ciudadana, la falta de compromiso social y la indiferencia dan como resultado, todas juntas y sumadas, un gigantesco *laissez faire* a los candidatos para seguir como si nada, en un país donde pasa de todo.

Por lo tanto, el reto es superar la actitud de mansedumbre, apatía e indiferencia de la mayoría de la población, y adquirir un compromiso permanente e intenso en la vida política.

Afortunadamente, diversas investigaciones –como los últimos resultados del Latinobarómetro– demuestran que la tendencia se ha revertido ligera pero con esperanza. Se ha demostrado, particularmente en el caso nacional, que una proporción significativa de la sociedad ha interiorizado los valores de la democracia en los últimos años; que es más participativa y vigilante frente al poder (Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2005). Se ve que la ciudadanía actualmente quiere tener voz e incidencia en todo cuanto la afecta, y no está dispuesta a ser gobernada por un sistema que tiene sólo la cualidad de ser “el menos malo”, según la célebre frase de Winston Churchill. Al menos en las democracias emergentes, los ciudadanos han devenido más críticos y exigentes frente a los gobiernos legítimamente conformados. La demanda de transparencia en el desempeño de los gobiernos es parte de esa mayor conciencia de los ciudadanos sobre su derecho a tener gobiernos más responsables y eficaces. Esto ha sido posible, en buena medida, por la realización de diversas reformas constitucionales y legales que han empoderado paulatinamente al ciudadano.

Ahora sólo falta que las autoridades seamos sensibles al interés y la necesidad del involucramiento ciudadano en las tareas de control.

Fuentes de consulta

- Córdova, L. y Ciro, M. (2006). Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox. México: Cal y arena.
- Chacón Rojas, O. (2010). Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático. México: Fontamara y UNICACH.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (2005), 9^a época, tesis aislada.
- Kingsley, J.P. (2002) ¿Cómo podemos evitar la evasión y débil instrumentación de nuestras regulaciones para el financiamiento político?, mecanismos de control y aplicación, en Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. En IV Congreso Internacional de derecho electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales. Michoacán: Memoria.

- Nieto Arreola, G. (2008). El nuevo contexto jurídico de los derechos políticos en México. México: CLE, TEPJE.
- Sabato, H. (1997). Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.



PARTICIPACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA.

UNA RELACIÓN NECESARIA¹

FRANCO RODRÍGUEZ MARÍA JOSÉ²

Abstract: En este artículo se analizará ¿qué es la participación? Sobre todo en dos de sus aspectos: la participación ciudadana y la política. Se analizarán sus vínculos con los derechos humanos, en especial con los derechos políticos para demostrar que en una sociedad democrática los derechos humanos, sus garantías y el Estado de Derecho, son un conjunto interdependiente en el que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los

¹ *La democracia implica, por esencia, respeto a la dignidad humana.* Jorge Carpizo.

² Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con estudios de Maestría por la misma Universidad y con el diplomado "El Estado de Derecho del Siglo XXI: Administración, Justicia y Derechos Humanos" otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el Heidelberg Center para América Latina y la California Western School of Law, con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente forma parte del personal académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La autora agradece los comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este documento realizadas por la Lic. Karen Torres. Para contactar a la autora comunicarse al (0155) 56 22 74 74, ext. 1715 ó 1004 (lunes a viernes, 10:00 a 15:00 y de 18:00 a 20:00 hrs.) Correo electrónico: mariajose_franco@hotmail.com, majosefr@servidor.unam.mx

otros y que se complementa con la participación de todos y cada uno de los ciudadanos.

I. Nota introductoria

En la actualidad existe un consenso sobre la relación estrecha que hay entre la democracia y los derechos humanos. A este respecto varios organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideran que el conocimiento y respeto de los derechos humanos son una condición indispensable para la vida de una sociedad verdaderamente democrática.

Una de las expresiones del ejercicio de los derechos humanos es la participación, gracias a la cual, según los especialistas, surgieron los movimientos políticos y sociales que llevarían a las primeras declaraciones sobre derechos humanos, como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, así como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América (Hunt, 2009, p. 30-31).

En este trabajo buscamos explicar qué es la participación, sobre todo en dos de sus aspectos: la participación ciudadana y la política, cuáles son sus vínculos con los derechos humanos, en especial con los derechos políticos y, a su vez, cómo tanto la participación y el respeto como el ejercicio efectivo de los derechos humanos son necesarios en la democracia.

II. La participación

En la reciente discusión sobre la reforma del Estado, uno de los temas recurrentes es la participación de los ciudadanos en la vida política del país, pero a pesar de que la palabra “participación” forma parte de nuestra vida cotidiana, no siempre conocemos su significado y alcance.

Una de las primeras expresiones de la participación, tal como la entendemos hoy en día, la encontramos en los movimientos que dieron origen a la Revolución Francesa de 1789. Esta rebelión, encabezada por determinados grupos sociales, logró transformar por completo la relación entre la sociedad y el Estado, dando paso a un nuevo régimen que

consagrará formas de participación de los ciudadanos y velará por el respeto de sus derechos (Álvarez Enríquez, 1997, p. 21 y Hunt, 2009, p. 31).

Desde ese momento, la participación está vinculada con la idea de “soberanía popular”, el Estado ya no se rige por el mandato del Rey, un soberano por derecho divino; ahora los gobernantes son elegidos libremente por el pueblo para que sean sus representantes. Así, cualquier ciudadano puede acceder a la esfera política para participar de las decisiones de interés general (Álvarez Enríquez, 1997, p. 21).

Nace el “ciudadano”,³ ese individuo que, al cumplir con ciertas cualidades, intervendrá en la toma de las decisiones fundamentales de su país y que se vincula directamente con él. En un principio, no existía una condición de igualdad entre los ciudadanos, cada uno participaba de acuerdo a “su propia identidad”, es decir, conforme a su prestigio, posición social y económica (Álvarez Enríquez, 1997, p. 22 y Hunt, 2009, p. 26-29).

En la búsqueda de la condición de igualdad se logró el derecho al voto, que se instauró en el siglo XIX. El voto permitió a los ciudadanos participar en la toma de decisiones de la esfera pública y comenzaron a desarrollarse grupos, organizaciones y asociaciones. A través de éstas, los ciudadanos se transformaron en otro contrapeso al poder del Estado y buscaron incidir en los asuntos de interés general (Álvarez Enríquez, 1997, p. 22).

Hoy en día, después de una larga lucha, todos los ciudadanos, independientemente de su sexo, condición social o económica, preferencia sexual, religiosa o política, participan en la vida pública a través de los procesos electorales, al formar o integrarse a asociaciones de la sociedad civil, afiliarse a partidos políticos o unirse a los diversos movimientos sociales.

Participación ciudadana y participación política

Los seres humanos participamos en la vida pública para resolver una necesidad, un problema; ello nos insta a realizar las acciones que pondrán en contacto nuestra necesidad con su solución. Así, la

³ Al emplear el término “ciudadano” nos referimos tanto a las ciudadanas como a los ciudadanos.

participación es una actividad con un sentido y siempre orientada a un fin, el cual se corresponde con la respuesta de la necesidad que nos planteamos en un principio. Esa solución supone el cambio de las condiciones que dieron origen a esa necesidad, un cambio que permita resolverla y que transformará la realidad (Álvarez Enríquez, 1997, p. 26-27).

Así, la participación es una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado, ya sea de manera individual o grupal, pero que persigue un fin colectivo, que entraña acciones que se llevan a cabo en el ámbito público y busca tener repercusiones sociales. Esta participación puede manifestarse en dos planos, uno es la demanda de soluciones a problemas colectivos –plano reivindicativo- y el otro, tomar parte de las decisiones -plano interventor- (Álvarez Enríquez, 1997, p 27).

Cuando hay que calificar a la participación como “política”, “ciudadana” o “social” encontramos cierta ambigüedad. Ahora bien, existen elementos que nos pueden ayudar a identificarla, tales como el ámbito concreto en que se realiza la acción, el tipo de necesidades a las que responde, el tipo de actores que intervienen; sin embargo, en muchas ocasiones encontramos acciones en las que se presentan varias opciones de un mismo elemento; por ejemplo, acciones que se realizan tanto en el ámbito político y social, por una pluralidad de actores para responder a un amplio conjunto de necesidades (Álvarez Enríquez, 1997, p. 29).

Respecto a la llamada **participación ciudadana**, Nuria Cunill (citada por Álvarez Enríquez, 1997, p. 30) la considera como una “actividad de la que los individuos, en tanto “ciudadanos”, toman parte en alguna actividad pública” y que admite dos enfoques, ya sea como medio de socialización de la política, en el que existe una interacción expresa con el Estado, o como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil. En ambos enfoques, quienes participan lo hacen como portadores de intereses sociales que preocupan a la sociedad civil.

Respecto a la **participación política**, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) la define como “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el

sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes" (citado por Thompson, 1995, p. 84).

Por su parte, Molina Vega y Pérez Baralt consideran que la participación política "es el conjunto de actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación política estatal" (1995, p. 15). Estos autores consideran que la participación política contiene cinco modos básicos de participación:

- a) Votar.
- b) Campañas políticas.
- c) Actividad comunitaria.
- d) Actividad particular.
- e) Ejercicio de cargos políticos de dirección política.

III. Derechos humanos

Al analizar las acepciones de participación ciudadana y participación política, notamos que para llevarlas a cabo ejercemos un amplio conjunto de derechos humanos. Los derechos humanos con una vinculación más evidente con la participación son los llamados "derechos políticos", incluso Molina Vega y Pérez Baralt consideran que éstos constituyen el "derecho humano a la participación política" (1995, p. 22).

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los derechos políticos son los derechos y oportunidades que gozan todos los ciudadanos para:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto

secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Dado que ningún derecho humano es absoluto, los tratados internacionales en la materia e incluso las Constituciones de cada país, establecen la posibilidad de reglamentar el ejercicio de estos derechos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o por condena, dictada por un juez competente, en proceso penal (CADH, artículo 23).

Los derechos políticos implican para los Estados la obligación de generar legislación y adoptar todas las medidas necesarias, tanto administrativas como de otro tipo, que creen las condiciones más favorables para su efectiva realización. Debe observarse el respeto a las condiciones de igualdad y sin discriminación alguna (Corte IDH, 2005, p. 195); además deben abstenerse de prohibir, impedir u obstaculizar aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política estatal, tales como publicaciones, reuniones públicas, manifestaciones, sufragio o actividad partidaria. (Molina Vega et. al., 1995, p. 23). Cabe desatacar que los derechos políticos no son susceptibles de suspensión, conforme al texto del artículo 29 de la CADH.

El ejercicio de los derechos políticos se conjunta con el ejercicio de otros derechos humanos, tales como la libertad de expresión y el derecho a la información, el derecho de rectificación o respuesta, la libertad de reunión, la libertad de asociación y el derecho de petición, así como de las garantías judiciales necesarias para su protección (Corte IDH, 2005, p. 191). Además, en su desarrollo influyen cuatro factores identificados por Molina Vega y Pérez Baralt, que son el reconocimiento jurídico de los derechos de participación ciudadana, el grado de desarrollo democrático de la sociedad, las condiciones político-institucionales y las condiciones socio-económicas. (1995, pp. 56-69).

IV. Su vínculo con la democracia

Antes de estudiar el vínculo de la participación y los derechos humanos con la democracia, debemos comprender qué es la democracia.

El concepto de democracia nos ha acompañado durante el paso de los siglos y ha sido objeto de estudio de varios pensadores, desde Aristóteles hasta Norberto Bobbio, podemos encontrar varias definiciones de democracia. Por ejemplo, para Hans Kelsen, la democracia es la “identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado y gobierno del pueblo por el pueblo” (citado por Carpizo, 2007, p. 100).

Hoy en día, la democracia se considera un fenómeno expansivo, como explica Carpizo, quien define a la democracia como el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos humanos que la propia Carta Magna [o un sinónimo] reconoce directa o indirectamente (2007, p. 100).

La Carta Democrática Interamericana (CDI), aprobada el 11 de septiembre de 2001 durante la Asamblea Extraordinaria de la OEA, establece que los elementos esenciales de la democracia son el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos (CDI, artículo 3).

Que la base del sistema democrático se compone de los derechos humanos a la igualdad y a la libertad es innegable. La democracia, para ser lo que es, requiere de la existencia de mínimos contenidos de igualdad y libertad para todos los ciudadanos, puesto que busca reducir las desigualdades entre los seres humanos y garantizar su libertad (Carpizo, 2007, p. 104).

Sin embargo, no podemos obviar que en la democracia también se debe respetar y proteger a quienes piensan diferente, es decir, es

necesario garantizar los derechos de las minorías y asegurarnos que no sean objeto de discriminación alguna. La democracia se debe distinguir por un ideal tolerante, pluralista e incluyente.

Aún más, la democracia implica calidad de vida para todos los habitantes, esto es la llamada democracia o justicia social, que impulsa "el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida". Bajo este sistema de gobierno, quienes están privados de los niveles mínimos de bienestar y soportan las injusticias de la desigualdad, tienen la posibilidad de reclamar, movilizarse y defender sus derechos (PNUD citado por Carpizo, 2007, p.105).

Estas implicaciones de la democracia hacen más que evidente su vínculo con el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, desde las libertades públicas hasta los derechos económicos, sociales y culturales, así como con sus garantías judiciales. Una democracia no es tal si en ella no se ejercen y respetan cada uno de los derechos humanos y, a su vez, los derechos humanos encuentran en ella el ámbito ideal para su desarrollo y protección (Carpizo, 2007, p. 100).

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), "en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una *tríada* en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros", y los derechos humanos encargados del fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político son los derechos políticos (Cortel DH, 2005, pp. 191-192).

Para José Thompson, los derechos humanos deben transformarse en herramientas de ejercicio del poder, en cada una de las realidades en que deban aplicarse (1995, p. 102), lo que debe llevar a la democracia a atender los graves problemas de pobreza, discriminación, opacidad, corrupción, impunidad e inseguridad que las sociedades latinoamericanas padecen día con día.

V. Conclusiones

- 1o. Existe un origen histórico común entre la participación y los derechos humanos, que se encuentra en el movimiento que dio origen a la Revolución Francesa de

- 1789 y a la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y que, a su vez, transformó el régimen político y la relación entre los gobernados y el Estado.
- 2o. A partir de entonces, la participación se vincula con la "soberanía popular" y la idea de "ciudadano". El ciudadano, un ser humano que cumple con las cualidades determinadas por la ley, es quien puede elegir libremente a sus gobernantes y acceder a la esfera política para participar de las decisiones de interés general (Álvarez Enríquez, 1997, p. 21).
- 3o. En un principio, la condición de igualdad no operaba en la participación, lo que cambia con el surgimiento del derecho al voto, que permite a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones de la esfera pública con mayor igualdad. El nacimiento de este derecho permite el desarrollo de otras formas de participación y organización de los ciudadanos.
- 4o. En la actualidad, todos los ciudadanos, sin distinción alguna, toman parte de la vida pública a través de los procesos electorales y asociándose a organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y otros movimientos sociales.
- 5o. La participación es una actividad que realizan los integrantes de una comunidad en relación con el Estado, ya sea individual o colectivamente, que busca dar solución o respuesta a una necesidad, planteando las acciones necesarias para ello y que transformará la realidad social al resolver dichas necesidades o problemáticas.
- 6o. La participación ciudadana es la actividad que realizan mujeres y hombres, en tanto ciudadanos, tomando parte de alguna actividad pública encaminada a la realización de un fin colectivo, ya sea como un medio para interactuar con el Estado o para promover los intereses y preocupaciones de la sociedad.
- 7o. La participación política es la actividad que realizan los miembros de una comunidad que se deriva de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir

- representantes políticos, la posibilidad de ser elegidos y ejercer cargos de representación popular, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.
- 8o. Para llevar a cabo las actividades de la participación política o la ciudadana, debemos ejercer una serie de derechos humanos, tales como la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho de rectificación o respuesta, la libertad de asociación, la libertad de reunión y sobre todo los derechos políticos, además de contar con las garantías judiciales necesarias para su protección.
- 9o. Los derechos políticos son los derechos y oportunidades que gozan todos los ciudadanos para participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. De ello se sigue que los derechos políticos son los derechos humanos encargados de fortalecer la democracia y el pluralismo político.
- 10o. Los derechos políticos obligan a los Estados a generar la legislación y adoptar todas las medidas necesarias, tanto administrativas como de otro tipo, que creen las condiciones más favorables para su efectiva realización, respetando condiciones de igualdad y sin discriminación alguna; además los Estados deben de abstenerse de prohibir, impedir u obstaculizar aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos participan en la vida política.
- 11o. La democracia es un sistema en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos de forma libre y periódica a través del sufragio universal, en donde el

poder se distribuye entre varios órganos, con funciones propias y medios que garantizan el equilibrio y control entre ellos, cuyo objeto es el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho, conforme a los principios consagrados en la Constitución.

- 12o. Así, los elementos esenciales de la democracia son el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos.
- 13o. La base del sistema democrático se compone de los derechos humanos de igualdad y libertad, puesto que la democracia busca reducir las desigualdades entre los seres humanos y garantizar todos los aspectos de su libertad.
- 14o. En una sociedad democrática, los derechos humanos, sus garantías y el Estado de Derecho son un conjunto interdependiente en el que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros y que se complementa con la participación de todos y cada uno de los ciudadanos.

Fuentes de Consulta

- Álvarez Enríquez, L. (1997). Introducción general. En L. Álvarez (Coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México* (pp. 15-39), México: La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpizo, J. (2007). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hunt, L. (2009). *La invención de los derechos humanos*. Barcelona, España: Tusquets Editores.

- Molina Vega, J. E. y Pérez Baralt, C (1995). Participación política y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35, 15-77.
- Thompson, J. (1995). Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. *Revista IIDH*, 34-35, 79-103.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos –CorteIDH– (2005). Caso *Yatama vs. Nicaragua* (sentencia del 23 de junio de 2005, serie C), obtenida de <http://www.corteidh.or.cr>

Instrumentos internacionales

- Carta Democrática Interamericana (CDI)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)



EL EMPODERAMIENTO CIUDADANO Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

GÓMEZ TAGLE LÓPEZ ERICK¹

I. Ciudadanía, democracia y género

Reflexionar sobre la participación ciudadana, la libertad de sufragio y las prácticas electorales en México, obliga a repensar la democracia desde los derechos humanos y la perspectiva de género, valorando la distancia entre el discurso jurídico, el quehacer político y la realidad social. Los avances en términos de equidad y cultura de la legalidad aún son frágiles, lo cual posibilita discriminaciones sutiles a la par de delitos electorales.

Al contextualizarlo en nuestro país, existen fuertes ajustes y contrastes en los ámbitos económico y social, así como consolidaciones y cambios en el ambiente político, y la pérdida de hegemonías

¹ Maestro en Estudios Políticos y Sociales. Catedrático en la Universidad Pontificia de México y en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Consultor en la firma Asesoría de Diseños Normativos, S. C.

partidistas, el fortalecimiento de corrientes conservadoras, el descrédito de los partidos de izquierda, las coaliciones con ideologías endebles, etcétera. Lo anterior facilita, en ocasiones, la manipulación de las decisiones populares.

En general, podemos hablar del malestar social provocado por el descenso en el nivel de vida de la clase trabajadora, junto con un alza importante en la movilización social y en la participación político-electoral, aunque en ciertos procesos, sobre todo en elecciones intermedias, esto no siempre se refleja.

Sin embargo, no toda la realidad se presenta “enrarecida”, debido a que hay indicadores como la relativa estabilidad económica, la transición política institucional y el avance en la reforma del Estado, que posibilitan pensar en la mejora de las condiciones de vida de un mayor número de ciudadanos, lo cual, en el mediano plazo, posibilitará una participación más decidida y con apego a las instituciones. Con este escenario resultaría plausible sostener que la *participación institucional*, es decir, por vías acotadas por el sistema jurídico, contribuirá al desarrollo pacífico y democrático del país.

Pero si hablamos de *participación política* y la definimos como la actividad que busca incidir, particularmente a través de organizaciones partidistas e instancias de representación parlamentaria, en la distribución y ejercicio del poder público, tiene que incluir, en pro de la democracia, al conjunto de los ciudadanos y no a la cúpula que podemos identificar como *élite del poder* o *clase ideológicamente dominante*, que son dirigentes de partidos, funcionarios y empresarios. En particular, debe incluir a los sectores tradicionalmente excluidos y ninguneados.

Nuestro propósito es analizar el poder ciudadano de votar y ser votados/as, vinculando el tema electoral con la perspectiva de género, reconociendo que en la práctica existen poblaciones que han visto vulnerado su derecho a una vida digna por la falta de respeto a sus derechos fundamentales, incluyendo la diversidad en sus posicionamientos políticos.

El sector femenino, aunque demográficamente abarca más de la mitad de la población, ocupa una parte aún insuficiente en los puestos de poder, destacando las áreas políticas y empresariales. Nos referimos a los roles que desempeñan en la vida social quienes, por mucho

tiempo, han sido objeto de exclusión, marginación y menosprecio por quienes componen el género masculino, los cuales, producto del sexism o y la misología, rebajan la importancia de ellas y de las actividades que les son asociadas.

El sexism o es la discriminación social basada en la diferencia de sexo y/o preferencia sexual. Postura mediante la cual se dejan de reconocer las aportaciones que han tenido las personas en los ámbitos cultural, económico, deportivo, político, o cualquier otra actividad, en las cuales las mujeres no han dejado de tener participación.

En el terreno mundial, a pesar de los obstáculos, se ha tenido que reconocer, aunque de manera paulatina y, a veces, mediante el enfrentamiento, la importancia de las mujeres en las múltiples esferas del ambiente social, lo cual, aunque constituye un avance, no deja de ser limitado. Dicho adelanto tiene implicaciones no sólo en sus "condiciones de lucha", sino —y ante todo— en lo que a democracia se refiere.

No obstante, las ideas que tenemos de *democracia* (reconocimiento formal y en la práctica de la igualdad ciudadana y del derecho común de determinar y gobernar el régimen del Estado) la han convertido, pese a su generalización, en un concepto ambiguo, parcial y muy politizado. Para la mayoría es un término impreciso que no denota las características que debe tener.

Si consideramos las condiciones de vida reales, podemos afirmar que aún no se ha logrado la igualdad en las condiciones de lucha de la ciudadanía, tales como el clientelismo, corrupción, favoritismos, diferencias económicas profundas, ni la consecuente ocupación de cargos por parte de los hombres y las mujeres mejor capacitados del país, pese a que es una promesa reiterada.

La inclusión de las mujeres en las instancias de poder representa *la más importante propuesta de renovación democrática*. El ejercicio de la ciudadanía plena por parte de las mujeres es imperativo. Punto fundamental del blindaje electoral y de un observatorio ciudadano, cuya conformación y alcances vislumbre la participación de ambos sexos. Si la democracia es, como se ha afirmado históricamente, un sistema inclusivo por excelencia, no puede excluir a la mitad de la población.

El reconocimiento de la igualdad entre las y los ciudadanos, y del derecho de todas y todos a determinar y gobernar el Estado, es una

condición *sine qua non* de todo pueblo democrático. Sin embargo, aunque existe mayor aceptación respecto de la importancia que tiene la participación de las mujeres en la adopción de decisiones y en las estructuras de poder, ésta no se ha consolidado.

Situación contrastante en algunos países, apoyándonos para esto en la política comparada, como en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Finlandia, Haití, India, Inglaterra, Irlanda, Letonia, Nicaragua, Nueva Zelanda y Panamá, por mencionar casos destacados, donde las mujeres han ocupado los más importantes cargos públicos, siendo presidentas o primeras ministras. En ocasiones mediante elección popular y en otras por sucesión en forma interina.

En años recientes un número mayor de naciones, particularmente a raíz de las conferencias mundiales sobre mujeres, han aplicado políticas afirmativas, positivas y compensatorias, con objetivos y metas cuantificables, además del establecimiento de programas de capacitación para adultas en lo relativo a asumir funciones directivas, por lo cual han tenido que introducir medidas para conciliar las obligaciones familiares y las profesionales, tanto de los varones como de su contraparte femenina.

Pese a esta apertura y a la aceptación “generalizada” del equilibrio entre los géneros, persiste en las instancias decisorias (desde la jefatura del hogar, hasta la ocupación del Poder Ejecutivo) una diferencia, particularmente destacada por los polítólogos y los sociólogos del derecho, entre la igualdad jurídica y la que es fáctica o real.

Mientras el sexo es la condición biológica diferencial entre el hombre y la mujer, el género es el orden simbólico mediante el cual se establece lo que debe ser considerado como lo “propio” de cada sexo. Es un producto cultural y contingente que impone lo que de forma diferenciada debemos ser (discurso prescriptivo), de ahí que se visualice como una forma primaria de relaciones significantes de poder, constitutiva de interacciones y normas sociales.

Así, las mujeres siguen estando, pese a su lucha incansable, insuficientemente representadas. Razones que han justificado los estudios de género (anteriormente llamados estudios de las minorías y luego problemas sociales de la mujer) en los ámbitos académico, civil y de gobierno. Avances loables, pero que aún no consolidan la participación política femenina.

Situación que decidimos profundizar en el Distrito Federal, punto nodal de México por sus características demográficas, educativas, económicas y políticas, sede de los poderes federales, en donde hace unos años Rosario Robles asumió funciones de jefa de Gobierno, cargo que heredó de Cuauhtémoc Cárdenas, líder histórico del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y primer jefe de gobierno electo.

En la cuestión partidista es interesante ver cómo la reforma electoral, parte integrante de la reforma del Estado, favoreció el reacomodo de sus niveles de influencia. En el Distrito Federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones de 1994 sólo perdió 5 de 80 distritos electorales (40 locales y 40 federales), mientras que en las elecciones de 1997 perdió, además de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la totalidad de los distritos locales en disputa. En contraste, el PRD, de centro-izquierda, ganó 38 de los 40 distritos locales (los otros dos, el XIX y el XV, fueron para el Partido Acción Nacional, PAN), 29 de 30 distritos federales y la jefatura de Gobierno de la capital (Torres, 1997: 23).

En tres años (1994-1997), el PRI perdió la fuerza en la capital y la hegemonía que históricamente había mantenido o pretendido mantener. Lo cual es significativo debido a que reflejó un amplio descontento hacia la administración priista, encabezada por Oscar Espinosa Villarreal, entonces jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF).

En el ámbito federal el PRI continuó siendo el principal partido político, no obstante algunos resultados adversos, pues obtuvo el mayor número de votos a nivel nacional, 164 de los 300 distritos de mayoría y 13 de las 32 curules senatoriales. De las 6 gubernaturas en juego, sólo perdió Nuevo León y Querétaro, además de la jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Estos resultados, aparentemente contradictorios con el descontento popular, se explicaron por el apoyo que en algunos estados siguió recibiendo el PRI, sobre todo en las áreas rurales, hasta que en 2000 perdió por primera vez la Presidencia de la República por conducto de Vicente Fox, postulado por la Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Situación ratificada en 2006 por el también panista Felipe Calderón,

electo en un proceso controversial, entre cuyas repercusiones se incluyó la remoción paulatina de los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), creado en octubre de 1990, en sustitución de la Comisión Federal Electoral.

Esta situación descrita se da en un escenario donde la población tiene una creciente participación, la cual refleja un mayor grado de politización (Ramos, 1995), así como un interés por la transferencia de la autoridad de un partido a otro, con el cual se consolidó en los procesos electorales de los años 2000 y 2006 al PAN como partido dominante en la titularidad del Ejecutivo federal, y al PRD en el Distrito Federal, siendo ganador consecutivo de las elecciones desde 1997.

Las mujeres paulatinamente han arribado a cargos relevantes, incluyendo secretarías de Estado, además de que su presencia pública continúa siendo notoria, lo que no implica, como antes afirmamos, su *empoderamiento*² a la par de los hombres, demostrable en el ínfimo número de candidatas que hemos tenido a la Presidencia de la República y a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, sin lograr hasta ahora ninguna su cometido por la vía electoral.

En todo caso, la vigilancia de los procesos electorales, la colaboración interinstitucional para la transparencia y la difusión de los derechos de la ciudadanía, así como de las obligaciones de los servidores públicos, sí han contribuido a mejorar los niveles de participación. Punto crucial es la procuración de justicia penal electoral, dentro del que destaca el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo de 1994, en el que se encomienda al presidente de dicho Consejo promover ante la Procuraduría General de la República el nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de subprocurador y con autonomía.

El Poder Ejecutivo retomó la propuesta de crear la Fiscalía Especial, con nivel de Subprocuraduría y autonomía técnica, para conocer de las denuncias referidas a los delitos electorales, para lo cual emitió el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19

² Proceso de adquisición, internalización y ejercicio de poderes para vivir en estricto apego a los derechos humanos.

de julio de 1994, que reformó y adicionó el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*.³

Punto relevante para nuestro argumento guía es que las recientes titulares de la FEPADE han sido mujeres, entre cuyas encomiendas destacan el rediseño institucional y la revisión, sin sesgos políticos, de los delitos electorales,⁴ las estrategias de comunicación, los tiempos procesales, las precampañas y la infiltración de dinero ilícito. Lo anterior sin demérito de la persecución permanente de las conductas que atentan contra la libertad de sufragio, la certeza de los resultados y la equidad de las contiendas. Trabajo reactivo y preventivo coordinado que refrenda el compromiso con la democracia y el Estado de Derecho.

II. Política y Derecho: bases de la equidad y el empoderamiento

Teóricos y analistas de los fenómenos urbanos se han interesado por los denominados “nuevos sujetos sociales” (mujeres, indígenas, adultos mayores), soslayando que su participación siempre se ha dado. Lo que sucede es que no había tenido la repercusión para ser considerada debidamente, amén de que la academia también estuvo dominada por hombres.

En particular resulta atractivo discurrir la incursión política que la población femenil ha tenido, destacando que a lo largo de la historia ha estado expuesta a ideologías que han pretendido minimizarla en su capacidad creativa y transformadora, relegándola al ámbito casi estrictamente biológico (reproducción de la estirpe).

Es en el siglo XX cuando las mujeres toman mayor conciencia de la necesidad no sólo de participar, sino de influenciar y determinar aspectos cruciales de su vida, luchan por la igualdad y la equidad de género, además de consolidarse como “sujetas de derechos” al pugnar por conseguir sus prerrogativas políticas mediante su acreditación oficial como ciudadanas, es decir, por razón de la obtención del derecho

³ www.pgr.gob.mx/fepade (consulta el 20 de abril de 2010).

⁴ Tipificación, interpretación y aplicación.

al voto y de ser votadas.⁵ Cuestión que en México se logró tardíamente en 1953 durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines.

Después, con motivo del movimiento de 1968, exigieron el reconocimiento de sus labores domésticas, la participación masculina en los quehaceres del hogar e igualdad laboral, así como respeto a su integridad física y psicológica. Todo lo cual, a raíz de múltiples luchas, ha logrado asentarse, al menos en los discursos político y jurídico.

Cuestión nada despreciable si consideramos el esfuerzo y las resistencias por conseguirlo. Sin embargo, persiste una distancia infranqueable entre el discurso y su puesta en práctica, producto no sólo de la diferencia ontológica, sino de la resistencia de sus usuarios (legisladores, jueces y autoridades) para hacerlo efectivo.

El problema que desde la ciencia política se desprende, no es constatar la distancia entre el discurso y los hechos, sino determinar cuáles son las relaciones sociales y de poder que permiten que esta situación se reproduzca, así como averiguar cuál es el papel que la mujer ha desempeñado, precisamente por ser el sujeto directamente afectado, en la reproducción o resistencia de esta condición. Papel que analizamos mediante su incursión partidista y el ejercicio del poder público, en una ciudad tan conflictiva y políticamente relevante como la capital de México.

México es un territorio que incorpora cada vez más a las mujeres en el trabajo extradoméstico remunerado, no sólo como táctica de pervivencia de familias pobres, sino como una estrategia capitalista empresarial. Precarización que refiere los cambios en las relaciones laborales y en el mercado de trabajo, que, por los objetivos que persiguen, tienen un impacto negativo en los ingresos, condiciones y seguridad social de los asalariados, lo que implica deterioro en la calidad del empleo (Sotelo, 1998; Castillo, 2009).

Especialistas en población han advertido los procesos de feminización de la fuerza de trabajo, acelerados a partir del neoliberalismo. Situación que en los ámbitos político y cultural tiene

⁵ Existen antecedentes históricos significativos como la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* de Olympe de Gouges (Francia, 1791), como respuesta a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida en Francia el 26 de agosto de 1789, así como la publicación del libro: Wollstonecraft, M. (1792) *Vindicación de los derechos de la mujer*. Inglaterra.

repercusiones en la imagen que las mujeres tienen de sí mismas y en el perfil que proyectan hacia los demás, precisamente porque su incursión en el quehacer extradoméstico y su mayor permanencia en el sistema escolar les permiten darse cuenta de las injusticias que se cometan dentro y fuera del hogar.

Así es como se estructura un proceso de concientización, lo que aunado con el descenso en la fecundidad y la secularización del matrimonio, permite una menor dependencia de la mujer, el reconocimiento cívico de su igualdad y la exigencia por la eliminación de leyes y prácticas sexistas. Cuestión evidente con la publicación de la *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, difundida en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007, cuyo primer artículo señala:

La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

Su incursión partidista y en el ejercicio del poder público no responde a una concesión por parte de los hombres, sino a la necesidad de su incorporación al empleo productivo y al creciente reconocimiento, impulsado casi siempre por ellas, de que los seres humanos, sin importar diferencias sexuales, son igualmente capaces para desempeñar cualquier actividad. La fuerza, ni mucho menos la inteligencia, son pretextos para negar su incorporación, sobre todo si consideramos los avances en las ciencias, las tecnologías y las organizaciones productivas,

así como el discurso internacional, adoptado cada vez por más países, en favor de los derechos humanos, como instrumentos dentro de los que destacan: la *Convención interamericana sobre la concesión de los derechos civiles a la mujer* (Bogotá, 1948); la *Convención interamericana sobre la concesión de los derechos políticos a la mujer* (Bogotá, 1948); la *Convención sobre los derechos políticos de la mujer* (Nueva York, 1953); el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (Nueva York, 1966); el *Protocolo facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (Nueva York, 1966) y la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer* (Nueva York, 1967).

Además de lo anterior, la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM (La Habana, 1928); la *Convención sobre la nacionalidad de la mujer* (Montevideo, 1933); la *Declaración de Lima en favor de los derechos de la mujer* (Lima, 1938); la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer al interior del Consejo Económico y Social de la ONU (Nueva York, 1946); el Año Internacional de la Mujer (1975); la Primera Conferencia mundial del Año Internacional de la Mujer (Ciudad de México, 1975) y el Decenio de las Naciones Unidas para la mujer (1976-1985).

Cabe destacar que de la actividad realizada en nuestro país, surgieron la *Declaración de México sobre la igualdad de la mujer y su contribución al desarrollo y la paz* (1975) y el *Plan de acción mundial para la instrumentación de los objetivos del Año Internacional de la Mujer* (1975), lo que posicionó a la nación como importante referente. Cuatro años más tarde, Griselda Álvarez Ponce de León concretó algunos de los ideales plasmados en estos documentos al convertirse en la primera gobernadora en la historia de México, al acceder al cargo en Colima, cuyo nombre quedó inscrito en 2005 en el recinto parlamentario del H. Congreso de Colima.

En las recientes cuatro décadas resaltan además la creación del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM (Nueva York, 1976); la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (Nueva York, 1979); la Segunda Conferencia mundial de la Década de Naciones Unidas para la mujer (Copenhague, 1980); la Conferencia mundial para el examen y

la evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la mujer: igualdad, desarrollo y paz (Nairobi, 1985); las *Estrategias de Nairobi para el avance de la mujer* (Nairobi, 1985); la creación de la Relatoría especial de los derechos de la mujer en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1994); la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Belém do Pará, 1994); la Cuarta Conferencia mundial sobre mujeres: acción para la igualdad, el desarrollo y la paz (Pekín, 1995); y la consecuente *Declaración de Beijing y Plataforma para la acción de la IV Conferencia mundial sobre las mujeres* (Pekín, 1995).

La lista podría continuar con la Conferencia mundial “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, conocida como *Beijín + 5*, celebrada en Nueva York en el 2000, cuestiones que muestran a la vez el avance que ha tenido el sector femenino y el retraso que existía, visos del cual aún podemos encontrar en la mayor parte del mundo, incluyendo México. Ejemplo elocuente es que fue hasta 2003 cuando se aprobó en la Cumbre de la Unión Africana el *Protocolo de los Derechos de la Mujer en África*, signado en Maputo, Mozambique.

III. Votar y ser votados/as

Un estudio electoral que no tomara en cuenta la participación diferenciada de hombres y mujeres adolecería de fallas, precisamente por no incluir las aportaciones de los estudios de género al análisis del Estado democrático de Derecho, cuyo desglose jurídico es insuficiente para dar cuenta de realidades complejas.

El Estado moderno, como una organización política que cuenta con una Constitución y un Derecho razonalmente articulados, así como con una administración compuesta por funcionarios especializados, guiada por reglas racionales positivas y sistemas de gestión de calidad, presupone la participación ciudadana en el ejercicio del poder.

Votar y ser votados/as es un derecho en la democracia. Las candidaturas, en las categorías de titulares y suplentes, deben ser paritarias, pues nada justifica el predominio de alguno de los sexos, más aún si recordamos que la equidad, la legalidad y la transparencia son las bases de elecciones confiables.

Hecho trascendente fue que en la primera sesión ordinaria de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, se presentaron 10 solicitudes de licencia para separarse “indefinidamente” del cargo. Ocho de ellas correspondían a legisladoras que recién habían rendido protesta y que, en todos los casos, serían sustituidas por suplentes hombres. Los argumentos formales señalaban que habría que conceder las solicitudes, puesto que era la voluntad de ellas retirarse de sus cargos. Posicionamiento en contra fue que el Pleno estaba en presencia de un “fraude a la ley”. Que sólo para cumplir con el requisito establecido en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se habían incluido las candidaturas de mujeres como propietarias, puesto que el 40 por ciento era obligatorio después de la reforma electoral de 2007.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido (Art. 219 del COFIPE).

Popularmente se bautizó a las diputadas renunciantes como las “Juanitas”, resaltando las semejanzas con Rafael Acosta, “Juanito”, quien rindió protesta en octubre de 2009 como jefe delegacional de Iztapalapa, pero cuyo cargo se comprometió a ceder durante la campaña (Sauri, 2010).

Por las situaciones mencionadas, muchos se preguntan si la sociedad mexicana está preparada para una presidenta. Resolución incierta, pues aunque buscamos afirmar que sí, las pocas candidatas que hemos tenido obtuvieron resultados electorales pobres, lo cual se explica por múltiples factores, por lo que sería injusto imputarles las magras votaciones, además de que aún debemos fortalecer la adecuada función electoral como medio de expresión de la voluntad popular.

En 1982 y 1988, María del Rosario Ybarra de la Garza, conocida como Rosario Ibarra de Piedra, fue candidata a la Presidencia de la República por el ahora desaparecido Partido Revolucionario de los Trabajadores. Cecilia Soto González fue candidata del Partido del Trabajo a la Presidencia de México en 1994. Doce años después, en 2006, Patricia Mercado Castro compitió por el mismo cargo, postulada por Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Esfuerzos loables que deben aquilatarse tomando en cuenta las condiciones históricas, sociopolíticas y presupuestarias bajo las que contendieron.

IV. Conclusiones

Instancias públicas y civiles deben coincidir en los siguientes objetivos: conocer y analizar la evolución de las funciones que han desempeñado las mujeres en los partidos políticos, movimientos sociales y en la función pública; ubicar los obstáculos que encuentran para insertarse en la vida pública y social como sujetas transformadoras de su realidad; realizar un análisis comparativo de los estatutos y programas de los partidos, así como de la apertura que han tenido con respecto de la participación y demandas del sector femenino; conocer los planteamientos hechos por mujeres al interior de los partidos y organizaciones civiles, buscando determinar su eficacia; ubicar los avances jurídicos y sociales más recientes, con el fin de contar con los elementos para plantear cuáles son las cuestiones en las que existe deficiencia.

En el mundo hay varones feministas y mujeres machistas, pero la lógica nos indica que la identidad de género es un elemento a tomar en cuenta en las políticas de prevención de delitos electorales, sobre todo cuando recordamos que durante mucho tiempo las legislaciones y las políticas públicas fueron hechas por hombres y para hombres, pues aunque formalmente se comenzó a hablar de las mujeres, en la práctica la discriminación ha permanecido, si bien ésta tiende a disminuir.

La democracia es la organización política con participación del pueblo en el ejercicio del poder, pero también el gobierno entre los pares libres y al servicio de la gente, dotándola de mayor igualdad en el reparto de los beneficios y menor discordancia en el impacto de las pérdidas. Implica, por tanto, el reconocimiento de la igualdad entre las y los

ciudadanos, así como del derecho común a determinar y gobernar el régimen del Estado.

Es una forma de gobierno y un modelo político en el que la participación ciudadana incide en la toma de decisiones y en el que existen, como métodos de control, el sufragio universal, el gobierno representativo, transparencia en el manejo de la información, apertura a la disidencia y a la pluralidad de pensamiento, la discusión de los asuntos públicos, instituciones duraderas, el cambio pacífico de gobernantes y el respeto a los derechos de las minorías. En palabras llanas, es un sistema de vida fincado en la diversidad, el debate de ideas y la equidad.

La participación, en este esquema, es el acto de interacción dirigido a tener parte en alguna actividad, de modo de intervenir en su curso y, eventualmente, beneficiarse de ella. Es también una actividad mediadora, desarrollada de manera individual o colectiva, entre ciertas necesidades y la búsqueda de satisfacción de éstas, sea en el plano reivindicativo (demanda de soluciones) o en el interventor (toma de decisiones).

Los partidos, si bien son intermediarios entre la ciudadanía y el Estado para la articulación y la gestión de las demandas sociales y el ejercicio del poder público, frecuentemente se ven rebasados por el actuar directo de la gente, autoconvocada para resolver lo que le afecta. Situaciones históricas como el acceso a la educación, la posibilidad de decidir sobre su cuerpo, el derecho a una vida sin violencia, el sufragio y la tipificación de la discriminación son logros que debemos valorar y fortalecer, en pro de una sociedad equitativa y justa, en donde la participación sea una práctica común, de hombres y mujeres por igual, pugnando todas y todos por el libre ejercicio de los derechos políticos y sociales.

Fuentes de consulta

- Castillo Fernández, D. (2009). *Los nuevos trabajadores precarios*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Gómez Tagle López, E. (2009). *Derecho y Sociedad. Glosario de Criminología y Ciencias Sociales*. México: Asesoría de Diseños Normativos, BUAP, ISSPE, UCA, UPM.

- Lamas, M. (1997). El movimiento feminista en la Ciudad de México. En Álvarez, L. (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, La Jornada Ediciones.
- Ramos, D. (1995). Del gobierno y la oposición democrática en México: el pacto institucional. En *Estudios Políticos*, (núm. 8, julio-septiembre). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Sauri, D. M. (2010). *De las Adelitas a las Juanitas: la lucha de las invisibles*. En www.centrodeinteligenciapolitica.com Consultado el 20 de abril de 2010.
- Sotelo Valencia, A. (1998). La precarización del trabajo: ¿premisa de la globalización?. En *Papeles de Población* (año 4, núm. 18, octubre-diciembre). México: CIEAP-Universidad Autónoma del Estado de México.
- Torres, P. (1997, agosto 4). Recuperar credibilidad y militancia, desafíos del PRI-DF. *El Nacional*.

**PUNTOS DE ENCUENTRO ESTRÁTÉGICOS EN LA CALIDAD
DEMOCRÁTICA: CULTURA POLÍTICA, PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y DELITOS ELECTORALES**

MIRÓN LINCE ROSA MARÍA¹

Resumen: El presente artículo pretende destacar que la consolidación de una ciudadanía participativa a través del impulso de una cultura política democrática permitirá resultados de mayor calado en el abatimiento de las incidencias delictivas en materia electoral. Para ello, en primer lugar se verterán algunas consideraciones sobre el estado que guarda la participación política de los ciudadanos con relación al factor de confianza cívica. En segundo lugar, se

¹ Socióloga y Doctora en Ciencia Política. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2 y responsable del proyecto PAPIIT "Partidos, elecciones y reformas en México, 2006-2011" (IN307209).

destacarán algunos atributos de la relación entre una ciudadanía activa y la atención a delitos electorales durante los años recientes, para remarcar la importancia de un entorno participativo en una estrategia integral de prevención y contención de conductas delictivas en la materia.

Resulta incontrovertible y evidente la transformación política que ha acontecido en nuestro país en los años recientes. A la par de fenómenos como la alternancia política, la pluralidad y el aumento en la competencia, los nuevos tiempos han colocado a México en una encrucijada que ha obligado al fortalecimiento paulatino de sus instituciones, sus normas y sus ciudadanos.

Ese reto tan característico de todas las democracias se vuelve en nuestro contexto un elemento fundamental para el entendimiento de las dinámicas y prácticas electorales que actualmente prevalecen. En un entorno que aún tiene mucho por hacer en el afianzamiento de su calidad democrática, la prevención y erradicación del comportamiento delictivo en materia electoral constituye una tarea impostergable.

En este texto me propongo destacar la importancia que adquiere el impulso de una cultura política democrática para lograr, mediante el robustecimiento de una ciudadanía participativa y en el consecuente mejoramiento de la calidad de nuestra democracia, resultados de mayor impacto en el abatimiento de las incidencias delictivas en materia electoral.

Para ello, de inicio, verteré algunas consideraciones sobre el estado que guarda la participación política de los ciudadanos en relación con el factor de confianza cívica en nuestra joven democracia y la calidad de ésta. Enseguida, destacaré algunos atributos de una ciudadanía activa y ciertos logros en lo que se refiere a la atención de delitos electorales durante los últimos años, para remarcar la importancia de un entorno participativo en una estrategia integral de mejoramiento de la calidad democrática en nuestro país.

1. Cultura política: Participación y confianza

La cultura política democrática se fundamenta en la plataforma de la socialización política, entendida como una serie de actitudes, sentimientos, información, valores y orientaciones políticas que incitan a la ciudadanía a incurrir en determinadas conductas frente a la vida pública. Recoge, como todo reservorio ético, moral y normativo-social, dimensiones de carácter subjetivo, que impactan en el plano relacional, institucional y generan posturas frente al concepto de autoridad, ley, opinión pública y participación política. La cultura política, entonces, se entiende como la percepción subjetiva de una realidad política objetiva en la dimensión del sistema político (Almond y Verba, 1989).

En la dimensión de la subjetivación política, la cultura política democrática se asienta como un margen de valoraciones en donde la tolerancia, la igualdad, la libertad, la capacidad de divergencia, de consenso y disenso, se vuelven parte de las orientaciones del quehacer político (Woldenberg, 2002).

En el plano relacional, la cultura política democrática se convierte en un filtro de superación de códigos excluyentes que rigen la vida pública de los ciudadanos y las autoridades. En este ámbito, las nuevas condiciones de competencia permiten que, más allá de las normas y las leyes, se introduzca un lenguaje más incluyente, que pugne por espacios más abiertos de convivencia y deliberación, permeados por la equidad.

Dentro del ámbito institucional, los cambios apuntan hacia la construcción de mayores grados de confianza y certeza. Las necesidades ciudadanas y de las autoridades, se traducen en la persecución de mayor certidumbre provista por los andamiajes orgánicos, institucionales y constitucionales de la sociedad.

Los valores políticos y las instituciones que los encarnan evolucionan a ritmos distintos (Huntington, 1991); no obstante, es en las sutiles transformaciones de las posiciones del electorado y del ciudadano que se marcan las nuevas pautas del rumbo institucional. Pese a la marcha lenta y gradual, la cultura política democrática parece abrir camino hacia la recomposición de esquemas de gobernanza en los que la sociedad asuma un rol más propositivo y participativo.

La participación política supone la igualdad de oportunidades y derechos de los ciudadanos, no sólo para expresar sus voluntades políticas sino también para ejercerlos, como en el caso de la afiliación a algún partido político, organizarse libremente y manifestarse políticamente, todo ello con apego a la ley. La participación como valor y práctica política, envuelve al resto de las dimensiones de la cultura política, por ser a través de la acción política, pública, libre y ordenada, que los ciudadanos materializan el conjunto de valores y actitudes frente a las esferas que les rodean.

En ese sentido, las nuevas condiciones de competencia que favorecen los cambios en las posturas y valores que dan sustento a la cultura política democrática influyen en la adquisición de nuevas formas de participación. De ese modo, la capacidad de participación política se entiende como una evolución entre ciudadanos súbditos y ciudadanos democráticos, se pasa de la sujeción y la obediencia a la formación cívica y más activa de los individuos frente a la vida pública.

Por lo tanto, a través de la participación política se favorece una presión más efectiva en el cumplimiento de la rendición de cuentas, mayores exigencias sobre la transparencia y en los mecanismos para garantizar ambos procedimientos. La participación como valor y recurso político dota de poder a la ciudadanía a fin de tener mayores posibilidades de injerencia y control sobre la toma de decisiones de los gobernantes y las instituciones.

Por eso mismo, en democracia, la opinión pública² que debe ser la encargada de discutir y criticar los actos del poder público, pasa de ser cerrada, excluyente y homogénea, a tornarse abierta, incluyente y reivindicativa (o por lo menos tolerante) de la diferencia.

La percepción legítima de una política que no vulnera la condición del ciudadano, es la misma que en términos de la cultura política democrática se vincula con la participación activa de éste en un

² Entendiendo, con Sartori, a la opinión pública como "...un público interesado en la cosa pública [...] una opinión se denomina pública, no sólo porque es del público, sino también porque afecta a objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y en esencia, la res pública [...] un público, o una multiplicidad de públicos cuyos estados mentales difusos (opiniones) interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública [...]" (Sartori, 1999).

marco de apego a la ley. Asimismo, ésta se fortalece con la procuración de justicia con certidumbre, basada en la garantía de igualdad ante la ley, la inclusión jurídica y la protección ante el abuso de la autoridad, entre otras tantas cauciones.

De tal manera, la participación política no se agota en el sufragio; es más amplia y general. Implica la interacción en la esfera pública, que es el escenario de formación de la voluntad colectiva, el espacio del debate público entre los miembros de una comunidad política o sociedad, en busca de la justicia, comprendida como la distribución correcta de las existencias entre los ciudadanos a partir de ciertos criterios públicos establecidos, donde el individuo juzga los asuntos del bien común a partir de una perspectiva de bienestar colectivo y no de un interés particular y privado (Rawls, 1971).

Esta concepción encuentra su origen en la idea aristotélica de la participación, entendida como un asunto de pertenencia a la polis, más que como un ejercicio de derechos y obligaciones legales, y donde el ciudadano recibe como beneficio del acto de votar en sí mismo, el vivir en democracia, sin importar el efecto que ese sufragio en particular pudiera tener, sino la ganancia de mantener funcionando el sistema democrático (Downs, 1957).

No obstante lo anterior, la participación electoral se ha convertido paulatinamente en el eje de la democracia, debido a que el voto es la forma más general e igualitaria de participación. Hasta hoy, las elecciones resultan el método más civilizado para realizar el reparto del poder (Bobbio, 1986). Así, la participación también es vista desde la perspectiva de la competencia, esto es, como un instrumento para influir y obtener el poder (Lasswell y Kaplan, 1950). Bajo ese tamiz, la responsabilidad ciudadana va más allá de su intromisión y convocatoria en la contienda electoral, y se extiende hasta el ámbito del cuidado y preservación de la institucionalidad democrática.

Esta última se vincula directamente con el compromiso social de los ciudadanos para afrontar, junto con las instancias gubernamentales correspondientes, los riesgos inherentes a toda democracia y las amenazas que representan las tentativas delictivas para incidir y amedrentar procesos libres, equitativos y plurales del orden electoral.

Esa corresponsabilidad, que autores como Pedro Alfonso Pabón Parra (2002) consideran estratégica en el control y erradicación de delitos electorales, implica suponer que la confianza institucional de la ciudadanía juega un papel imprescindible para el reforzamiento de las normas y, más aún, primordialmente para involucrarse en los asuntos públicos.

La ausencia del ciudadano, o peor todavía, la carencia de interés en el desarrollo de la vida política, siempre implicará una sobrecarga en las tareas del régimen institucional para abatir los males que atraviesan las democracias. La cuestión no es menor, y es que el panorama de participación cívica no ha logrado mejoras sustantivas si se toma en cuenta la percepción marginal que el ciudadano tiene de sus responsabilidades y vinculación con las instituciones del poder político.

Una de las cuestiones primordiales es la percepción general de los ciudadanos respecto del régimen político (Craighton, 2005). No cabe duda de que para funcionar mejor y, por ende, elevar su calidad, las democracias requieren de ciudadanos informados y participativos.

Es cierto que la calidad de la democracia no puede tener una definición única, pues no es un atributo general aplicable en todo momento y circunstancia. Se trata más bien de la conjunción de un desempeño institucional en un régimen democrático y acciones que permitan a los ciudadanos hacer uso de sus derechos y libertades civiles y políticas a fin de lograr sus aspiraciones (Vargas, 2004: 97). Por eso es que la calidad de las democracias está vinculada a la participación de sus ciudadanos; y es superior ahí donde las elecciones son libres, competitivas, equitativas, definitorias e inclusivas, y constituyen las únicas reglas del juego válidas para acceder al poder político (O'Donnell, 2004: 15).

Así pues, se puede afirmar que una cultura política crecientemente democrática y una participación ciudadana cada vez más activa no son fortuitas. Una democracia más competitiva, de mayor cariz cívico y, con mayores exigencias de calidad por parte de la ciudadanía, requiere de cambios sustantivos, institucionales, legales y políticos que permitan responder a los retos.

En los tiempos recientes, México ha asistido a una conformación más plural de los espacios políticos y, por ello, a una lucha más diversificada y democrática por la obtención de posiciones de

gobierno y representación. Por su parte, la cultura política se acuña como un reflejo social de los cambios políticos y estructurales en el país, circunstancias dinámicas y constantemente en transición que implican que gobernantes y gobernados aspiren a una relación más cercana, transparente y corresponsable en la construcción del devenir público. Por tal motivo, la participación debe implicar una forma de intervención más allá de la emisión de sufragios, en la que el ciudadano logre incidir en la realidad que le permea.

Autores como James Craigton (2005), Leonardo Morlino (2005) y Albert Dzur (2008), entre otros, han señalado de forma exhaustiva la preponderancia de la participación cívica para incidir en prácticas depuradas de orden político, que tienden a garantizar el imperio de la ley y evitar la perversión de procesos electivos y de toma de decisiones.

La participación cívica entendida desde esta perspectiva, obliga a atender a dos factores sustantivos. En primer lugar, la aplicación de las normas como un ejercicio que va más allá de la coerción y la obligatoriedad, que sienta los precedentes básicos de un orden democrático en la aceptación y la defensa de principios fundamentales por parte de una ciudadanía. En segundo, la relación siempre existente y variable entre participación y confianza en las instituciones, la cual guarda una relación causal directa con el apego a un marco legal democrático y la cabalidad en la aplicación de la normatividad (Brettschneider, 2008).

2. Los mexicanos y la democracia

Durante las últimas décadas, México ha sufrido cambios trascendentales en materia de participación. Primero logró que el sufragio jugara un papel más efectivo e importante en las elecciones y decisiones de esencia democrática. Más adelante, diversificó los propios canales y caudales de participación, reduciendo algunas barreras para la afiliación partidista, incrementando las oportunidades para la movilización social y la acción colectiva, así como las redes de inclusión comunitaria, el voluntariado en organizaciones gubernamentales y en otras asociaciones no gubernamentales.

Sin embargo, estudios recientes permiten observar que la profunda transformación institucional que se ha vivido en México en los últimos años no ha ido de la mano de un cambio de dimensiones similares en la cultura política. La democracia electoral que sólidamente se ha abierto camino poco a poco entre nosotros, no ha logrado trascender esa etapa para convertirse en una democracia de la ciudadanía (Anastasia, 2008).

Contrario a lo que aquí sucede, la participación ciudadana generalmente está asociada a percepciones positivas respecto de la democracia y sus instituciones. Por ello, resulta particularmente preocupante la información disponible sobre México.

Los indicadores de cultura cívica presentados en los informes anuales de Latinobarómetro que se refieren a México lanzan muy malas señales. Hay que destacar que en el lapso 1996-2009, de toda América Latina, México tiene la característica de ser el país en donde más disminuye el apoyo a la democracia, al pasar de 51 a 42%. Los datos muestran una sociedad que no aprecia mucho la democracia (42%); que no está muy convencida de que, a pesar de tener problemas, ese es el mejor sistema de gobierno³ Asimismo, no considera mayoritariamente que los gobiernos democráticos están mejor preparados para enfrentar las crisis (44%);⁴ que frente a la disyuntiva entre democracia y desarrollo económico, sólo el 30% opta por la primera; y que al abordar la percepción general de los ciudadanos con respecto al grado de democracia que hay en sus propios países, los datos de México se ubican en 6, en una escala de uno a diez.

De igual manera, si se toma en cuenta la información relativa a la satisfacción con la democracia, la situación resulta abrumadora. Los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008, realizada por la SEGOB,⁵ revelan que del total de ciudadanos encuestados, sólo el 33% afirma sentirse satisfecho con la democracia mexicana, mientras poco más de 50% indica un grado considerable de frustración política; en tanto que en Latinobarómetro 2009 el dato es 28%.

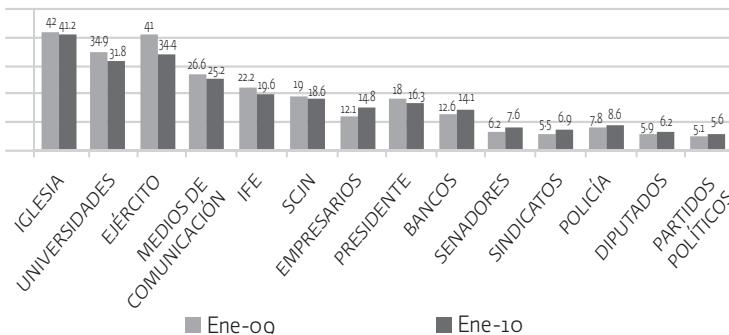
³ La aceptación fue de 62%, quedando en el lugar más bajo.

⁴ Aquí hay que recordar que una buena evaluación de los gobiernos para enfrentar situaciones críticas es también una forma de valoración de la democracia.

⁵ Se trata de un estudio que toma como muestra tres ámbitos sociales amplios: urbano alto, complemento urbano y rural, realizado en 5,056 viviendas a nivel nacional, a personas mayores de 18 años.

Los mexicanos, además de estar insatisfechos con la democracia, muestran altos niveles de desconfianza hacia la mayor parte de las instituciones y también hacia las autoridades; pero lo más preocupante es que los pilares de la representación política, esto es, por un lado los senadores y los diputados, se encuentran en los niveles más bajos de confianza, y por el otro, los partidos políticos, elementos fundamentales del juego democrático, se ubican en el último lugar.

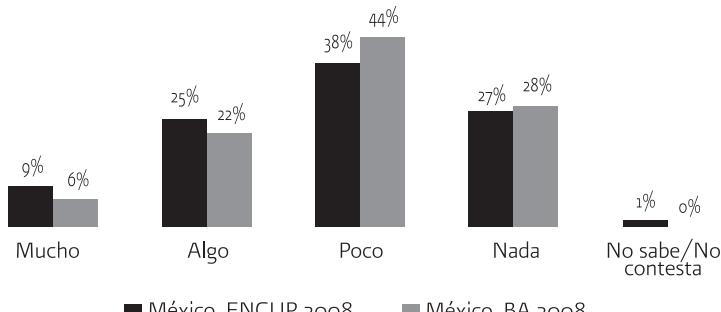
Confianza en las Instituciones y Autoridades



FUENTE: Consulta Mitofsky. Enero 2010. *Confianza en las Instituciones. Evaluación Nacional.* www.consulta.com.mx

El escenario se complica aún más si consideramos con Gabriel Badescu y Eric Uslaner (2004: 43) una condición que se antojaría evitable: “ciudadanos con alta desconfianza se constituyen como ciudadanos con alto desinterés en lo público”, pero que hoy por hoy se corrobora en nuestro país.

Interés en la política, ENCUP y BA



■ México, ENCUP 2008 ■ México, BA 2008

Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política 2008/ Barómetro de las Américas 2008

No obstante, y a pesar de su desinterés en los asuntos públicos, la participación de los ciudadanos a través del voto, característica indispensable en las democracias contemporáneas, sigue presente en nuestras sociedades y esa no deja de ser una buena noticia. Aunque ciertamente, sin tanta fuerza ni convicción como antaño, tal vez ante el desánimo que pudiera causar la debilidad de los otros factores de la democracia (Gómez Tagle, 2009: 35).

Las fragilidades de una cultura política democrática que permea al grueso de la sociedad van más allá, si se considera que el ciudadano no le adjudica un valor primordial al sufragio, cuestión que impacta de forma tajante sobre el compromiso cívico y la conciencia social para promover una actitud corresponsable en la prevención y combate de delitos electorales.

De tal manera, el estado que guarda la participación cívica denota parte de los retos que aguardan a la democracia mexicana en el impulso de una cultura democrática y cívica fuerte y consolidada, que permita coadyuvar a la mejora de los procesos políticos y las instituciones.

Parte de esa mejora se refiere, sin duda, a la tarea permanente que tanto el gobierno como la sociedad deben desarrollar para reducir las incidencias delictivas en materia electoral. En buena medida, las principales conductas en ese ámbito implican al ciudadano como víctima, por ser prácticas como la compra y coacción del voto, la alteración de información electoral, el condicionamiento de bienes y servicios, entre otros, comportamientos que atentan contra la integridad del votante y sus derechos políticos.

Sin embargo, es claro que la elevada desconfianza que prevalece hacia las instituciones, contribuye a una desvinculación de la ciudadanía con las instancias responsables de atención y prevención de los delitos electorales. La percepción de una cultura política democrática se vincula con la razón de apego a la ley, sustentada en la confianza en las leyes, en quienes las crean y en quienes las ejecutan.

Falta mucho por avanzar en ese terreno, pero ningún esfuerzo resulta estéril. Sobre todo si se considera que la desconfianza institucional que mantiene el ciudadano se puede resarcir mediante la instauración de prácticas novedosas que demuestren la efectividad de una labor coordinada entre instancias gubernamentales y sociedad.

3. Ciudadanía activa y delitos electorales

Las últimas contiendas políticas en nuestro país han dejado claro que el combate y prevención de delitos electorales se viene incrustando de forma paulatina en la cultura política de los ciudadanos, los servidores públicos y de quienes ejercen la autoridad.

Bajo el escenario pesimista de una participación limitada por la alta desconfianza institucional, ¿qué factores han contribuido para lograr avances en la atención a incidencias delictivas del orden electoral?

La respuesta es compleja pero, nuevamente, a falta de participación ciudadana, el entramado institucional debe redoblar sus esfuerzos para desplegar estrategias exitosas que logren subsanar el distanciamiento de la sociedad.

En ese sentido, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) ha asumido un papel importante. Durante el último lustro, ha implementado una estrategia para incentivar la participación social mediante distintos mecanismos. Es menester resaltar dos: la labor de prevención y la estructuración de una plataforma ágil de denuncia.

En materia preventiva, la Fiscalía ha trabajado desde distintos flancos, reforzando la capacitación a servidores públicos, la atención a grupos en situación de vulnerabilidad y el acercamiento con la ciudadanía en general. De manera complementaria, la FEPADE ha tendido diferentes tácticas de afianzamiento institucional, estableciendo convenios de colaboración y coordinación con diversas instancias, entre las que destacan la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, la realización de la estrategia de blindaje electoral para proteger y evitar el desvío de recursos públicos, y la generación de rutas de apoyo con el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como con autoridades encargadas de la procuración de justicia (Gómez, 2009).

Con relación a la denuncia y el procesamiento de incidencias, los esfuerzos de la entidad fiscalizadora en materia electoral han consistido en promover la creación de instrumentos de fácil utilización y acceso para favorecer que la ciudadanía y otras instancias participen en la

vigilancia y cuidado de procesos electorales equitativos, limpios y transparentes. Desde la perspectiva institucional, las labores de coordinación se han reforzado mediante la instauración del Sistema de Atención a Denuncias de Delitos Electorales (SADDE) y el Sistema Estadístico con las Procuradurías Estatales (SEPE), que facilita el acceso a información y el seguimiento a las peticiones y recursos interpuestos por el ciudadano.

De manera más directa, la FEPADE también ha instrumentado los recursos electrónicos remotos de FEPADENET (Fiscal en Línea) y PREDEF vía correo, complementando los utensilios virtuales con FEPADETEL, herramienta que hasta ahora ha incrementado la participación ciudadana de forma sustantiva.

Las medidas anteriores han permitido diversificar la calidad del denunciante, involucrando de manera paulatina una mayor participación y vinculación del ciudadano con los procesos de vigilancia y seguimiento emprendidos por la Fiscalía. Con ello, la participación de particulares ha adquirido una tendencia creciente durante los últimos diez años (FEPADE, 2006, 2009).

La estrategia ha servido como un elemento de reactivación de la participación ciudadana. Mediante la diversificación de mecanismos y una fuerte inversión institucional por parte de la FEPADE, se ha logrado la concreción de un ente facilitador que permita subsidiar los factores de apatía y desconfianza de la sociedad, con el fortalecimiento de la presencia del órgano público.

Es cierto, las cifras de incidencia delictiva también han aumentado de manera preponderante fluctuando entre 200 y 250%, sólo de 2007 a 2009 (Gómez, 2009). Sin embargo, es preciso reconocer que los porcentajes de denuncia se han incrementado como parte del éxito para involucrar a la ciudadanía en los procesos de prevención, vigilancia y aviso oportuno a la autoridad en caso de irregularidades en la competencia.

La articulación de un esfuerzo que ha buscado atraer al ciudadano, establecer alianzas estratégicas con instituciones gubernamentales y sectores organizados de la sociedad civil, así como mejorar la capacitación y concientización sobre la atención a delitos electorales, constituye hoy en día un paso de gran relevancia para dar

lugar a una cultura política participativa de mayor impacto. Ello implica, tal y como señala Craigton (2005), edificar los pilares de una sociedad responsable sobre los procesos bajo los cuales se constituye el poder.

Lo que hasta ahora evidencian las cifras de la FEPADE, es que el avance en la atención a conductas delictivas del ámbito electoral, no puede ir por otro camino que no sea la generación de una perspectiva más comprometida e involucrada por parte de la sociedad en general. Para tal efecto, y frente a la desconfianza institucional prevaleciente, recae sobre la autoridad el promover mayores recursos y mecanismos para favorecer una relación estrecha, permanente y coordinada entre ciudadanos e instancias fiscalizadoras. Sólo de esa forma se logrará impulsar el punto de encuentro estratégico entre cultura política, participación y combate a los delitos electorales.

4. A manera de conclusión: la importancia de una cultura política participativa

A partir de la aprehensión de factores tan relevantes es que la calidad democrática cobra un redimensionamiento, asumiendo que la democracia se transforma en las condiciones de competencia por el poder, la conformación de una ciudadanía activa y la articulación de mecanismos de participación que tiendan a prevalecer como puntos de enlace entre representantes y representados.

Comprender la esencia de los cambios y la magnitud de los retos de nuestra democracia, implica aceptar la importancia de las reformas por venir; de ahí que las voluntades y concertaciones políticas adquieran un papel clave a fin de lograr perfeccionar una democracia altamente competitiva, cívicamente efectiva, y de valores congruentes con la fortaleza y buen funcionamiento institucional.

El debate, los acuerdos y las nuevas formas de hacer política, sin duda deberán tener mayor congruencia con el clima político, social y cultural actual. Los esfuerzos de reingeniería tendrán que recoger las modernas circunstancias bajo las cuales se desenvuelve la lucha por el poder. Junto a los retos de la democracia mexicana, residen también las oportunidades para erradicar toda señal de autoritarismo y sembrar la esperanza de una política más cercana y funcional a los electores.

Para alcanzar la necesaria madurez institucional, la vía de la participación ciudadana es un factor clave. En efecto, a la vez que ésta puede garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia para el logro de la convivencia, también permite realizar una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

La participación también ayuda a establecer lazos permanentes de comunicación entre las demandas e inquietudes de la sociedad y sus representantes electos, complementando y preservando la vigencia de la representatividad de estos últimos. Sin participación política no es posible pensar en una democracia. Cuando la participación declina por el descrédito de las instituciones, entre ellas los partidos, es necesario reconocer que esas instituciones necesitan ser apuntaladas para garantizar la supervivencia de todo el sistema.

La calidad democrática es un asunto constructivo, paulatino, que envuelve a la sociedad en su conjunto. La atención a los delitos electorales implica necesaria e inevitablemente el compromiso de instituciones y ciudadanos para acometer esfuerzos que permitan preservar los valores cívicos democráticos, las prácticas competitivas, equitativas, ordenadas y transparentes.

Los juegos con reglas adquieren un papel de gran preponderancia si se considera que la norma no sólo debe ser ejecutable, aplicable y punible en situaciones de incumplimiento. La normatividad, los preceptos políticos y la adecuación de procedimientos constituyen una responsabilidad compartida de quienes se envuelven en entornos democráticos que exigen de una activa participación.

Efectivamente, la confianza institucional minada obliga a los aparatos institucionales a instrumentar estrategias que procuren sopesar los efectos perversos de la apatía y la falta de voluntad. Sin embargo, debemos procurar que también la ciudadanía mexicana tienda cada vez más a tomar parte en la labor de cuidado de la democracia. Esa tarea inacabada implica la generación de una cultura política participativa que se oriente a sembrar mayor conciencia en los entes ciudadanos.

La ocurrencia de delitos electorales refleja la tentativa y el riesgo siempre presente de las democracias. A la labor de la FEPADE hoy se deben sumar mayores recursos y mecanismos que procuren no sólo favorecer la vinculación institucional sino, a su vez, la procuración y la

corresponsabilidad que exige el cuidado de nuestros procesos electivos. Ahí, donde la fragilidad política tiende a manifestarse, es donde la corrupción y la violencia procedural hacen acto de presencia. El incumplimiento de la ley es un reflejo de las anomalías que persisten en el desahogo de la vida democrática de cualquier país.

Por ese motivo, la participación ciudadana adquiere una dimensión imprescindible, si se considera que al involucrarse se facilita una revaloración de las instituciones, del sufragio, de los valores políticos y de la libre competencia.

Hoy debemos tomar conciencia que, en ausencia de una cultura política participativa, todos los esfuerzos institucionales tenderán a desvanecerse. Sólo en la medida en que nuestra sociedad sea capaz de consolidar una ciudadanía más activa, nuestras instituciones se preservarán, pese a los riesgos inherentes de toda democracia.

El camino para lograr una estrategia sólida de atención a delitos electorales debe pasar de forma indispensable por la generación de mayor certidumbre de garantías consolidadas, de procesos vinculantes, pero sobre todo, de un entorno confiable en donde el ciudadano haga de su participación una aportación significativa para el desarrollo de los procesos políticos que lo envuelven. En una democracia insípida y exclusivamente procedural, que no se sustente en una cultura política democrática, esos intentos institucionales perderán su objetivo al no alcanzar a permear e influir en el mexicano de a pie.

Fuentes de información

- Almond, G. y S. Verba. (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California: Sage Publications.
- Anastasia, F. (2008). “Estado, sociedad e institucionalidad democrática”, en *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima, Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Serie Contribuciones al Debate, Volumen II. Pp 99-110.
- Badescu, G. y E. Uslaner. (2004). *Social Capital and the Transition to Democracy*. New York: Routledge.

- Bobbio, N. (1986) *El futuro de la democracia*. México. Fondo de Cultura Económica. Obras de Política y Derecho.
- Brettschneider, C. (2008). *Democratic Rights: the Substance of Self Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Craighton, J. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey Bass.
- Consulta Mitofsky. (2010). *Confianza en las Instituciones. Evaluación nacional*. Enero. www.consulta.com.mx
- Corporación Latinobarómetro. (2009). *Informe 2009*. Santiago de Chile. Noviembre. www.latinobarometro.org
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper Collins Publishers.
- Dzur, A. (2008). *Democratic Professionalism. Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FEPADE. (2006). *Informe anual de actividades*. México: FEPADE.
- FEPADE. (2009). *Informe anual de actividades*. México: FEPADE.
- Gómez Tagle, S. (2009). *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*. IFE.
- Gómez, A. (2009). *Debemos acabar con los delitos electorales*. México: Tribunal Electoral de Hidalgo. Disponible en: www.trielectoralhidalgo.org.mx/pdf/ArelyGomez.pdf
- Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Hermet, G., A. Rouquie y J. J. Linz (1982). *¿Para qué sirven las elecciones?* México. Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. (1991). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Lasswell, H. y Kaplan, A. (1950). *Power and Society*. New Haven, USA, Yale University Press.
- Morlino, L. (2005). *Democracias y Democratizaciones*. México, CEPCOM.

- Morlino, L. y L. Diamond. (2008). *Assesing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. (2004) "Human Development, Human Rights and Democracy", en O'Donnell, G., J. Vargas y O. Iazzetta, *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Pabón, P. (2002). *Delitos electorales: el proceso electoral, los mecanismos de participación democrática y su protección penal*. Madrid: Ediciones Doctrina y Ley.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press.
- Sartori, G. (1999). *Elementos de Teoría Política*. Madrid. Alianza Editorial.
- SEGOB. (2009). *Antología de resultados ENCUP, 2001, 2003, 2005, 2008*. México: SEGOB. También disponibles en: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=encup>
- Vargas, J. (2004). "Democracy and the Quality of Democracy", en O'Donnell, G., J. Vargas y O. Iazzetta, *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Woldenberg, J. (2002). *Los valores de la democracia*. Cuadernos de divulgación, núm. 1. México: Instituto Federal Electoral.



EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REALIDAD MEXICANA

NAVARRO RUEDA ÁNGELES¹

Puebla Vigila es un proyecto de observación electoral cien por ciento apartidista, que inicia en febrero de 2010, tras una preocupación ciudadana por el desarrollo del proceso electoral del próximo 4 de julio, en el cual se elegirán 217 presidentes municipales, 26 diputados locales por mayoría relativa, 15 por representación proporcional y al gobernador del estado. Este grupo de cinco jóvenes se conforma a partir de una invitación hecha por *Actívate X Puebla*²

¹ Coordinadora Puebla Vigila. Para mayores informes comunicarse con la autora en: Alianza Cívica: alianza@alianza.org.mx Facebook & Twitter: [alianzacicvica](#). Puebla Vigila: pueblavigila@hotmail.com Facebook & Twitter: Puebla Vigila.

² *Actívate X Puebla* es un movimiento ciudadano mediante el cual se logró unir esfuerzos entre distintos sectores de la sociedad: universidades, organismos empresariales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general, para hacer una plataforma ciudadana alrededor de los siete temas principales que preocupan a la sociedad (sustentabilidad y medio ambiente, desarrollo urbano, calidad y cobertura en la educación, estado de derecho y justicia, competitividad, transparencia y rendición de cuentas), bajo el lema “no importa quién nos gobierne, sino cómo nos gobierne”. Se realizaron siete foros en diferentes universidades, con la participación de todos los sectores en mesas de trabajo, a fin de llegar a las conclusiones y exigencias que se presentaron a los candidatos el 15 de junio.

y Coparmex,³ para dirigir los esfuerzos ciudadanos de observación electoral en el estado de Puebla, con la ventaja de la utilización de una herramienta nueva para recibir reportes ciudadanos: www.cuidemoselvoto.org, la cual se utilizó por primera vez en México para las elecciones federales del 2009..

Con el fin de fortalecer el proyecto y sus alcances, se realizó una búsqueda de asociaciones, grupos y personas que hubieren realizado la observación electoral con anterioridad, y que pudieran aportar su experiencia al proyecto en Puebla. Es así como *Puebla Vigila* converge con Alianza Cívica,⁴ organización que diseña el proyecto *Juego Limpio – Voto Libre 2010*, a realizarse en cuatro estados de la República Mexicana: Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Puebla. Dichos estados fueron elegidos entre los catorce donde se realizarán elecciones en este año, con base en ciertos criterios comunes entre ellos, como son el rezago, la marginación y la pobreza;; la baja confiabilidad de los organismos electorales, así como la intervención de funcionarios de gobierno en los procesos electorales. Las líneas de trabajo que se han seguido durante la observación electoral son:

- Monitoreo de medios de comunicación: mediante un muestreo hecho con la metodología del Maestro Jesús Cantú.
- Monitoreo del Instituto Estatal Electoral: asistencia a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo General, así como los consejos distritales para analizar las posturas de la autoridad electoral, y posibles sesgos.
- Difusión del proyecto: mediante volantes, carteles, y redes sociales, principalmente.

³ Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P., organismo empresarial que ha realizado observación electoral en Puebla en los últimos procesos electorales.

⁴ Organización ciudadana plural y apartidista que surge en 1994 como un movimiento nacional para impulsar la democracia y elecciones limpias desde la sociedad civil. Ha participado en más de cincuenta procesos electorales, tanto federales como locales.

Las formas en que el ciudadano puede sumarse a este proyecto son:

- Reportando delitos electorales y prácticas ilegales como la compra y coacción del voto, la utilización de recursos públicos con fines electorales, el condicionamiento de los programas públicos.
- Registrándose como observador electoral. La ventaja de ser un observador electoral acreditado por el Instituto Estatal Electoral, es que tiene la facultad de entrar a cualquier casilla el día de la elección, así como participar y ser testigo presencial de todos los actos preparativos de la campaña.
- Haciendo difusión a la herramienta de reportes ciudadanos: www.cuidemoselvoto.org En Puebla <http://puebla.cuidemoselvoto.org>
- Uniéndose al grupo de organización.

La motivación principal de este movimiento *Puebla Vigila* es el impulso de la participación ciudadana, al vigilar y defender la transparencia de sus propios procesos electorales, mediante los cuales serán electos sus representantes. A través del ejercicio de los derechos político-electORALES de los ciudadanos, dicha participación ciudadana es el reflejo de la preocupación social por tener mejores gobiernos. El reconocimiento de la corresponsabilidad de los ciudadanos con el estado que guarda su país, es el primer paso para un real desarrollo democrático que debe ser construido y defendido desde la base de la sociedad.

I. LA CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA

¿Por qué culpar sólo a los gobiernos de la situación que vive nuestro país, si los responsables también somos nosotros los ciudadanos?

No se debe olvidar la relación de corresponsabilidad entre candidatos, funcionarios públicos y nosotros los ciudadanos,

quienes deberíamos estar interesados en asegurar que sus perfiles sean los adecuados.⁵

Se pueden aducir diversas razones para justificar la complicidad de los ciudadanos a través de su omisión ante lo que día a día sucede en México, pero también existen razones que demuestran el interés⁶ y la necesidad que éstos tienen de resolver los problemas que aquejan al país, como son la inseguridad, la corrupción y la ineficiencia gubernamental.

Por supuesto que cada persona tiene intereses muy particulares y habrá quienes dirán que “no les interesa la política” (seguramente hemos encontrado muchos de estos ejemplos). La sutil diferencia entre cualquier otra área de interés y el entorno político es que el ciudadano no puede abstraer su realidad personal de su realidad política, dado que ésta influye directamente en todas las demás esferas de su vida (su realidad económica, laboral, de salud, familiar).

¿Qué podemos hacer entonces? La respuesta es **clara**: participación ciudadana.

II. DEMOCRACIA

La democracia es una forma de gobierno en la que el poder reside en la totalidad de los ciudadanos. En sus inicios, la democracia era un sistema directo de participación, en el que todos los miembros de una comunidad discutían y resolvían los asuntos públicos. A medida que los pueblos crecieron y con ello sus territorios, el proceso de toma de decisiones públicas se tornó más complicado al intentar incluir a la totalidad de los miembros de las comunidades. Así fue como surgió el

⁵ Dada la mala percepción acerca del sistema político “¿quién tiene la responsabilidad final de confrontar los males de la política tradicional? ¿Espera la gente que sus representantes se comporten como santos? ¿Insiste en gobiernos perfectos? ¿Cree que la democracia ideal debe estar en práctica mañana mismo? ¿Espera que el sistema político se corrija solo?” Mathews, D. (1997). Política para la Gente. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, p. 53.

⁶ La apatía es, en primer lugar, subjetiva –la impotencia sentida por la gente ordinaria, la resignación antes de los eventos. Pero la apatía subjetiva está animada por la situación objetiva estadounidense– la separación estructural de hecho entre la gente y el poder, del conocimiento relevante, de la toma de decisiones. Al igual que la universidad influye la forma de vida del estudiante, así también la mayor parte de las instituciones sociales generan las circunstancias en las que el ciudadano aislado intentará entender el mundo y a sí mismo, “The Society Beyond”. En Port Huron Statement, p. 336 <http://www.columbia.edu/~hauben/CS/netdemocracy-60s.txt>

sistema de democracia indirecta o representativa, en el cual los integrantes de una comunidad eligen a sus representantes, quienes deberán tomar las decisiones públicas en su nombre y representación.

El sistema de democracia representativa acarrea una deficiencia: separa completamente la participación del ciudadano y la limita única y exclusivamente al sufragio para elegir a sus representantes.

Ante esta problemática surge un nuevo modelo intermedio de democracia semidirecta o participativa, que combina rasgos de los dos sistemas anteriores: por un lado, persiste la representación, pero por el otro se incluye la participación ciudadana a través de ciertos mecanismos legales que la fomentan y refuerzan. Ejemplos de estos mecanismos son el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la iniciativa popular.

El artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala que el sistema político en el país es el de una democracia representativa o indirecta.⁷ Esto quiere decir que en México no existen mecanismos legales que funjan como herramientas para que los ciudadanos emitan su opinión en los asuntos públicos. La única oportunidad en la que los mexicanos pueden externar sus tendencias políticas es al momento de sufragar para elegir a sus representantes. Cualquier otra acción que se quiera tomar como ciudadanos individuales o colectivos, no tendrá incidencia directa ni efectos vinculantes en los asuntos públicos.

Es así como el ciudadano mexicano tiene pocas alternativas y expectativas reales de incidencia en los asuntos públicos. Es aquí donde se genera el **desánimo** para participar, dado que, *a priori*, es sabido que no habrá ninguna obligación del gobierno a cumplir con la exigencia de un grupo.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A) Marco legal propicio

Es importante tener en cuenta que los gobiernos deben promover la participación ciudadana por medio de una legislación que la incentive. Al no

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

existir en México mecanismos de participación ciudadana en la legislación, ésta se inhibe, dado que, como vimos, no hay efectos vinculantes en las actividades del ciudadano hacia el gobierno, al nivel que se quiera.

En primera instancia, la presión social debe encaminarse hacia una exigencia de inclusión de las herramientas mencionadas previamente, a fin de incentivar el derecho de asociación con una expectativa real del ciudadano de incidir en las políticas y asuntos públicos.

B) Características del ciudadano responsable

Una vez que existan estas condiciones propicias para estimular la participación ciudadana, es prudente reconocer que el ciudadano elegirá diferentes niveles en los que puede practicar dicha política ciudadana.

Por supuesto habrá personas con mayor o menor interés; gente que dedique más o menos tiempo a estas acciones y otra que no esté sensibilizada para ser un activista.

El primer paso es cumplir con ciertos estándares básicos del ciudadano responsable para una sana convivencia en sociedad:

1. Cultura Cívica

Se refiere a la relación de los individuos con temas relacionados a su vida diaria, particularmente en su relación con los bienes públicos y con las leyes y normas que les aplican.⁸

- a) Votar
- b) Cumplir la ley
- c) Cuidar edificios y áreas públicas y privadas.
- d) Cuidar el medio ambiente
- e) Denunciar delitos
- f) Llamar la atención de los demás ciudadanos que no cumplen la ley, externarles nuestra molestia y explicarles la importancia de su cumplimiento.⁹

⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad (en adelante IMCO) 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro, México, p. 210.

⁹ En el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" en Bogotá, se repartieron masivamente las tarjetas ciudadanas a fin de que entre los mismos ciudadanos se censuraban o agradecían comportamientos de los demás ciudadanos. Mockus, A. (1995-1997). *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia*. p. 9.

2. Cultura política y ciudadana

La política no está compuesta únicamente por los actores de los partidos políticos, sino también por todos y cada uno de los ciudadanos ya que, como lo señala Aristóteles, el ser humano por naturaleza es un ente político.¹⁰

Es vital que el ciudadano se involucre en alguna actividad orientada hacia el bien común, en el área que más le convenza (ambiental, de educación, social, de salud, grupos vulnerables).

3. Exigencia a las autoridades

Hay que hacer la exigencia formal. De nada sirven las quejas de sobremesa si no las dirigimos hacia los organismos adecuados.

Ya sea una carta, una solicitud de información a alguna dependencia pública, denunciar un delito (que muchas veces nos da flojera), o hasta plantarnos frente a algún edificio público para demandar soluciones a cierto problema.

C) Incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia gubernamental

En muchas ocasiones, los cambios en los asuntos públicos sólo ocurren cuando la sociedad organizada ejerce presión y exige a los actores políticos.¹¹ Es importante que la sociedad comprenda y asimile que en la medida en que se organice y fortalezca para vigilar a sus gobiernos, la eficiencia de éstos aumentará considerablemente.¹² Asimismo, la cultura ciudadana funciona también como un catalizador de la competitividad, para lograr una mayor prosperidad y desarrollo económico.

¹⁰ La palabra política está asociada con lo que hacen los políticos en el gobierno. Sin embargo, la política ciudadana es, en buena medida, política. La palabra política se deriva de la palabra *polis*, utilizada por los antiguos griegos para denominar la ciudad. Está relacionada con las actividades necesarias para asegurar una buena vida en común dentro de una *polis*. Es correcto incluir como política una amplia gama de fuerzas formales e informales para resolver problemas comunes y expandir el bien común. Mathews, D. (1997). Política para la Gente. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, p. 160.

¹¹ Tapia Álvarez, M, Campillo Carrete B., et al. (2010). Manual de Incidencia en Políticas Públicas. Alternativas y capacidades. México: marzo 2010.

¹² Muchos de los cambios institucionales que han ocurrido en las últimas décadas en Europa, Estados Unidos e Inglaterra, entre otros, se deben más a los movimientos sociales que a la iniciativa del gobierno, como muchas veces se piensa en México que así debe ocurrir. IMCO. Acciones urgentes para las ciudades del futuro. Sección III: Cultura ciudadana, p. 215.

La única manera de convertir el actual círculo vicioso en uno virtuoso, es la generación de voluntad política ciudadana traducida en participación activa en los asuntos públicos.

Actual círculo vicioso



La vigilancia social generaría un círculo virtuoso:



En su trabajo de investigación en Italia, Robert Putnam identificó que las ciudades con un nivel de compromiso social y participación ciudadana altos tienen una mayor eficiencia gubernamental que las ciudades que carecen de ellos.¹³ Encontró que las normas y las redes de compromiso cívico son factores determinantes en el desempeño de un gobierno representativo.

En Bogotá, por ejemplo, se realizó el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” (1995-1997), en donde se destinó el 3.7% del presupuesto de inversión de la ciudad para la promoción de la cultura ciudadana, encaminada al mayor cumplimiento de la ley.¹⁴ Este tipo de acciones provocaron la reducción de los altos índices de violencia que aquejaban a la ciudad.

Esa tan utilizada frase de “regresarle el poder al pueblo” no necesariamente viene acompañada de ideologías políticas. Es una decisión compartida de la sociedad de tomar parte activa en los asuntos públicos, e incidir en ellos mediante la exigencia colectiva. Para generar bienestar social, el fortalecimiento institucional debe ir de la mano de una sociedad activa y articulada.

IV. OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dentro de las múltiples acciones que se pueden realizar alrededor del concepto de participación ciudadana, está la observación electoral. La transparencia es un requisito indispensable para asegurar que un candidato acceda a un cargo público a través de procesos electorales equitativos y justos, siempre bajo el cumplimiento de la ley. Si este supuesto no se cumple desde el proceso electoral, existe el riesgo de perder la confianza pública y resulta cuestionable que dicho funcionario público cumpla la ley una vez en su encargo.

¹³ Putnam, R. D. (1995, 1 de enero). “Bowling Alone: America's Declining Social Capital”. En *Journal of Democracy* 6, p. 65-78. The National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

¹⁴ Para el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, los equipos interinstitucionales que posteriormente tendrían que participar en la ejecución del plan, definieron Cultura Ciudadana como el “conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. Mockus, A. Op cit., p. 11.

Es por eso que la observación electoral tiene gran importancia como medio de participación ciudadana.

Ahora, la observación electoral se divide en dos categorías¹⁵

1. Observación de corto plazo: únicamente se vigila la jornada electoral y el conteo de votos.
2. Observación de largo plazo: se vigila la totalidad del proceso electoral.

Esta última categoría es más integral y efectiva, dado que evalúa y monitorea, además de los candidatos y partidos políticos, los diversos factores y actores alrededor de dicho proceso, como son los organismos autónomos y los medios de comunicación.

Al desarrollarse una observación de largo plazo, los observadores pueden emitir opiniones más informadas sobre el multicitado proceso, tras un análisis y seguimiento integral, así como también permite que se efectúen propuestas de mejora con más sustento.¹⁶

V. OBSERVACIÓN ELECTORAL

El caso del proyecto “Juego Limpio, Voto Libre 2010”

De cara al proceso electoral de este año, se realizará observación electoral en cinco estados de la república: Puebla, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Tlaxcala, coordinados en el proyecto “Juego Limpio, Voto Libre 2010”, de Alianza Cívica.

El objetivo principal de este proyecto ciudadano es contribuir a generar condiciones de mayor equidad y limpieza de los procesos electorales que posibiliten el voto ciudadano libre, consciente e informado, mediante acciones de vigilancia y observación electoral desde la sociedad civil independiente y no partidista. Con ello se busca coadyuvar a que el proceso electoral se desarrolle bajo los principios de

¹⁵ Ace Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/main/espanol/po/poa03.htm>
Obtenida el 13 de mayo de 2010.

¹⁶ Ace Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/main/espanol/po/poa03.htm>
Obtenida el 13 de mayo de 2010.

equidad y legalidad, así como lograr mayor confianza del ciudadano para ejercer su derecho al voto.

Se seleccionaron dichos estados por considerar que cuentan con ciertas características comunes:

- Baja confiabilidad y autonomía de los organismos electorales.
- Exceso de recursos de los partidos políticos.
- Sesgo de medios de comunicación.
- Funcionarios públicos operando activamente en campañas con programas y recursos públicos.
- Elecciones competitivas por coaliciones.

Tomando en cuenta estas circunstancias, se definieron los campos de acción del proyecto para garantizar los objetivos mencionados con anterioridad, que son:

1. *Observación a corto plazo*: observación de la calidad de la jornada electoral.
2. *Investigación sobre la autonomía de los organismos autónomos y autoridades electorales*: Institutos Estatales Electorales y Tribunales Estatales Electorales.

Dado que la actuación de las autoridades electorales es crucial e influye directamente en el desarrollo y resultado de las campañas políticas, es importante que sus integrantes sean completamente imparciales, para asegurar que dichas autoridades emitirán resoluciones objetivas y sin ningún tipo de sesgo.

3. *Monitoreo de medios de comunicación*.

Los medios de comunicación constituyen una de las principales fuentes de información de los ciudadanos, y por ello, tienen una gran responsabilidad en la generación de opinión pública, dado que la calidad e imparcialidad de la información influirá en el criterio de los ciudadanos. Por medio del monitoreo, se podrá comprobar la equidad o existencia de sesgos en la cobertura a los candidatos.

4. *Monitoreo de los gastos y topes de campaña.*

La excesiva publicidad electoral causa un efecto contrario al deseado. El actual dispendio electoral provoca el hartazgo e irritación social.

Consideramos que es necesario vigilar que no se rebasen los topes de campaña de los candidatos, a quienes repetitivamente se ve en las calles a través de múltiples medios de publicidad (espectaculares, pendones, volantes).

5. *Denuncias jurídicas y seguimiento a Tribunales Electorales.*

Se evaluarán los reportes ciudadanos que se reciban, para presentarlos ante la autoridad electoral competente.

En este ejercicio de observación electoral se están utilizando las tecnologías de información, con el sistema electrónico de reportes “Cuidemos el Voto” (<http://www.cuidemoslevoto.org>) utilizado para las elecciones federales de 2009. Este sistema, basado en el reporte ciudadano, utiliza la plataforma social **Ushahidi**, que ha sido empleada en otros ejercicios electorales en el mundo, así como para otro tipo de fines como desastres naturales (Haití).

Por medio de esta herramienta, cualquier ciudadano puede reportar delitos electorales y prácticas de compra y coacción del voto a través de un email, Twitter o SMS al **88200**. De esta forma, existe un potencial observador electoral en todos y cada uno de los ciudadanos, independientemente de que hayan sido o no acreditados por los Institutos Estatales Electorales correspondientes. El único requisito es que cuenten con una cámara fotográfica o de video, para enviar su reporte con una prueba del hecho.

En la página se elabora el reporte con la ubicación del hecho y se pueden identificar las zonas donde existan conflictos y delitos electorales. Aunado a ello, la plataforma permite vincular a individuos que así lo deseen, para que se les envíen alertas a su celular en cuanto exista un reporte a cierto radio de su ubicación. Esta es una gran ventaja tanto para los observadores electorales acreditados, como para los periodistas, quienes tendrán acceso a información y reportes de primer momento para poder acudir de inmediato al lugar de los hechos.

Con este importante ejercicio ciudadano se busca crear conciencia social de la importancia de la participación ciudadana en los procesos electorales, para evitar los excesos por parte de los actores políticos y obstaculizar la compra y coacción del voto, a fin de que la ciudadanía tenga más confianza e información para ejercer un voto libre.

El proyecto ya está funcionando exitosamente en estos cinco estados de la república, y son bienvenidos a sumarse todos los ciudadanos u organizaciones que estén preocupados por el futuro de sus comunidades y que deseen unir fuerzas para este fin.

La invitación está completamente abierta para todos los grupos ciudadanos interesados en tomar parte activa en la situación política actual del país, y para aquellos que quieran implementarlo en sus respectivos estados.

Lo ideal sería que este tipo de ejercicios se hicieran de manera regular y constante, en todos y cada uno de los procesos electorales del país, por medio de la iniciativa ciudadana, y que fuera ya una práctica arraigada en la sociedad, sin depender de una u otra organización para que se haga.

México necesita liderazgos sociales y acciones concretas para cambiar el *status quo* y generar agendas públicas con los intereses ciudadanos.

Estoy convencida de que la única manera de que México salga adelante es que la sociedad civil tome las riendas de su propio futuro, sobre todo los jóvenes. Los recursos humanos y la capacidad existen, es únicamente una cuestión de voluntad y de asumir el compromiso. La participación ciudadana es el camino que nos llevará a un país más próspero, justo y con mayores oportunidades para todos. La decisión está en nosotros los ciudadanos.

¡Los invitamos a sumarse a este gran esfuerzo!

BIBLIOGRAFÍA

- CLARK, W. (2000). *Activism in the Public Sphere. Exploring the discourse of political participation.* Gran Bretaña: Ashgate Publishing Company.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Acciones. 2010. Urgentes para las Ciudades del Futuro.*
- LICA, I. (2005). *Ciudadanía Activa*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MOCKUS, Antanas A. (1995-1997). *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia.*
- MATHEWS, D. (1997). *Política para la Gente*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.
- PÁLLINGER, Z. T. (2007). Direct Democracy in Europe: developments and prospects.
- PUTNAM, R. D. (1995, 1 de enero). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6. The National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- SIGG, O. (1988). *Las Instituciones Políticas de Suiza*. Zurich.
- TAPIA ÁLVAREZ, M., CAMPILLO CARRETE, B. et al (2010). *Manual de Incidencia en Políticas Públicas. Alternativas y Capacidades*. México.
- <http://www.columbia.edu/~hauben/CS/netdemocracy-60s.txt> Ace Electoral Knowledge Network, consultado 13 de mayo de 2010
- <http://aceproject.org/main/espanol/po/poa03.htm> Ace Electoral Knowledge Network, consultado 13 de mayo de 2010.
- "The Society Beyond". En Port Huron Statement, p. 336 <http://www.columbia.edu/~hauben/CS/netdemocracy-60s.txt>



LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN CONTEXTOS ELECTORALES

OLVERA ACEVEDO ALEJANDRO¹

Ante la desigualdad existente en las diversas sociedades del orbe y con la finalidad de proteger a sectores de la población en precaria situación económica y social, es deber de los gobiernos formular políticas públicas encaminadas a la atención de los problemas y carencias a las que se enfrentan dichos estratos sociales en estado de desventaja. Algunas de esas políticas se traducen en la implementación de programas sociales que, adicionalmente, tienen que proteger la dignidad de sus destinatarios, pues quienes se encuentran en estado de necesidad no deben ser colocados en una situación en la que tengan que sacrificar sus propias convicciones políticas o de cualquier naturaleza, con tal de acceder a beneficios que contribuyan a paliar su situación.

Particularmente, en cuanto se refiere a aspectos políticos, es necesario que tales programas se destinen exclusivamente para sus fines y no para favorecer la imagen o generar beneficios a sujetos o

¹ Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

entidades, como pudiera ser un funcionario o actor político; tampoco para condicionar, en manera alguna, su aplicación o la entrega de los beneficios que comprende. Así las cosas, dichos programas deben contar con la protección debida para evitar la distorsión de sus fines encaminados al logro del desarrollo social.

Esa finalidad ha inspirado el establecimiento de mecanismos o factores institucionales que brinden protección a los programas sociales, entre otros; la creación de entidades encargadas de coordinar los esfuerzos gubernamentales en materia de política social, la aprobación de disposiciones legales en la materia y, particularmente, la existencia de reglas de operación para los programas concretos y de padrones de beneficiarios.

1. La protección en el ámbito del Derecho Electoral

Si bien la salvaguarda de los programas sociales encuentra amplio sustento legislativo en la *Ley General de Desarrollo Social*, en el ámbito electoral dicha protección encuentra sustento inclusive desde el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En el actual párrafo séptimo del artículo 134 de la Carta Magna se establece el deber que en todo tiempo tienen los servidores públicos federales, de las entidades federativas, así como de los municipios y de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, “*de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos*”.

En congruencia con lo anterior, en el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y e) del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se reitera la referida protección en los términos siguientes:

“Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:
(...)

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

(...)

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

(...)"

Con motivo del procedimiento electoral federal 2008-2009 y en atención a las disposiciones aludidas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el Acuerdo CG39/2009, mediante el cual se publicaron las *Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en el Uso de los Recursos Públicos*. Con base en estas normas, las conductas llevadas a cabo por todos los delegados federales o servidores públicos de cualquier ente público, descritas a continuación, se consideraron contrarias al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos y, por tanto, que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Algunas conductas son:

"Condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales... a la promesa o demostración del voto a favor de algún precandidato, candidato, partido o coalición; a la no emisión del voto para alguno de dichos contendientes en cualquier etapa del proceso electoral; a la obligación de asistir o participar en algún evento o acto de carácter político o electoral; a realizar cualquier propaganda proselitista, logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político, precandidato o candidato; o a la abstención o no asistencia a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla, de ser el caso".

Ahora bien, debe precisarse que por lo que se refiere a las elecciones a realizarse en el año 2010,² la competencia para la organización de las mismas corresponde a los órganos electorales respectivos y tiene sustento en la legislación electoral de cada entidad federativa. Por esta razón, en lo relativo a la protección de los programas sociales en los contextos electorales concurren también tales ámbitos locales de competencia.

Por lo que se refiere a las entidades federativas en las que se llevarán a cabo jornadas electorales durante el presente año, destacan las disposiciones previstas en el artículo 82 del *Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. En dichas disposiciones, como parte de la protección normativa de los programas sociales en el ámbito electoral, se establecen prohibiciones expresas a partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos, en los párrafos primero y cuarto:

“Artículo 82. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos no podrán utilizar en su favor los programas públicos de carácter social en la realización de actos de proselitismo político.

(...)

Durante el desarrollo de **procesos internos, precampañas y campañas, los precandidatos y candidatos se abstendrán de participar o realizar actos**, por sí o por interpósita persona, **donde se hiciere entrega de apoyos gubernamentales de carácter social y de obra pública”**.

En cuanto corresponde a las autoridades estatales y municipales, en el párrafo tercero del referido artículo se les impone el deber de “cesar la entrega... de apoyos provenientes de programas sociales durante los treinta días anteriores a la jornada electoral”. Asimismo, por lo que se refiere a los programas sociales federales

² En el año 2010 se programaron elecciones en 16 estados: el 16 de mayo en Yucatán, y el 4 de julio en: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y Coahuila (extraordinarias en los municipios de Juárez y Lamadrid).

(párrafo quinto), a fin de fortalecer la equidad de la competencia electoral entre los partidos, se encomienda al Instituto Electoral Veracruzano promover, con el titular del Poder Ejecutivo Federal, la celebración de un acuerdo de neutralidad, con el fin de suspender la entrega de los subsidios de los programas sociales durante el lapso referido.

Otro de los ordenamientos que puede destacarse es la Ley Electoral del Estado de Zacatecas que instituye mecanismos de protección de los programas para el desarrollo social, al establecer prohibiciones e imponer determinados deberes a los actores políticos y a los gobiernos federal, estatal y municipal con relación a los mismos. Por lo que se refiere a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, se establece que durante las fases de precampañas y campañas, así como durante la jornada electoral "no podrán utilizar los programas públicos de carácter social para realizar actos de proselitismo político en su favor" (artículos 112 párrafo 4 y 142, párrafo 1).

A los gobiernos federal, estatal y municipal les impone el deber de "abstenerse de hacer propaganda sobre los programas de carácter social" a su cargo, a partir del inicio de registro de las precandidaturas, durante el transcurso de las campañas electorales y el día de la jornada electoral (artículo 112, párrafo 5). Asimismo, se ordena que:

"6. Durante el año de la elección los programas gubernamentales de carácter social, de los tres órdenes de gobierno, se aplazará la entrega de los apoyos de los diversos programas, ya sea en especie o económicos en el territorio del Estado, treinta días antes de la jornada electoral y quince días después de la misma."

Otro de los mecanismos normativos de protección de programas de política social corresponde a los acuerdos "de neutralidad" que han emitido los órganos superiores de dirección de algunos institutos electorales de las entidades federativas con procedimiento electoral y jornada electoral durante el 2010.

Uno de estos casos corresponde al Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, aprobado el 22 de diciembre de 2009, mediante el cual se expedían *Lineamientos en*

Materia de Propaganda Institucional y/o Electoral, Imparcialidad en el Uso de los Recursos Públicos y Propaganda Gubernamental, entre los cuales se reitera el deber genérico de los servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones, tengan el carácter de autoridad por contar con facultades de dirección y atribuciones de mando, de “evitar el uso de recursos públicos para influir o inducir a través de la publicidad por cualquier medio, el sentido del voto de los militantes o electores”.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla emitió en sesión del 13 de marzo de 2010, el Acuerdo CG/AG-034/10, mediante el cual aprobó las acciones que deben ser observadas por los gobiernos federal, estatal y municipal, así como por los servidores públicos durante las etapas de preparación de las elecciones y jornada electoral del procedimiento electoral ordinario 2009-2010. Entre las acciones que de manera enunciativa no limitativa deben observar los funcionarios o servidores públicos se establece el deber de abstenerse de condicionar obra o recurso de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor de determinado partido político, coalición o candidato.

En el estado de Sinaloa, el respectivo Consejo Estatal Electoral aprobó el 16 de febrero de 2010, el acuerdo mediante el cual determina exhortar al Titular del Poder Ejecutivo de Sinaloa, a los titulares y servidores públicos de todas las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, paraestatales y paramunicipales, para conducirse con la debida neutralidad y abstenerse de influir de modo alguno en el procedimiento electoral local de este año. Entre las reglas aprobadas se enuncia expresamente el deber de abstenerse de “utilizar sus programas sociales para inducir o coaccionar a los ciudadanos para que voten a favor o en contra de cualquier partido político o candidato”.

Destaca también el Acuerdo C.G.-139/2009, aprobado el 10 de diciembre de 2009 por el del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, por el cual se emiten *Reglas de Neutralidad para que sean atendidas por la gobernadora, los diputados, los magistrados, los presidentes municipales, los titulares de los órganos autónomos, y los de la administración pública estatal y paraestatal, así como cualquier*

servidor público perteneciente al Gobierno Federal, estatal y municipal, y en su caso por los precandidatos que ostenten un cargo de elección popular o desempeñen un puesto en la administración pública estatal o municipal, durante el procedimiento electoral 2009-2010, cuya jornada electoral se llevó a cabo el pasado 16 de mayo.

Entre las reglas emitidas se estableció el deber de los referidos sujetos de “abstenerse de condicionar recursos de programas gubernamentales” a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición o candidato. Asimismo, en el punto tercero del acuerdo se exhorta a la gobernadora del estado, los diputados, los magistrados, los presidentes municipales, los titulares de los organismos autónomos, y los de la administración pública estatal y paraestatal, así como cualquier servidor público perteneciente al Gobierno Federal, estatal o municipal,

“...para que durante los 30 días anteriores al de la jornada electoral y durante la misma, suspendan la entrega de apoyos, obras y beneficios, a menos de que la falta de dicha entrega cause un daño irreparable a la sociedad y ponga en riesgo la salud, seguridad o subsistencia de los ciudadanos”.

Es de particular interés la excepción prevista en el acuerdo en análisis, con relación a que la falta de entrega afecte de manera alguna a la sociedad o a los individuos en los particular, dada la naturaleza de algunos programas sociales cuya entrega debe ser necesariamente en forma permanente e ininterrumpida.

2. La protección en el ámbito del Derecho Penal Electoral

Ahora bien, por lo que se refiere al ámbito del Derecho Penal Electoral, la protección de los programas públicos de carácter social se ha traducido en la tipificación de las conductas que los legisladores de un tiempo y lugar determinados, han considerado de tal gravedad que es necesaria su protección a través de normas punitivas, particularmente en el contexto de lo electoral, así como a través del establecimiento de órganos de procuración de justicia en materia de delitos electorales.

En el ámbito federal, un ejemplo de lo descrito se encuentra en el artículo 407, fracción II del Código Penal Federal, donde se establece, respecto de sujetos con la calidad especial de servidor público, que se impondrán de 200 a 400 días multa y prisión de uno a nueve años, cuando:

“II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato”;

Por lo que se refiere al ámbito de las entidades federativas y particularmente de aquellas que celebran elecciones en este año, similar disposición se establece en los respectivos ordenamientos penales.³

En este ámbito de protección de los programas de política social, puede destacarse lo establecido en el *Código Penal para el Estado de Chiapas*, en cuyo artículo 484 el legislador de la entidad ha determinado mayor protección a tales programas. En dicho artículo se establece que respecto del funcionario partidista o candidato, se le impondrá prisión de uno a seis años y multa de cuarenta a doscientos días de salario mínimo, cuando alguno de los referidos sujetos “VIII.- Utilice a su favor en los actos de propaganda y proselitismo político, de campaña, los programas públicos de carácter social”.

Asimismo, en el artículo 486 fracción IV, se ha instituido la hipótesis relativa al precandidato que en los actos de propaganda y proselitismo político, de precampaña, utilice a su favor los referidos programas públicos, en cuyo caso la prisión podrá ser de seis meses a tres años y la multa de veinte a cien días de salario mínimo.

Particular mención debe hacerse también de las hipótesis normativas previstas en la fracción XVIII del artículo 87 de la

³ Tal disposición puede encontrarse en la Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes (art. 88, fracción III); en el Código de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla (art. 444, fracción III); así como en el respectivo Código Penal de los estados de Baja California (art. 348, fracción III), Chiapas (art. 487, fracción II), Chihuahua (art. 340, fracción II), Durango (art. 413, fracción II), Hidalgo (art. 356, fracción II), Oaxaca (art. 397, fracción II), Quintana Roo (art. 266, fracción II), Sinaloa (art. 357, fracción II), Tamaulipas (art. 450, fracción II), Tlaxcala (art. 320, fracción V), Veracruz (art. 356, fracción II), Yucatán (art. 401, fracción II) y Zacatecas (art. 385, fracción V).

Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes, al establecer entre los casos de “Atentados al Sistema de Elección Popular”:

“XVIII. Difundir, en cualquier tiempo, a nombre de un aspirante, precandidato, candidato, asociación política nacional o estatal, o bien, partido político, cualquier programa gubernamental sin incluir, claramente visible o audible, la leyenda “Este programa es público y ajeno a cualquier partido político”.

Conforme al referido artículo, a los responsables de las conductas referidas, se les impondrá una pena privativa de libertad de tres meses a un año, así como sanción económica de mil a dos mil días multa.

La fracción citada –incorporada mediante el Decreto 219, publicado el 4 de mayo de 2009 en el órgano oficial de difusión del estado- que sin lugar a dudas tiene como finalidad complementar la protección de los programas públicos de carácter social, si bien, al posibilitar la difusión de programas sociales a nombre de los sujetos referidos, parece asumir el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al aprobar, el 19 de marzo del mismo año, por mayoría de cinco votos, la tesis de jurisprudencia que al rubro señala: “PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL”.

Entre los precedentes que motivaron la creación del criterio jurisprudencial de referencia, se encuentra la sentencia que resolvió también por mayoría de votos, los recursos de apelación acumulados identificados con las claves SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009, en la que la Sala Superior determinó que no existe disposición alguna que limite o prohíba a los partidos políticos utilizar propaganda relativa a programas de desarrollo social.⁴

⁴ En la sentencia mencionada fueron emitidos dos votos particulares, en uno de los cuales, el formulado por el Magistrado Flavio Galván Rivera, se razona que la realización de propaganda política que se traduce en el uso de programas sociales con fines distintos al desarrollo social, constituye una violación a diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social así como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que construyen a los partidos políticos a abstenerse de usar programas sociales con fines distintos al desarrollo social, con independencia del resultado que ese uso indebido provoque.

Asimismo, se sostuvo que la difusión de mensajes propagandísticos con referencia a ciertos programas sociales no es contraria a Derecho, sino que coadyuva al debido cumplimiento de los fines de los partidos políticos, al tiempo que se constituye en uno de los elementos esenciales para la discusión o debate político, y se inserta a su vez en los contenidos que los partidos pueden incluir legalmente en sus declaraciones de principios o en sus programas de acción. Por ello, debe estimarse permitida, amén de resultar lícito que los partidos puedan exponer las líneas políticas de los logros de gobierno, tanto para resaltarlos como para criticarlos, con el propósito de plantear como propaganda política las propuestas de resolución de los problemas nacionales que promueven.

Como se ha referido, otra parte del marco de protección del Derecho Penal Electoral a los programas públicos para el desarrollo social, corresponde, en el ámbito federal y conforme a sus atribuciones, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. La Fiscalía Especializada está encargada de desarrollar diversas actividades por lo que se refiere a la investigación y persecución de delitos electorales, tanto durante el procedimiento electoral federal como en los de las entidades federativas. Asimismo, realiza permanentemente acciones de política criminal en materia de prevención de delitos electorales.

Entre las actividades de difusión para el conocimiento y prevención de conductas social y jurídicamente reprochables en el ámbito del Derecho Penal Electoral, están incluidas aquellas que tienen como finalidad la protección de los programas sociales. Estas últimas son realizadas con la colaboración interinstitucional de las dependencias vinculadas a la implementación de tales programas. La finalidad de las mismas es no sólo dar a conocer a los servidores públicos de los diversos gobiernos cuáles son las sanciones que podrían aplicarles en caso de, por ejemplo, condicionar los programas sociales en beneficio de alguno de los diversos actores políticos, sino también concientizarlos de sus deberes.

En el ámbito de las entidades federativas, las atribuciones en materia de prevención, investigación y persecución en materia de delitos electorales establecidos en los respectivos códigos punitivos,

corresponde a las órganos de procuración de justicia de los estados y del Distrito Federal, bien sea directamente o a través de fiscalías, subprocuradurías o agencias del Ministerio Público, como órganos especializados de procuración de justicia penal electoral.

3. Reflexiones finales

Se han referido dos facetas de protección de los programas sociales; aquella cuya aplicación corresponde principalmente a las autoridades electorales encargadas de la organización de las elecciones; y la que sustenta la actuación de los órganos de procuración de justicia penal electoral. Destacan algunos supuestos de protección concreta contra el uso de dichos programas en los contextos electorales, tanto a nivel legislativo como en el de acuerdos generales emitidos por los órganos superiores de dirección de los institutos electorales. Tales ejemplos deben ser considerados por los diversos creadores de normatividad electoral (órganos legislativos e institutos electorales) en todas las entidades federativas, e incluso en la Federación, con la finalidad de que a partir de un análisis concienzudo consideren su aplicación en sus respectivos ámbitos territoriales.

Por lo que se refiere a la tipificación de delitos electorales, además de analizar la pertinencia de incorporar a los respectivos códigos penales, los ejemplos concretos previstos en la legislación punitiva de Aguascalientes y Chiapas; los respectivos legisladores no deberían desaprovechar la oportunidad que su alta función les permite, para incorporar nuevos tipos penales protectores de los programas de política social, como es el caso, sólo a manera de ejemplo, respecto de conductas referidas con regular frecuencia por los beneficiarios, de amenazas de retirarles los beneficios correspondientes, mismas de las que en ocasiones son objeto por parte, no de servidores públicos, sino de los promotores o enlaces de los diversos programas.

Por otra parte, las actividades en materia de prevención que desarrolla la Fiscalía Especializada federal de manera coordinada con diversas dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno, también buscan coadyuvar al perfeccionamiento de la cultura de la legalidad y la denuncia en los ciudadanos, particularmente en los

beneficiarios de tales programas de política social. En este sentido, los legisladores locales podrían valorar la posibilidad de consolidar normativamente los respectivos órganos de procuración de justicia penal electoral, sobre todo en las entidades federativas en las que no se cuenta con los mismos.

Debe destacarse que resulta necesaria también la formación de una cultura cívica entre aquellos a quienes van dirigidos los referidos programas, dado que, entre otros aspectos, coadyuva a la adecuada comprensión de sus derechos y deberes. Lo anterior, dado que podría existir una multiplicidad de normas cuyo objetivo sea la protección de los referidos programas; sin embargo, las mismas tendrían una eficacia relativa si no se logra incorporar en la percepción de los destinatarios, que los programas sociales de los que son beneficiarios constituyen parte de sus derechos en razón de su particular situación socioeconómica, y no son producto de la concesión graciosa del gobernante en turno.

Desde esta perspectiva, la mejor salvaguarda de los programas sociales sería proporcionada por los directamente beneficiados. Con ello, no sólo se logrará protegerlos de mejor forma, sino además, se coadyuvará a la certeza de que en el plano electoral, el ejercicio del derecho de voto será, genuinamente, una manifestación espontánea de voluntad de los ciudadanos, en tanto libre de coacción alguna y con el pleno conocimiento de su trascendencia.



¿ES POSIBLE CONTABILIZAR LA COMPRA DEL VOTO EN MÉXICO?

OSORIO JAVIER¹

INTRODUCCIÓN

¿Qué tanto se sigue utilizando la compra de votos como estrategia de movilización en México? ¿Actualmente es una táctica aislada y esporádica, o se trata de una práctica sistemática y de amplio uso en las contiendas electorales? ¿Cómo medimos de manera sistemática, precisa y confiable la compra del voto? La movilización por medio de lazos clientelares ha sido una preocupación fundamental de académicos e instituciones en la vida democrática de México y en otras democracias emergentes. El menú de estrategias de movilización clientelar abarca una variedad de tácticas que van desde el control de la normatividad electoral y los órganos encargados de implementar la elección hasta la intimidación y el acarreo de votantes (Schedler, 2002a; 2006).

¹ Universidad de Notre Dame. Para comunicarse con el autor escribir a fosorizo@nd.edu.

Entre las estrategias de movilización no programática destaca la compra de votos, al grado de ser considerada como el problema central de la competencia electoral en México (Szekely, 2001). Salvo algunas excepciones (Kitschelt, 2000), la literatura en clientelismo político indica que la compra del voto tiene consecuencias negativas en las condiciones de equidad de la competencia electoral, ya que es utilizada como una estrategia dual para movilizar votantes y distorsionar las preferencias de los votantes (Schafer, 2007; Schedler, 2006), invierte la dirección en la rendición de cuentas haciendo que los políticos monitoreen a los votantes (Stokes, 2005; 2007), y genera trampas de pobreza (Magaloni 2006; 2007). Dada la importancia de la compra del voto, es fundamental detectar y medir de manera precisa y rigurosa el grado en que la compra del voto sigue siendo utilizada como una estrategia de movilización electoral en México.

La principal herramienta de medición para estimar de manera sistemática la frecuencia de la compra del voto se basa en encuestas de opinión pública. Este tipo de instrumento ha sido aplicado en varios países de América Latina incluyendo México (Cornelius 2002, 2004; Aparicio, 2002), Argentina (Brusco *et al.*, 2004; Stokes, 2005) y Bolivia (Seligson *et al.*, 2006). Este ensayo cuestiona los argumentos y evidencia que señalan la disminución de la compra de votos como estrategia de movilización electoral en México.

En contraste, el argumento central sostiene que la compra del voto sigue siendo utilizada de manera amplia en México y que la aparente disminución de esta práctica reportada en encuestas de opinión pública se debe a errores de medición generados por *sesgo de deseabilidad social* (*social desirability bias*). Cuando los encuestados se enfrentan a preguntas incómodas relacionadas con estigmas sociales o económicos, es muy probable que distorsionen sus respuestas en función del comportamiento socialmente deseado, y así evitar ser asociados con dicho estigma. Existen varias fuentes de estigma relacionadas con la compra del voto que la hacen un comportamiento socialmente sancionable. De tal forma, es de esperar que los entrevistados tiendan a subreportar su respuesta cuando se les confronta con una pregunta relacionada con este tema.

Los esfuerzos realizados para medir la compra del voto en México con encuestas de opinión, erróneamente asumen que el cuestionario es un instrumento neutral que no es afectado por el contexto ni las normas que rigen la interacción interpersonal en la sociedad. En otras palabras, dichos estudios asumen que los entrevistados responden de manera sincera cuando son confrontados con una pregunta incómoda como lo es la compra del voto. En contraste, la estrategia metodológica de este ensayo toma en cuenta la posibilidad de sesgo de deseabilidad social y utiliza un *experimento de lista* para minimizar el error de medición en encuestas de opinión causado por este sesgo. La evidencia de este estudio proviene de una encuesta representativa a nivel nacional levantada después de las Elecciones Legislativas Federales de 2009. Los resultados revelan que los niveles de compra del voto reportados por el experimento son sustantivamente más altos que los reportados por preguntas directas de compra del voto. Sólo el 9.1% de los votantes reportó haber recibido personalmente un regalo o favor a cambio del voto, mientras que el 28.7% reportó haber visto a los partidos comprando votos en su comunidad. En contraste, el experimento de lista revela que el 38.1% de los encuestados recibió un regalo o favor a cambio de su voto. La brecha entre los niveles de compra de voto reportados por preguntas directas y el experimento de lista sugiere una fuerte presencia de sesgo de deseabilidad social.

CONCEPTO Y EVIDENCIA DE LA COMPRA DEL VOTO

La compra del voto es una estrategia no programática de movilización electoral en la que los candidatos o partidos políticos distribuyen bienes materiales inmediatos a los ciudadanos a cambio de obtener su voto (Stokes, 2005). El tipo de bienes comprendidos en este intercambio incluye: dinero, despensas, materiales para construcción, ganado, herramientas y enceres domésticos, entre otras cosas. Sin embargo, el concepto de compra del voto no incluye la distribución de bienes y servicios asociados con beneficios de políticas públicas o programas de asistencia social, ni propaganda de campaña como distintivos de partido o banderines. En sintonía con viejos debates metodológicos en la Ciencia Política (King *et al.*, 1994; Brady and

Collier, 2004), el estudio de la compra del voto se ha concentrado en dos grandes perspectivas metodológicas: los estudios cualitativos y análisis cuantitativos.

La perspectiva cualitativa basa sus inferencias a partir del estudio detallado de un número reducido de casos en los que aplica una amplia gama de metodologías para el estudio de procesos históricos, diseño institucional y aspectos sociológicos y antropológicos relacionados con la compra del voto (Schedler, 2002a, 2002b, 2006; Schaffer, 2007). En términos generales, los estudios cualitativos han encontrado, de manera consistente, que el clientelismo político y la compra del voto son factores centrales para explicar las relaciones políticas y las estrategias de movilización en varios países de América Latina (Mainwaring, 1999; Hagopian, 1996; Levitsky, 2003; Valenzuela, 1977; Coppedge, 1994; Gibson y Calvo, 2000; Kitschelt, 2000). Dentro de los estudios cualitativos sobre la compra del voto en México destaca el análisis de Schedler (2002b, 2004), quien analiza entrevistas a profundidad de votantes pobres que defienden la autonomía de su voto a pesar de ser blanco frecuente de prácticas clientelares. El enfoque cualitativo tiene la virtud de permitir el entendimiento profundo del complejo entarimado de mecanismos causales, procesos, consecuencias y generación de teorías asociadas con los esfuerzos de movilización no programática que realizan los partidos políticos. A pesar de las contribuciones de esta perspectiva en avanzar el entendimiento de mecanismos causales, la principal limitante es que sus inferencias no son del todo aplicables o válidas en un universo más amplio de casos, ya que existe el riesgo de sesgo en la selección de los mismos. Estudios cualitativos han generado varias contribuciones para entender *cómo* funciona la compra del voto; sin embargo, su poder explicativo es limitado al tratar de estimar *cuánta* compra del voto hay.

En contraste, los estudios cuantitativos de la compra del voto principalmente hacen uso del estudio de encuestas de opinión pública y basan sus inferencias en el análisis estadístico de un grupo numeroso de observaciones. Recientemente, el análisis del clientelismo político en América Latina ha experimentado un incremento sustantivo de estudios cuantitativos utilizando encuestas de opinión. A diferencia de

los resultados de estudios cualitativos, el análisis de encuestas de opinión generalmente concluye que la compra del voto es un fenómeno de pequeña escala. Metodológicamente, la perspectiva cuantitativa tiene la ventaja de permitir la identificación de tendencias generales a través de un gran número de observaciones, lo cual incrementa la validez externa de sus conclusiones. Sin embargo, el enfoque cuantitativo tiene dificultades para explicar a detalle la complejidad de mecanismos causales inherentes a la compra del voto y las relaciones clientelares. Las encuestas de opinión pública son potencialmente mejores para explicar *cuánta* compra del voto hay, mientras que los estudios cualitativos son mejores para entender *cómo* funciona.

Entre los estudios cuantitativos de la compra del voto en México destacan las encuestas representativas a nivel nacional de *Mexico Panel Survey* (Lawson *et al.*, 2000; 2006) y FLACSO-IFE (2000). Cornelius (2004) usa los datos de *Mexico Panel Survey* de 2000 para las elecciones presidenciales y encuentra que el 14% de la población recibió un regalo a cambio de su voto. Utilizando como referencia el alto grado de compra del voto indicado por la literatura cualitativa, Cornelius concluye que la frecuencia en el uso de la compra del voto como estrategia de movilización ha disminuido, así como su eficacia para hacer que los ciudadanos voten por un partido en específico. Aparicio (2002) usa los datos de FLACSO-IFE para la elección presidencial del 2000 y encuentra que el 13.3% de los ciudadanos fueron blanco de algún tipo de táctica clientelista, mientras que sólo el 7.2% reporta haber recibido un regalo a cambio de su voto. La baja incidencia de la compra del voto encontrada en encuestas de opinión ha generado conclusiones optimistas acerca del avance y consolidación de la democracia en México, ya que los votantes parecen haber asimilado las “nuevas reglas de la democracia” y la compra del voto es menos prevalente (Cornelius, 2004).

El problema principal de los estudios cuantitativos de la compra del voto es que asumen que los cuestionarios implementados en las encuestas son instrumentos neutrales que no son afectados por las normas sociales ni el contexto en el que se realiza la entrevista. Estudios recientes de opinión pública se han enfocado en analizar como las normas sociales (Davis, 1997) y el contexto político (Berinsky, 2004)

afectan el tipo de respuestas que ofrecen los entrevistados, y generan diferentes tipos de sesgos en encuestas de opinión pública que se traducen en errores sistemáticos de medición (Weisberg, 2005).

SESGO DE DESEABILIDAD SOCIAL

La tesis central de este ensayo sostiene que las encuestas de opinión tienden a subestimar sistemáticamente la incidencia de compra del voto, debido a que los entrevistados subreportan su participación en este tipo de prácticas, dado que es una actividad socialmente estigmatizada. Existen tres posibles fuentes de estigma asociado con la compra del voto. En primer lugar, es una actividad ilegal catalogada como delito electoral, sancionada en el artículo 403 del Código Penal Federal, y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la normatividad electoral en materia de delitos electorales. En segundo lugar, el Instituto Federal Electoral (IFE) lanzó una campaña mediática combatiendo la compra del voto.

De acuerdo con Díaz Santana (2002), el énfasis de la campaña del IFE en la secrecía y el no condicionamiento del voto logró cambiar el discurso sobre el clientelismo político en México. Esto implica que la compra del voto sea considerada como una práctica contradictoria al nuevo discurso democrático del país. Lamentablemente, el cambio en el discurso no necesariamente corresponde a un cambio de comportamiento en las prácticas de movilización electoral. Finalmente, la compra del voto está asociada a un estigma de pobreza. Es posible que los votantes que aceptan un regalo a cambio de su voto tiendan a subreportar su participación en este tipo de prácticas para evitar ser señalados como personas tan pobres que encuentran atractivos bienes materiales a cambio de su voto.

En este sentido, la ilegalidad de la compra del voto, su contradicción con las normas democráticas y la señalización de pobreza sugieren fuertemente la presencia de estigma asociado a esta acción, en función del cual, es altamente probable que los ciudadanos tiendan a subreportar la compra del voto cuando se les pregunte de manera directa sobre su involucramiento en este tipo de prácticas. El sesgo de deseabilidad social es uno de los posibles tipos de error sistemático y

puede ocurrir cuando el entrevistado teme expresar actitudes, preferencias o participación en comportamiento socialmente indeseados. En estos casos, es posible que el encuestado distorsione su respuesta cuando es confrontado por una pregunta incómoda y trate de proyectar una imagen favorable de sí mismo (Weisberg, 2005). Dependiendo del tipo de comportamiento socialmente indeseado, los encuestados pueden subreportar o sobrereportar un comportamiento específico. Varios estudios han detectado sesgos de deseabilidad social en estudios sobre comportamiento sexual y consumo de drogas (Tourangeau y Smith, 1996; Bachman y O'Malley, 1981) y actitudes raciales (Berinsky, 1999; Davis, 1997).

Silver *et al.*, (1986) analizan la presencia de sesgo de deseabilidad social en la forma en que los ciudadanos responden a la pregunta de si votaron o no en la última elección.

Los resultados de sus estudios indican que, dado que votar en elecciones es un comportamiento socialmente deseable, asociado a valores democráticos, los entrevistados buscan proyectar una imagen de buenos ciudadanos y suelen sobrereportar que votaron en las elecciones, aunque en algunos casos no sea cierto. Por tal razón, los resultados de las encuestas generalmente reportan un porcentaje de "votantes" superior al porcentaje de votos registrados en los resultados electorales. En contraste, participar en la compra del voto es un comportamiento socialmente indeseable; en consecuencia, es plausible esperar que los entrevistados subreporten haber participado en este tipo de estrategia de movilización.

EXPERIMENTO DE LISTA

El *experimento de lista* es una herramienta de medición desarrollada por Miller (1984) que permite reducir el sesgo de deseabilidad social en encuestas de opinión. Varios estudios en la Ciencia Política han utilizado *experimentos de lista* para analizar temas cargados con sesgo de deseabilidad social, tales como: racismo y acción afirmativa (Kuklinski *et al.*, 1997); actitudes de apoyo hacia candidatos presidenciales que son mujeres (Streb *et al.*, 2008), judíos (Kane, Craig y Wald, 2004) o afroamericanos (Heerwig y McCabe, 2009); actitudes acerca de la extensión del sufragio en Líbano

(Corstange, 2009); y participación en procesos electorales (Holbrook y Krosnick, 2010). En particular (González *et al.*, 2010) implementaron de manera exitosa un *experimento de lista* para estimar la incidencia de compra del voto en las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua, y revelan que la incidencia de compra del voto reportada por éste es mayor que el porcentaje de votantes que admitieron recibir regalos a cambio de su voto cuando se les pregunta de manera directa. El presente ensayo replica la estrategia metodológica implementada por González (2010) para estimar la incidencia de compra del voto usando un *experimento de lista*.

Dicho experimento funciona de manera muy simple al comparar el efecto agregado del elemento sensible entre una lista de elementos no sensibles (Glynn, 2009). Los encuestados seleccionados para hacer el estudio son asignados de manera aleatoria en dos grupos: control y tratamiento. Cada individuo tiene una probabilidad del 50% de ser seleccionado en un grupo o en otro. La selección aleatoria de individuos garantiza que, en promedio, las características de todos los sujetos son iguales entre los dos grupos. Es decir, el promedio de edad, ingreso, educación, etcétera, de los individuos del grupo control es el mismo que el de los individuos del grupo tratamiento. Durante la entrevista, a cada grupo se le hace la misma pregunta y se le entrega una tarjeta con una lista de opciones de respuesta que difiere solamente en una categoría de respuesta entre el grupo control y el grupo tratamiento. El cuestionamiento que se les hace a todos los encuestados es: "Le voy a entregar una tarjeta donde se le van a mencionar varias actividades y quisiera que me señale si fueron realizadas por los candidatos y activistas durante la última campaña para obtener su voto. Por favor, no me diga cuáles sino solamente CUÁNTAS".

El grupo control recibe una lista con categorías de respuesta no sensibles, en las cuales no se sospecha sesgo de deseabilidad social. Este conjunto de respuestas neutrales funge como un placebo del cual no se espera ningún efecto. La lista del grupo control contiene las siguientes actividades no sensibles:

- Colocaron carteles de campaña en su localidad.
- Visitaron su hogar.

- Transmitieron publicidad de campaña por televisión o radio.
- Lo amenazaron para que votara por ellos.

El grupo tratamiento recibe una tarjeta con el mismo listado de preguntas no sensibles, pero además incluye la categoría de respuesta "Le hicieron un regalo o favor". De esta forma, el grupo control y tratamiento reciben la misma pregunta y las mismas opciones de respuesta no sensibles, mientras que la única diferencia es que el grupo tratamiento recibe adicionalmente la categoría de respuesta asociada con la compra del voto.

La virtud del *experimento de lista* es que la pregunta le pide al entrevistado que reporte solamente el *número* de cosas que los partidos hicieron para obtener su voto, pero no le pide que revele de manera específica en *cuál* de estas actividades participó. El entrevistado simplemente tiene que responder si los partidos buscaron conseguir su voto con cero, una, dos, tres, cuatro o cinco actividades. El formato de la pregunta otorga un alto grado de privacidad y anonimato, ya que el entrevistado no es forzado a reportar si participó o no en el comportamiento sensible. De esta forma, el *experimento de lista* minimiza sustancialmente el efecto del sesgo de deseabilidad social al tratar de medir la compra del voto por medio de encuestas de opinión pública.

La asignación aleatoria de los grupos control y tratamiento garantiza que, en promedio, no hay diferencia entre los individuos de ambos grupos. El experimento de lista compara el promedio del número de actividades reportadas por cada grupo. Si la categoría de respuesta sensible no tuviera ningún efecto, entonces el promedio agregado de actividades reportadas por el grupo tratamiento sería estadísticamente igual al número promedio reportado por el grupo control. Esto significaría que ninguno de los individuos del grupo tratamiento recibió regalos o favores a cambio de su voto. En otras palabras, no habría evidencia de compra del voto. En cambio, si la categoría de compra del voto tuviera efecto, el número promedio de actividades reportadas por los grupos control y tratamiento sería diferente, y la diferencia sería atribuida a la categoría de respuesta sensible. En este sentido, la diferencia de medias entre ambos

grupos es evidencia de compra del voto, y la magnitud de la diferencia corresponde al porcentaje de la población muestral que recibió un regalo o favor a cambio del voto.

RESULTADOS

El *experimento de lista* se implementó en México en una encuesta postelectoral representativa a nivel nacional para las elecciones legislativas de 2009, con un total de 1,250 observaciones.² La Tabla 1 muestra la incidencia de compra del voto reportada por el mencionado experimento. La primera columna muestra que el número de actividades promedio reportadas por el grupo control es de 1.95 actividades, mientras que el grupo tratamiento reporta una media de 2.33. Un cálculo aritmético simple ($2.33 - 1.95 = 0.38$) indica que la diferencia entre el grupo control y el grupo tratamiento es de 0.38, lo cual indica que el 38% de los votantes recibió un regalo o favor a cambio de su voto. La proporción de compra del voto es confirmada por medio de una regresión lineal que mide el efecto de recibir el tratamiento (medido como una variable dicotómica que toma el valor de 1 si el individuo pertenece al grupo tratamiento, y el valor 0 si el individuo pertenece al grupo control) sobre el número de actividades reportadas por cada individuo.³ El resultado de la regresión indica que el 38.1% de los individuos recibió un regalo o favor a cambio de su voto en la elección legislativa del 2009. La estimación de compra del voto es estadísticamente significativa a más del 99% de confianza, con un margen de error de +/- 13%.

² La población objetivo de la encuesta fueron personas con ciudadanía mexicana, mayores de 18 años registradas en el Padrón Electoral del IFE. La unidad primaria de selección muestral fueron las secciones electorales. El marco muestral es la Base de Datos Nacional de Secciones Electorales del IFE. Los estratos de muestreo considera a los municipios catalogados como urbanos, rurales y mixtos por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). El método de selección de observaciones es aleatorio simple. El método de muestreo es por probabilidad proporcional al tamaño de la muestra. El diseño de investigación incluyó un sobremuestreo de 250 casos en áreas rurales. El error de la muestra es de +/- 2.7%. El nivel de confianza es de 95%. La tasa de respuesta es de 1 a 3. La duración de la encuesta fue de aproximadamente 30 minutos. La encuesta fue levantada por Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión (SIMO), entre el 24 y 27 de Julio de 2009.

³ El modelo estadístico es un modelo simple de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés) con errores ponderados y agrupados por estrato.

Tabla 1. Comparación de la incidencia de compra del voto reportada por el experimento de lista y preguntas directas

	Experimento de lista	Preguntas directas	
		Comunitaria	Individual
Control	1.95 [626]		
Tratamiento	2.33 [624]		
% estimado de compra del voto	38.1% *** (13.6)	28.7% (3.1)	9.1% †† (2.2)
N	1,183	1,247	1,247

Los valores en los renglones de control y tratamiento representan el número promedio de actividades reportadas por cada grupo.

El número de individuos en cada grupo se encuentra entre corchetes.

Los errores estándar de la estimación se encuentran entre paréntesis.

*** $p < .01$ para la diferencia estadísticamente significativa entre los grupos de control y tratamiento.

†† $p < .05$ para la diferencia estadísticamente significativa entre la proporción de sujetos que reportan compra del voto en la pregunta individual y la proporción de compra del voto en el experimento de lista.

En contraste al resultado reportado por el *experimento de lista*, la Tabla 1 también muestra la incidencia de compra del voto reportada en preguntas directas. La segunda columna muestra el porcentaje de personas que reportaron compra del voto a nivel comunitario respondiendo a la pregunta “Durante la campaña electoral, ¿vio gente de los partidos o a políticos repartiendo regalos o favores en su localidad a cambio del voto?”. El objetivo de esta pregunta es reducir un poco el sesgo de deseabilidad social permitiendo al individuo reportar compra del voto en su comunidad pero sin revelar si participó o no en esta práctica clientelista. Los resultados indican que el 28.7% de los encuestados vieron a los partidos comprando votos en su comunidad. La última columna muestra la proporción de encuestados que respondieron a la pregunta directa “Durante la campaña electoral, ¿recibió usted algún regalo o favor de parte de algún partido o candidato a cambio de su voto?”. Los resultados indican que solamente el 9.1% de los votantes admitió recibir regalos o favores a cambio de su voto en las elecciones legislativas de 2009.

La comparación de resultados presentados en la Tabla 1 indica una fuerte presencia de sesgo de deseabilidad social en la medición de la compra del voto. La diferencia entre la proporción de compra del voto reportada por la pregunta directa y el porcentaje indicado por el *experimento de lista* revela que los individuos tienden a subreportar sustancialmente su participación en este tipo de táctica de movilización electoral. La magnitud del sesgo entre la medición individual y el *experimento de lista* es de 29 puntos porcentuales, y es estadísticamente significativa al 95% de confianza. Adicionalmente, como se esperaba, la estimación de compra del voto derivada de la pregunta comunitaria se encuentra en un punto intermedio entre el porcentaje individual y el *experimento de lista*, lo cual sugiere que a medida en que disminuye el riesgo de ser asociado con el estigma de la compra del voto durante una entrevista de opinión pública, los entrevistados reportan de manera sincera su participación en esta práctica. La pregunta individual implica mayor carga de estigma y reporta el menor porcentaje de incidencia de compra del voto; la pregunta comunitaria que desvía el estigma del individuo y lo dirige hacia la comunidad presenta un rango intermedio de compra del voto; finalmente, el *experimento de lista* que minimiza sustancialmente el riesgo de ser asociado con el estigma reporta el porcentaje más alto de incidencia de compra del voto.

DISCUSIÓN

Los resultados de este estudio generan dos conclusiones centrales. En primer lugar, el análisis estadístico cuestiona fuertemente la validez de mediciones de compra del voto basadas en preguntas directas al individuo. Mediciones como las de *Mexico Panel Survey* (2000; 2006) y *FLACSO-IFE* (2000) sufren de errores de medición que tienden a subestimar de manera sistemática la magnitud de la compra del voto. Adicionalmente, dada la relevancia de factores socio-demográficos como género, educación, pobreza y marginación en las dinámicas de clientelismo político, es muy probable que los indicadores basados en preguntas directas no sólo subreporten el problema sino que también tengan errores sistemáticos asociados a otras variables no observadas, lo cual distorsiona aún más la imagen ofrecida por estas

mediciones (King *et al.*, 1994). Confiar en mediciones directas de compra del voto implica un alto doble riesgo. Por un lado, existe el problema de considerar como válida una visión disminuida de la problemática de la compra del voto, cuando la incidencia de esta práctica es mucho mayor. Por otro lado, el riesgo es particularmente grave si las autoridades gubernamentales utilizan como insumo de información el diagnóstico de compra del voto basado en preguntas directas para tomar (o dejar de tomar) decisiones de política pública y reorientar esfuerzos institucionales. El uso de encuestas para medir la compra del voto sirve para generar información estadísticamente válida para diagnosticar las características de un fenómeno social. Sin embargo, este tipo de evidencia no tiene carácter probatorio ni validez legal para fines de persecución de delitos electorales. No obstante, el uso de evidencia estadística precisa y confiable puede ayudar a orientar esfuerzos institucionales encaminados hacia la prevención de delitos electorales, detección de áreas potenciales de conflicto e identificación de los sectores de la población que son más vulnerables a este tipo de prácticas.

En segundo lugar, la evidencia empírica derivada del *experimento de lista* revela que la compra del voto es ampliamente utilizada como estrategia de movilización electoral en México, al grado de que tres de cada ocho votantes recibió un regalo o favor, a cambio de su voto en las elecciones legislativas de 2009. Las proporciones de la incidencia de compra del voto reveladas por este instrumento superan las estimaciones minimalistas ofrecidas por estudios cuantitativos, y empatan con las conclusiones de estudios cualitativos que enfatizan la centralidad de prácticas clientelares en México. El rigor metodológico del *experimento de lista* y la magnitud de la compra del voto cuestionan de manera contundente las conclusiones optimistas que aluden a la disminución de esta práctica. Aparentemente, los esfuerzos de las autoridades electorales hicieron de la compra del voto una práctica estigmatizada, y tuvieron éxito en cambiar el discurso de las “nuevas reglas de la democracia” y reconfigurar la actitud de los ciudadanos respecto al clientelismo político. Lamentablemente, después de la alternancia del poder en el año 2000, el cambio del discurso no se vio acompañado de una modificación sustancial en las estrategias de la movilización electoral en México. El discurso de las

“nuevas reglas de la democracia” no disminuyó la compra del voto, hizo más difícil medirla.

La aparente disminución de la compra del voto es un espejismo metodológico generado por la tendencia sistemática de los encuestados a subreportar su participación en una práctica ilegal que contradice los principios democráticos y que señala pobreza. La consolidación de la democracia en México requiere redoblar esfuerzos por parte de las autoridades gubernamentales, los actores políticos, la sociedad civil organizada y los ciudadanos. Estos esfuerzos deberían iniciar, como mínimo, por realizar un diagnóstico preciso y riguroso de la incidencia de la compra del voto y otras prácticas clientelares en México.

REFERENCIAS

- Aparicio, R. (2002). “La Magnitud de la Manipulación del Voto en las Elecciones Federales del Año 2000”. En *Perfiles Latinoamericanos*, june, núm. 20, pp. 79-99.
- Auyero, J. (2001). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham, NC: Duke University Press.
- Bachman, J G y O'Malley, P M. (1981). “Smoking, drinking, and drug use among American high school students: correlates and trends, 1975-1979”, *American Journal of Public Health*, Vol. 71, Issue 1 59-69
- Berinsky, A. (1999). “The Two Faces of Public Opinion.” *American Journal of Political Science* 43(4): 1209-1230.
- Brady, H. y Collier, D. (2004), *Rethinking Social Inquiry*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Brusco, V., Nazareno, M., and S. Stokes. (2004). “Vote Buying in Argentina”. En *Latin American Research Review* 39(2):66-88.
- Coppedge, M. (1994). *Strong parties and lame ducks*. Stanford University Press
- Cornelius, W. (2002). “La Eficacia de la Compra y Coacción del Voto en las Elecciones Mexicanas de 2000”. En *Perfiles Latinoamericanos*, june, núm. 20, pp. 11-31.

- Cornelius, W. (2004). "Mobilized Voting in the 2000 Elections. The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics". En Jorge I. Domínguez, Chappell H. Lawson (eds.). *Mexico's pivotal democratic election*. Stanford University Press.
- Corstange, D. (2009) "Sensitive Questions, Truthful Answers? Modeling the List Experiment with LISTIT." *Political Analysis* 17(1):45-63.
- Davis, D. (1997). "The Direction of Race of Interviewer Effects among African-Americans: Donning the Black Mask". En *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, pp. 309-322.
- Diaz-Cayeros, A., Estévez, F., y Magaloni, B. (2009) "Welfare Benefits, Canvassing, and Campaign Handouts" in Jorge Domínguez et. al. *Consolidating Mexico's Democracy*, John Hopkins University Press.
- Díaz-Santana, H. (2002). "El Ejercicio de las Instituciones Electorales en la Manipulación del Voto en México". En *Perfiles Latinoamericanos*, June, núm. 20, pp. 101-129.
- Fox, J. (1994). "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, Vol. 46, No. 2, pp. 151-184
- Gibson, E. y Calvo, E. (2000). "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, vol 35, núm. 3, pp. 35.
- Glynn, A. N. 2009. "What can we Learn with Statistical Truth Serum? Design and Analysis of the List Experiment." Unpublished Manuscript.
<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic646669.files/StatTruthSerum.pdf> [March 17 2010].
- González, E., Jonge, C. K. de, Meléndez, C., Osorio, J., y Nickerson, D. W. (2010). "Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua", Unpublished Manuscript.

- Hagopian, F. (1996). *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Heerwig, J. A., y B. J. McCabe. (2009). "Education and Social Desirability Bias: The Case of a Black Presidential Candidate." *Social Science Quarterly* 90 (3): 674-86.
- Holbrook, A. L. y J. A. Krosnick. 2010. "Social Desirability Bias in Voter Turnout Reports: Tests Using the Item Count Technique." *Public Opinion Quarterly* 74(1): 37-67.
- King, G., Keohane, R. O., y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Kitschelt, H. (2000). "Linkages between citizens and politicians in democratic politics". En *Comparative Political Studies* (p. 845-879), 33 (6-7).
- Kitschelt, H., y S. Wilkinson., Eds. (2007). "Citizen-Politician Linkages: An Introduction." In *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuklinski, J., Cobb, M. y M. Gilens. (1997) "Racial Attitudes and the 'New South", *Journal of Politics* 59(2): 323.
- Lawson, C. et al. (2000). *The Mexico 2000 Panel Study*. Wave 4. Available online at:
<http://web.mit.edu/polisci/faculty/C.Lawson.html>
- Lawson, C. et al. (2007). *The Mexico 2006 Panel Study*. Wave 4. Available online at:
<http://web.mit.edu/polisci/research/mexico06>
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, B., Diaz-Cayeros, A., and Estévez, F. (2007). "Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico." In H. Kitschelt, and S. Wilkinson, Eds., *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of*

- Democratic Accountability and Political Competition*, 381-429. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
 - Schaffer, C. (2007). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
 - Schaffer, C. y Schedler, A. (2007). "What Is Vote Buying?" in Charles Schaffer (ed.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Lynne Rienner Publishers
 - Schedler, A. (2002a). "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation" *Journal of Democracy*, vol 13, 2.
 - Schedler, A. (2002b). "My Vote? Not for Sale. How Mexican Citizens View Electoral Clientelism", Paper prepared for presentation at the conference "The Comparative Politics of Vote Buying", Massachusetts Institute for Technology (MIT), Center for International Studies, Cambridge, Massachusetts, 26-27 September 2002.
 - Schedler, A. (2002c). "The Nested Game of Democratization by Elections". *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, January, pp. 103-122.
 - Schedler, A. (2004). "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". En *Revista Mexicana de Sociología*, vol 66, núm. 1, January – March, pp. 57-97.
 - Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publishers.
 - Seligson, M., Cordova, A., Donoso, J., Moreno Morales, D., Orces, D., and V. Schwarz Blum. (2006). *Democracy Audit: Bolivia 2006 Report*. Latin American Public Opinion Project.
 - Silver, B., Anderson, B., y Abramson, P. (1986). "Who Overreports Voting?", *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2, pp. 613-624.
 - Stokes, S. (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina". En *American Political Science Review*, 99:3:315-325.

- Stokes, S. (2007). "Political Clientelism." In Carles Boix and Susan C. Stokes, eds., *Oxford University Press Handbook of Comparative Politics*.
- Streb, M. J., Burrell, B., Frederick, B., y M. A. Genovese. (2008). "Social Desirability Effects and Support for a Female American President." *Public Opinion Quarterly* 72 (1): 76-89.
- Szekely, M. (2001). The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty. En *Research Department Working Paper 409*, Washington D.C: IDB.
- Tourangeau, R. y Smith, T. (1996). "Asking Sensitive Questions: The impact of Data Collection Mode, Question Format, and Question Context." *Public Opinion Quarterly* 60(2): 275-304.
- Valenzuela, A. (1977). *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*, Duke University Press.
- Weisberg, H. (2005). *The Total Survey Error Approach: A Guide to the New Science of Survey Research*. University of Chicago Press.

**CORRESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL
CON EL GOBIERNO O CORRESPONSABILIDAD ENTRE
SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO EN EJERCICIOS
CIUDADANOS DE BLINDAJE ELECTORAL**

SERRANO ARENAS JORGE, SERRANO ARENAS ENRIQUE¹

“Mientras las libertades se consignen en los tratados y en las constituciones como facultades desprovistas de realidad, y mientras no se otorguen a los individuos posibilidades fecundas para ejercerlas, la paz y la democracia continuarán en peligro de perecer”

Jaime Torres Bodet²

En los últimos gobiernos federales se ha acuñado en el lenguaje institucional de la Administración Pública Federal (APF) la palabra

¹ Integrantes de la Junta Directiva de Tendiendo Puentes AC. han promovido, fomentado, difundido e integrado múltiples ejercicios ciudadanos nacionales e internacionales de Observación y Blindaje Electoral y Monitoreo Ciudadano en un marco de construcción de ciudadanía y capital social desde 1996, enfocando su quehacer a las juventudes del país.

² Cita utilizada por el Sr. Thierry Lemaresquier, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, en la inauguración del Seminario Internacional Cандados y Derechos: Protección de Programas y Construcción de Ciudadanía, efectuado del 25 al 27 de abril 2007.

Corresponsabilidad que, conforme avanza el tiempo, parece dilatarse para formar parte de los modismos y la retórica de la burocracia, que en innumerables de los casos termina en una foto.

La reflexión no es evidente o simple, ni se basa en la percepción o se sitúa en la complejidad de la semántica. Detrás de esta palabra yace la plataforma de las relaciones modernas de los gobernantes con los gobernados; y de este último con las diferentes y muy diversas expresiones de la sociedad: las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's).

Para configurar este entramado en función de la *Corresponsabilidad*³ señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Poder Ejecutivo, a través del Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL),⁴ ha generado diversos espacios de comunicación intergubernamental de la APF con diferentes alcances, que van desde la articulación entre organizaciones civiles e instituciones de gobierno y mecanismos regulados para el registro de OSC's, hasta reglas claras de competencia entre OSC's para transferir recursos públicos a través de fondos concursables y estímulos, todo ello con un marco normativo preestablecido.⁵ Este último con la aprobación del Poder Legislativo a través de diversos ordenamientos entre los que destacan las Reglas de Operación.

Como resultado de los esfuerzos realizados de más de una década por un grupo de organizaciones sociales con amplia trayectoria en la materia, se dieron las bases legales y procedimientos normados para dejar atrás una relación de sumisión y comparsa gobierno-sociedad, enquistada, anquilosada y perversa, la cual erigió durante sexenios las estructuras gremiales jerárquicas, caracterizadas por su alta verticalidad en la toma de decisiones y opacidad en el manejo de sus recursos.

Es en este contexto contemporáneo donde se conjuntan las voluntades de un gran número de organizaciones civiles, con la amplia

³ Corresponsabilidad: el compromiso ciudadano con las instituciones. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/participacion-ciudadana.html>. Debemos imprimir una nueva dinámica a la administración pública y construir una nueva relación fundada en la corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/de-cara-al-futuro.html>. Mayo 15 de 2010.

⁴ INDESOL, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

⁵ www.corresponsabilidad.gob.mx

visión de la Titular⁶ del INDESOL, que consideraron necesario dar orden y certeza al apoyo que otorgaba el Gobierno Federal hacia el trabajo de la sociedad civil. Esta suma de esfuerzos dio como resultado la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y su respectivo Reglamento, así como el Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, cuerpo jurídico que otorga un marco legal a las acciones gubernamentales para el otorgamiento de apoyos y estímulos a las organizaciones de este tipo.⁷

A partir del año 2000 se ampliaron las convocatorias y se diversificaron los temas de interés público, en un marco de generación de capital social y construcción de ciudadanía, entendiendo la participación de las OSC's como algo vivo, que potencia ejercicios cívicos como el blindaje electoral, la contraloría social, el monitoreo ciudadano y la observación electoral, entre otros.

Concretamente, en materia de Blindaje Electoral, fue a partir del año 2003 que el INDESOL emitió Convocatorias dirigidas a generar incentivos que facilitaran a la sociedad civil organizada el desarrollo de proyectos que promoviesen la participación ciudadana, los mecanismos de Contraloría Social y la prevención del Delito Electoral Federal (y local cuando éstos eran enfocados en un sentido integral por las organizaciones que presentaban los proyectos en elecciones concurrentes). La más importante por el monto del fondo y los objetivos que se planteó, fue la de "Construcción de Ciudadanía: Monitoreo y Blindaje Electoral" del año 2006, pero que súbitamente fue su última edición.⁸

En este punto nos atrevemos a señalar que se eliminaron este tipo de convocatorias con el fundamento de que se financiaba a grupos antagónicos, que generaban descalificaciones y dañaban la imagen de la APF. ¡Qué desafortunada decisión para un país que requiere de

6 Cecilia Loria (1951 -2008) fue Consultora internacional, impulsó la fundación de diversas organizaciones civiles, tales como el Grupo de Educación Popular con Mujeres, A. C. (GEM) y Causa Ciudadana, de la que fue coordinadora nacional. En agosto de 2001 asumió la titularidad del Instituto Nacional de Desarrollo Social. Fuente. Ramírez, C. (2008). Recuerdo a Cecilia Loria (noviembre 11). www.unasse.com/modules.php?name=Noticias&file=print&sid=99

7 Fuente: Realiza INDESOL homenaje a Cecilia Loria, marzo 13, 2009. www.indesol.gob.mx/web/Index.php?Noticia=Formato1&id=25

8 http://www.blindajeelectoral.gob.mx/Secretarias/sedesol/sedesol_pciudadana.html

manera urgente apuntalar los derechos humanos de última generación y abonar a la gobernabilidad democrática!

Desde entonces, de manera sistemática, sólo ha permanecido el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral en sus emisiones trianuales desde 1997 a 2009, a través del cual, de manera directa y por convicción, diversas agrupaciones de observación han implementado acciones de Blindaje Electoral.

Este Fondo, con recursos del Gobierno Federal, se inscribe en el marco de un Convenio firmado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal del Poder Judicial de la Federación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el propósito de contribuir al desarrollo y desempeño profesional de las actividades de observación en el proceso electoral, bajo el siguiente esquema:

- Se constituye un Consejo de Normatividad del Fondo, en calidad de instancia normativa, facultada para determinar los requerimientos que deben reunir los proyectos de observación electoral susceptibles de beneficiarse con recursos del Fondo de Apoyo.
- Se constituye un Comité Técnico de Evaluación como instancia técnica encargada de asignar los fondos.
- Se emite una convocatoria a través de la prensa y se anuncia en Conferencia a medios de comunicación para que las organizaciones civiles presenten propuestas de proyectos de observación electoral, y así participar en el Fondo.
- El Comité Técnico de Evaluación aprueba los proyectos con mayor viabilidad para asignarles recursos.
- Otros puntos significativos a tomar en cuenta para aprobar proyectos son:
 - Observación electoral en áreas identificadas por el IFE en condiciones electorales de complejidad y de difícil acceso.
 - Niveles financieros para la compensación de personal involucrado en la observación electoral y montos

máximos para costos de personal de gestión, coordinación y supervisión.

- Experiencia profesional de los coordinadores de los proyectos, la infraestructura con que se cuenta para desarrollar el proyecto, incluyendo los recursos técnicos y humanos, y la importancia que las organizaciones asignen fondos a las actividades de capacitación para la observación electoral.⁹

No obstante, la precisión en la normatividad, la estructura colegiada para su aprobación, su trascendencia y sus resultados, en el pasado proceso electoral federal, estuvo a punto de no emitirse la Convocatoria del Fondo. Sin él no quedarían fondos nacionales concursables que estimulen o fomenten el quehacer de la sociedad civil en estos temas, considerándose así que no ha sido suficiente el apoyo que se ha brindado hasta hoy.

Ante esta falta de pro-actividad de funcionarios gubernamentales, algunos titulares de dependencias se han limitado a sustituir este abandono de apoyos y estímulos a la participación ciudadana, a través de la firma de Acuerdos de Colaboración con instancias transnacionales.

Al respecto, uno de estos convenios se propició a iniciativa de SEDESOL, de cara al proceso electoral 2006, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹⁰ en materia de “Protección de Programas Sociales Federales”, con la finalidad de proteger los programas sociales de un posible uso irregular durante el periodo electoral. Se debía sensibilizar a la ciudadanía respecto de los instrumentos con los que cuenta para identificar y denunciar la manipulación o el desvío de los programas sociales en contextos político-electorales. El convenio derivó en la creación de un Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales del PNUD, integrado por un grupo plural de ciudadanos notables de

⁹ Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article&id_article=846. Fondo de Apoyo a la Observación Electoral. 2009. Consultado el 19 de mayo de 2010.

¹⁰ http://www.blindajeelectoral.gob.mx/Secretarias/sedesol/sedesol_pciudadana.html

academia y de sociedad civil. Éste emitiría recomendaciones en la materia y en un programa de trabajo basado en su experiencia nacional e internacional en los procesos electorales con el objetivo de prevenir el desvío político de los programas sociales. El proyecto finalmente diagnosticó la vulnerabilidad de ocho programas, emitió recomendaciones, documentó el seguimiento por parte de las autoridades y registró las prácticas disuasivas del mal uso del gasto social. El proyecto, además, contempló el monitoreo del 64% del presupuesto para programas sociales federales, correspondiente a cinco dependencias públicas, dando seguimiento a 2,443 municipios mediante el análisis documental, la construcción de indicadores y diversas entrevistas.¹¹

Sin duda, las aportaciones y las conclusiones fueron valiosas, ya que ayudaron a identificar la necesidad de continuar con la permanente labor de Blindaje Electoral o Protección a Programas Sociales. Sin embargo, ¿quién contribuirá a que permeen estos hallazgos en la población perteneciente a las 25,123 comunidades catalogadas por SEDESOL en 2010 como de mediana, alta o muy alta marginación del país?¹² La respuesta la dejo a consideración del lector.

Esta práctica de autoridades gubernamentales parece recurrente, además de haberse atestiguado por otras instancias en las elecciones de 2006.

El doctor Luis Carlos Ugalde,¹³ como Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), otorgó ante los medios de comunicación y su estructura interna mayor peso a la presencia, testimonios y recomendaciones emitidas por la Misión de la Observación Electoral de la Unión Europea (MOE/UE),¹⁴ durante y después de la jornada electoral, que a la Observación Electoral

¹¹ Torre, R. de la (2006, 31 de mayo). El Universal.

¹² Calculado por el CONAPO con base en la Técnica de Estratificación Óptima desarrollada por Dalenius y Hodges.

¹³ Para mayor referencia se puede consultar el libro Ugalde, L. C. (2006). Así lo Vivi. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México. México: Grijalbo.

¹⁴ La misión de observación electoral de la Unión Europea (MOE/UE) estuvo integrada por un jefe de delegación, nueve expertos -entre ellos uno electoral, otro jurídico y otro de seguridad- y 66 observadores. Irízar, G. (2006, 15 de junio). Garantiza IFE apertura a UE. Periódico Reforma.

doméstica, desplazando a agrupaciones de observación electoral con trayectoria de más de 12 años. La situación no fue menor debido a que el doctor Ugalde tuvo que asistir personalmente a convencer a la Unión Europea de su necesaria presencia durante la Jornada Electoral, para que aprobaran enviar una Misión a nuestro país.

Entre estos vaivenes de la cancelación o ausencia de fondos para realizar este tipo de ejercicios ciudadanos y el otorgamiento de mayor credibilidad a los testimonios de integrantes de Misiones o Programas emanados de Instituciones trasnacionales, ha fecundado la permanente presencia de iniciativas ciudadanas, materializadas con la acción voluntaria de integrantes de organizaciones de la sociedad civil que aportan sus propios recursos económicos, técnicos y humanos, desde que se instituyó constitucionalmente la figura del Observador Electoral¹⁵ hace 16 años.

Pero, ¿quién debe encabezar o fomentar la promoción y difusión de estos ejercicios ciudadanos, que se deben extender a una incidencia pública y gubernamental más amplia y contundente? Consideramos preliminarmente que debe emanar una política de Estado transversal que fomente efectivamente la participación ciudadana y sus expresiones, como las organizaciones de la sociedad civil. España, por ejemplo, genera plataformas, cuyo presupuesto está etiquetado por su Congreso, y permite con esto que sus integrantes se dediquen de tiempo completo a diversos campos de acción y se profesionalicen para fortalecer los planes y programas de los diferentes órganos de gobierno y del Estado.

Por otro lado, los esfuerzos gubernamentales no se deben centrar únicamente en observar al Gobierno Federal, se deben direccionar las acciones principalmente a los gobiernos estatales y municipales en donde se ha documentado que son los lugares donde se ejerce la compra y coacción del voto, el desvío de recursos de programas sociales y otras prácticas antidemocráticas.

¹⁵ En la elección presidencial de 1994 se genera un parteaguas en los procesos electorales que se habían venido desarrollando; surge la figura de "Observador Electoral", que provoca la participación de más de 1,325 Organizaciones Civiles no Gubernamentales, el Gobierno Mexicano invita por primera vez a observadores electorales internacionales y establece la creación de un Fondo de Apoyo para la Observación Electoral; por su parte, el IFE firma el primer convenio con las Naciones Unidas para que la ONU envíe un grupo de expertos con el fin de brindar asesoría y asistencia técnica a la Observación Electoral.

El Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales del PNUD de 2006, concluyó que persisten en México formas de coacción, compra y condicionamiento del voto en relación con los programas sociales. El eslabón de la cadena más vulnerable es el que corresponde a las autoridades y a los operadores de programas en el ámbito local. Como consecuencia recomendó, entre otras cosas, que los gobiernos estatales y municipales asumieran públicamente compromisos para evitar el uso indebido de programas y recursos públicos destinados al desarrollo social.¹⁶

Ante la falta de apoyos y estímulos que provengan tanto de las entidades de la Administración Pública Federal, de las que emanan la mayoría de los recursos que sustentan los programas sociales que entregan apoyos directos a la sociedad, y por el otro la ausencia de las autoridades electorales; sería pertinente que la FEPADE impulsara una estrategia en esta lógica y asumiera el liderazgo.

En este contexto, nos permitimos efectuar las siguientes propuestas:

En el corto plazo:

- ✓ Que la Fiscalía promueva y dinamice la justicia electoral en todas sus acepciones. Que continúe impulsando acciones de articulación entre órganos de procuración de justicia electoral, que vincule a OSC's con los titulares de sus contrapartes en los estados de la República y que genere un Fondo de Apoyo al Blindaje Electoral y la Denuncia Ciudadana, que bien pudiera surgir desde el Consejo Intersecretarial para la Transparencia, que imprima movilidad social y ciudadana al "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción" y al "Acuerdo de Bases de Colaboración Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Acciones de Prevención, Atención, Seguimiento y Sanción de Delitos Electorales Federales", gestionado y operado de

¹⁶ Torre, R. de la (2006, 31 de mayo). El Universal.

manera conjunta desde la FEPADE con la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

En el mediano plazo:

- ✓ Que el Congreso de la Unión otorgue un marco jurídico acorde a los tiempos y dinámicas electorales que permita a la FEPADE mejorar la eficacia de los mecanismos legales e institucionales destinados a prevenir, investigar y sancionar los delitos electorales.
- ✓ Que se otorgue plena autonomía e independencia a la FEPADE, probablemente adoptando el esquema institucional de ciudadanización.
- ✓ En este tránsito, ayudaría que la Procuraduría General de la República (PGR) asumiera su responsabilidad y le conceda a este organismo público descentralizado un presupuesto mayor que se destine a la parte de prevención del delito, y que le conceda mecanismos que incentiven la denuncia, al tiempo de otorgar las garantías suficientes para fortalecer un acompañamiento a su labor por parte de organizaciones de la sociedad civil en todo el país.
- ✓ Que se institucionalice un Observatorio Ciudadano para la Protección de Programas Sociales con carácter de Consultivo con independencia y presupuesto en la FEPADE, que proponga, promueva y consolide la visión ciudadana desde una perspectiva avanzada de generación de capital social y construcción de ciudadanía, al tiempo de dotarle al Consejo de facultades suficientes para que se interrelacione en todas las acciones que de manera transversal efectúen las dependencias de la Administración Pública Federal.

Finalmente, para dejar una semilla de reflexión y de construcción del concepto de Corresponsabilidad entre quienes atiendan estas líneas, señalamos que “...Corresponsabilidad: es la idea de que la construcción de lo público es tarea de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin que ello signifique que el gobierno delegue su responsabilidad. La corresponsabilidad

así concebida tiene la intención de generar sinergias entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con base en relaciones de confianza, cooperación y responsabilidades compartidas".¹⁷

BIBLIOGRAFÍA

- *Corresponsabilidad: el compromiso ciudadano con las instituciones.* <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/participacion-ciudadana.html> (2010, mayo 15).
- *Debemos imprimir una nueva dinámica a la administración pública y construir una nueva relación fundada en la corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno.* <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/de-cara-al-futuro.html>. Mayo 15 de 2010.
- INDESOL (2009, marzo 13) Homenaje a Cecilia Loría www.indesol.gob.mx/web/Index.php?Noticia=Formato1&id=25
- Irízar, G. (2006, junio 15). Garantiza IFE apertura a UE. Periódico Reforma.
- Penzo D Albenzio, C. T. Participación y responsabilidad en Experiencias de colaboración entre el Gobierno y OSC. www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/c_penso.pdf. Junio 19 de 2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article&id_article=846. Fondo de Apoyo a la Observación Electoral. 2009. Consultado el 19 de mayo de 2010.
- Ramírez, C. (2008, noviembre 11). *Recuerdo a Cecilia Loría*, www.unasse.com/modules.php?name=Noticias&file=print&sid=99.
- Torre, R. de la. (2006, mayo 31). El Universal.
- Ugalde, L. C. (2008). *“Así lo Vivi” Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*. México: Grijalbo.

¹⁷ Penzo D Albenzio, C. T. Participación y responsabilidad en Experiencias de colaboración entre el gobierno y OSC. Obtenido el 19 de mayo de 2010, en www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/c_penso.pdf.

FORO**LA FEPADE: LECCIONES Y PROPUESTAS DE SU LABOR
EN LA DEMOCRACIA MEXICANA**

El presente trabajo pretende difundir los resultados y aportaciones de este foro que tuvo como sede al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) en la Ciudad de México, durante los días 2 y 3 de junio de 2010; evento cuya organización estuvo a cargo de la Dirección de Análisis y Perspectiva, perteneciente a la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en materia de Delitos Electorales, de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Esta presentación reseña de forma breve los comentarios de 26 especialistas y académicos, quienes abordaron a lo largo de cinco mesas temáticas los principales objetivos y retos que enfrentan como protagonistas del desarrollo institucional electoral del país.

El objetivo general del foro fue establecer un espacio de debate para la construcción de propuestas en torno a la labor y actuación que debe seguir la FEPADE, bajo la premisa de que por medio de la reflexión, el análisis y la discusión de ideas y propuestas desde la academia y las instituciones electorales, se pueden consolidar ideas que permitan fortalecer el futuro de la institución.

Uno de los objetivos específicos que se propusieron, y quizás el más importante, fue corresponsabilizar a todos los actores políticos respecto a las obligaciones de su actuación y las acciones que se requieren para mejorar los procesos electorales en México.

Mesa I:
Lecciones para la democracia mexicana a la luz de los procesos electorales recientes.

El objetivo de esta mesa fue analizar las instituciones que conforman el entramado electoral nacional, sus facultades, funciones y acciones a la luz de los procesos electorales recientes, así como su contribución en la consolidación de la democracia mexicana. La mesa contó con la presencia del Doctor Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral (IFE); Magistrado Constancio Carrasco Daza, en representación de la Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Licenciada Arely Gómez González, Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); Doctor Pedro Salazar Ugarte, Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM); como invitado especial el Doctor Dong Nguyen, Coordinador General del Proyecto de Asistencia a la Observación Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); además de la participación del Maestro Gerardo Laveaga Rendón, Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), quien fungió como moderador.

En su primera intervención, Gerardo Laveaga manifestó su asombro cuando la Fiscal Especializada, Lic. Arely Gómez González, le propuso la realización del Foro “La FEPADE: Lecciones y Propuestas de su Labor en la Democracia Mexicana”, expuso que era osado abrir un espacio que permita analizar y evaluar el desempeño de la institución en el marco de un proceso electoral tan relevante como el del 4 de julio de 2010, teniendo como escenario el INACIPE, donde se discuten las ideas que fortalecen a la academia, donde lo políticamente correcto no es lo que rija la discusión; además, puntualizó Laveaga, se invitó a

agudos críticos, por ello felicitó a la Fiscal Especializada por este acto que calificó de “valiente” y oportuno.

Durante su participación señaló las distintas vertientes de la democracia desde diversas perspectivas teóricas e indicó que la democracia es un medio, un instrumento, que en ocasiones se vuelve una obsesión y que una vez obtenida nadie sabe qué hacer con ella.

Al finalizar la ronda de preguntas y respuestas el Maestro Laveaga puso sobre la mesa una reflexión que versó sobre el sentido del voto de la ciudadanía; indicó que la ciudadanía no vota por las ideas sino por las personas o por intereses inmediatos. Cuestionó cómo se le puede explicar a 40 millones de pobres que existen en el país, en qué les beneficia la democracia. Y recurrió a una cita de Rousseau: *“La democracia no funciona mientras haya gente tan pobre que tenga la necesidad de vender su voto y gente tan rica que pueda comprarlo”*.

Posteriormente, correspondió a la Lic. Arely Gómez González, Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales, inaugurar oficialmente el foro, cuya realización fue posible gracias al apoyo del Procurador General de la República, Lic. Arturo Chávez Chávez.

La fiscal indicó que la democracia es un destino que está abierto al cambio y al debate de nuevas ideas, donde los objetivos generales son: realizar un balance del desempeño de la FEPADE y perfilar el rumbo de la institución; analizar factores y actores que inciden en el desempeño de la fiscalía, y generar y compartir conocimientos y experiencias en materia penal electoral. Este encuentro posibilitó una reflexión colectiva que permitió analizar las asignaturas pendientes de la agenda pública del país. Asimismo, la fiscal enfatizó la urgente necesidad de actualizar el marco normativo penal electoral para atender los nuevos retos.

Durante su segunda intervención puntualizó que las instituciones como el IFE, el TEPJF y la FEPADE son el resultado de un reclamo democrático de la sociedad, las cuales, cada una en su ámbito de competencia, son las responsables de garantizar los comicios. Señaló que en el caso específico de la FEPADE, su tarea fundamental es la de investigar las conductas tipificadas en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal. Precisó que la labor de la institución no se limita

al día de las elecciones o al desarrollo de las campañas políticas, existen delitos electorales que se cometen los 365 días del año, como es el caso de la alteración del Registro Federal Electoral, la expedición ilícita de credenciales para votar, y la recolección de la credencial para votar de los ciudadanos por terceras personas.

Comentó que el trabajo del IFE y del TEPJF está apegado a tiempos específicos, no así el trabajo de FEPADE, en donde el tiempo de resolución de una averiguación previa es variable, ya que depende de diversos factores en los que interviene la realización de las diligencias y la remisión de citatorios para la toma de declaraciones, aunado a una serie de trámites administrativos.

Asimismo, la Lic. Arely Gómez respondió a las preguntas del auditorio, relacionadas en su mayoría con la incidencia delictiva más recurrente registrada en la base de datos de la institución. Se comentó que durante el periodo del 1º de enero de 2007 al 15 de mayo de 2010, la conducta delictiva más recurrente es la contenida en el artículo 411, que corresponde a las hipótesis de alteración del Registro Federal Electoral, expedición ilícita de credenciales para votar en un 73%; las fracciones V, VI y IX del artículo 403 versan sobre recoger en cualquier tiempo credenciales para votar de los ciudadanos, destrucción de materiales electorales y compra de voto; y las fracciones II y III del artículo 407, relacionados con los servidores públicos que obliguen a sus subordinados de manera expresa a emitir su voto a favor de algún candidato o partido político, o condicionar la prestación o realización de un servicio público a cambio del voto. Puntualizó que en la información registrada desde 1994, año en que fue creada la Fiscalía Especializada, coinciden las mismas conductas delictivas mencionadas como las de mayor incidencia.

Manifestó que la autonomía técnica con la que cuenta la Fiscalía, goza de total respeto y garantiza la correcta función de la FEPADE alejada de intereses políticos.

Al comenzar su participación en el foro, el doctor Leonardo Valdés Zurita, Presidente Consejero del Instituto Federal Electoral, expresó que la construcción de la democracia ha pasado por un largo proceso en el país, debido a que ha dependido de las instituciones, etapas, actores y la ciudadanía.

Indicó que la democracia es la forma de gobierno menos mala, ya que todos o la gran mayoría puede participar. Evaluar el estado de la democracia en México implica tener una mirada de largo plazo; y en este ejercicio cabe recordar cómo era la política hace 20 años cuando había un sistema de partido hegemónico, en el cual las principales reglas eran: 1) el partido en el poder nunca pierde; 2) cuando eso sucede se aplica la regla anterior. En el México actual, quien opine que hay un partido hegemónico pragmático está equivocado; esto gracias a dos cambios de suma importancia: primero, el cambio en las instituciones y su marco legal que produce elecciones competitivas; y, segundo, la implantación de un pluralismo en la sociedad sustentado en los sistemas de partido y, en consecuencia, la posibilidad de alternancia es una realidad.

Reconoció que entre las labores de la FEPADE está la de generar una cultura cívica relacionada con la prevención del delito electoral. Asimismo, señaló que en los últimos tiempos se ha observado una "curva" muy preocupante sobre el aumento de la abstención, pero también se observan tendencias de una mayor participación ciudadana cuando son elecciones presidenciales; desde la primera elección que organizó el IFE en 1991, se registra la misma directriz.

La característica principal de la participación ciudadana ha construido un pluralismo político que no cabe en tres partidos, sino en siete partidos nacionales y 14 locales. Finalizó diciendo que la democracia pavimenta los caminos.

La premisa que dio inicio a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue que el Derecho Penal es la última razón que tiene el Estado para regular las relaciones sociales de convivencia. Durante su participación propuso que en el caso de delitos electorales, se hagan las reuniones pertinentes con actores y partidos políticos, ciudadanía y autoridades, sobre las prácticas más comunes de incidencia delictiva, con el fin de poder establecer medidas de control que eviten llegar a la persecución del delito a un nivel ministerial. Posteriormente se refirió al monopolio del IFE con relación al control de los espacios de radio y televisión de la propaganda electoral, y a la prohibición del artículo 134 que restringe de promocionar su imagen

a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno; temas que han sido una constante a partir de la reforma de 2007.

En su posterior participación se refirió a los problemas sociales que se observan en el país, como son: la marginación, la violencia, la delincuencia organizada y la ignorancia, ya que todos ellos ponen en peligro mucho más que un proceso electoral; enfatizó que la forma en que se afronten estos retos, será el primer eslabón del orden jurídico que irá más allá de un debate sobre la democracia. En su desempeño como magistrado señaló que su mayor compromiso es juzgar los fraudes a la ley. Reflexionó lo que pasaría con los 15 procesos electorales del 2010 si no se tuviera, a nivel constitucional, las disposiciones de restringir los espacios de los partidos políticos en los medios de comunicación, deduciendo en primer caso que el principio de equidad estaría fracturado y, como segundo caso, que el artículo 134 funciona como dique, ya que limita el beneficio de proyectar la imagen de los funcionarios de gobierno. Insistió, al igual que todos los ponentes, en la urgente necesidad de reformar el catálogo de delitos electorales a favor del bien jurídico tutelado.

Si bien el doctor Pedro Salazar Ugarte, Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, asumió con una crítica aguda las acciones y decisiones de las autoridades, indicó que es con absoluto respeto, y una entera y total responsabilidad de su trabajo académico. Plasmó en diez reflexiones las lecciones de la democracia que considera más representativas de los últimos tiempos.

En este orden de ideas, indicó que la democracia no basta para resolver un conflicto político; bajo este precepto se entiende el porqué la ciudadanía no está del todo satisfecha con el conjunto de reglas democráticas. La segunda lección es que la materia electoral es dinámica; de manera permanente exige una reconfiguración del sistema normativo que se aplica, enfatizándose así, una vez más dentro del foro, el rezago de la actualización legislativa, la cual tiene que ver con los delitos electorales. Otro punto es la pluralidad, que es un dato político dentro del sistema democrático muy difícil de administrarse y que, sin embargo, en nuestro país hemos aprendido a vivir con ella.

Como cuarto punto identificó la tendencia a saltarse las reglas, cuestionar, resultados y reclamar elecciones de Estado es una actitud de todos los partidos políticos, situación que da origen a la quinta reflexión: las autoridades electorales se encuentran permanentemente a prueba, no sólo el día de la elección sino durante todo el proceso electoral. La siguiente y sexta lección tiene que ver con las nuevas reglas de las elecciones, las cuales llevan a la conclusión de que el problema de las autoridades electorales no es la autonomía, sino el garantizar su independencia frente a los partidos políticos y a los poderes privados y, por último, frente a los medios de comunicación. Puso de ejemplo la próxima elección de consejeros del IFE, en donde los medios pudieran apoyar a "personeros" de sus intereses. Es por ello que garantizar la independencia de las autoridades es urgente.

La séptima corresponde al papel de la autoridad como árbitro, no sólo durante los procesos electorales, sino también en tiempos ordinarios, como es el caso de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PESES), donde varios analistas coinciden en que deberían trasladarse en su totalidad al ámbito jurisdiccional; es decir, que sean las salas permanentes del tribunal las que impongan las sanciones correspondientes. La justicia electoral, señaló, está destinada a federalizarse. Como penúltima premisa indicó que uno de los grandes retos que la transición democrática ha puesto sobre la mesa es ¿cómo consolidar la democracia en un contexto de pobreza y desigualdad? Y por último, ¿cómo consolidar la democracia en tiempos del narcotráfico y de la criminalidad organizada?

En su segunda intervención reflexionó sobre la Reforma Electoral, de la cual apuntó que es viable y funciona pese a sus problemas de instrumentación. Retomó el caso de los PESES y dijo que no le parece del todo conveniente sobrecargar a los órganos electorales locales, encomendándoles no sólo la resolución sino la sustanciación del todo; sentenció que el IFE no tiene por qué actuar como sancionador de los concesionarios de radio y televisión que violan las normas; esta tarea debería ser competencia exclusiva de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o bien, de la Secretaría de Gobernación.

Para finalizar su intervención, Salazar Ugarte dijo que nuestra sociedad refleja un desencanto del sistema democrático nacional, y es

a la sociedad a la que se tiene que informar que la mejor ruta es la democracia, pero que esta forma de gobierno no va a resolver la desigualdad del país, ya que los problemas mencionados corresponden a una problemática de políticas públicas.

Al hacer uso de la palabra, el doctor Lorenzo Córdova Vianello, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), expuso lo que han sido los procesos electorales desde una perspectiva de los actores involucrados. Es por ello inevitable hablar de los legisladores, quienes no han llevado a cabo las propuestas necesarias para actualizar un catálogo de delitos electorales que responde a necesidades políticas de hace casi dos décadas atrás; existe hoy una nueva generación de actos ilícitos que deberían estar contemplados en el plano penal; de ser así, permitiría a la FEPADE tener una actuación mucho más dinámica.

Córdova Vianello mencionó algunos procedimientos que se requieren para ajustar el entramado institucional electoral y que están pendientes de la labor legislativa, entre los que destacan: el recuento automático en los cómputos distritales; el capítulo de nulidad; el capítulo de calificación presidencial y el de los Procedimientos Especiales Sancionadores. Entre sus propuestas destacan: volver al esquema que existía antes de 1993, donde la autoridad administrativa sustanciaba los procedimientos y turnaba el dictamen a las salas del tribunal para desahogar el término, imponer las sanciones y, que a su vez, pudieran ser impugnadas.

Al finalizar su primera intervención enfatizó la necesidad social de refrendar su voluntad democrática en un contexto de criminalidad y violencia que puede romper la calidad de los procesos políticos.

En su segunda participación indicó que nuestra democracia, como todas las que se han construido en América Latina, se sostiene en un “triángulo perverso”: desigualdad, pobreza y democracia, las cuales calificó de “democracias de baja intensidad”, porque tienen un fuerte problema de legitimidad. En este contexto, la democracia es desdibujada y frágil, el reto es cómo lograr que esta forma de gobierno consiga arrojar resultados de políticas públicas en un área tan sensible como son los rezagos sociales.

Mesa II:**El nuevo papel de la ciudadanía activa como elemento sustantivo en los procesos electorales.**

El objetivo de esta mesa de debate fue establecer la importancia del nuevo papel de la ciudadanía en la contribución al fortalecimiento de la democracia en México, por medio de la interacción con las instancias gubernamentales, como factor indispensable en la construcción de políticas públicas. La mesa contó con la presencia del licenciado Jorge Serrano Arenas, representante de Tendiendo Puentes A. C.; doctor David Gómez Álvarez, Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; doctor Eber Omar Betanzos Torres, Director General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales de la FEPADE; licenciado Ulrich Richter Morales, ex Secretario del Consejo de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; y licenciado Ricardo Fernando Becerra Laguna, Coordinador de Asesores de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral; además, se contó con la participación del maestro Alfonso Zárate Flores, Director del Grupo Consultor Interdisciplinario, quien fungió como moderador.

En su intervención, Alfonso Zárate Flores hizo mención de que el protagonista principal de la mesa que le toca presidir es la ciudadanía y su papel en la democracia mexicana. Sugiere que la política debe dejar de ser un terreno exclusivo de la clase gobernante; sin embargo, opina que el tema democrático y el tema ciudadano han estado, en gran medida, ausentes de la historia de México. Ha sido apenas en los últimos años, que la ciudadanía ha tenido un nuevo rol en la cooperación hacia el futuro, se ha marcado una nueva responsabilidad a los ciudadanos para permitir que la democracia avance.

Jorge Serrano Arenas mencionó, por su parte, que esta iniciativa del foro debe ser una práctica cotidiana de reingeniería institucional que compagine con la visión del sector social representado por la academia y las organizaciones de la sociedad civil, así como de funcionarios públicos.

Menciona que la organización civil ha recorrido un largo camino en el quehacer social y en el interés público, por lo cual tiene mucho por aportar. También están latentes los líderes sociales y de opinión de las

organizaciones sociales, las cuales van construyendo un andamiaje, a pesar de la resistencia de las estructuras organizacionales que se niegan a transformarse o a evolucionar, en el mejor de los casos.

Serrano Arenas puntualizó concretamente lo que ha sucedido con la participación de la sociedad civil y los esquemas que se han establecido para posibilitar su participación. A este punto, dijo, se le llama *Corresponsabilidad*,* término acuñado en la Administración Pública Federal.

Destaca que en un marco de generación de capital social y construcción de ciudadanía, se debe entender la participación de las organizaciones civiles como algo vivo que potenciará ejercicios cívicos como el blindaje electoral, la contraloría social, el monitoreo ciudadano y la observación electoral, entre otros.

David Gómez Álvarez destacó que la participación ciudadana se debe pensar desde tres grandes dimensiones: primero, el voto; segundo, la plebiscitaria o de consulta; tercero, las decisiones cotidianas en las políticas públicas, esta última como una forma más cotidiana o frecuente que incide en la forma de hacer gobierno. Si la primera forma de participación ciudadana, el voto, tiene que ver con la forma en la que se integran los gobiernos, la segunda tiene que ver con la forma en que se modifican fundamentalmente las decisiones de gobierno, llámense plebiscito, consulta, referéndum, iniciativa popular o revocación de mandato.

Ahora bien, el papel de la ciudadanía en las elecciones, menciona el ponente, ha provocado un debate interesante tanto a nivel nacional como local, ya que el desencanto de la democracia ha llevado a la ciudadanía a obtener diferentes espacios de participación. En el caso específico del estado de Jalisco, la asistencia electoral estuvo por encima de la media nacional y arriba del 52% en el año 2009, con lo cual se venció en gran medida al abstencionismo por la alta competitividad electoral y la alternancia que se ha producido a la promoción del voto que llevaron a este estado a tener un nivel de participación aceptable.

Para Gómez Álvarez lo anterior es una confirmación del poder del voto en el ámbito de la participación ciudadana, lo cual hace muy

* Véase el artículo completo de Serrano Arenas en esta edición de FEPADE Difunde.

interesante la dinámica local de la política electoral, a diferencia de las elecciones nacionales, donde la participación ciudadana no es tan palpable

Por su parte, Eber Betanzos Torres inició su intervención aclarando que el tema de la ciudadanía tiene que verse desde dos perspectivas, por lo menos para las instituciones de gobierno. La primera es una reflexión importante: ¿para qué le sirve a la ciudadanía que exista la FEPADE? La respuesta parte del principio básico de que el objetivo y misión de la fiscalía tiene es hacer que el voto cuente y se cuente, garantizando que cualquier conducta ilícita se castigue en el marco de la ley.

La segunda perspectiva es ¿de qué le sirve a las instituciones que haya una participación ciudadana activa? Aclara Betanzos que ciudadanos siempre va a haber, pero que la calidad de éstos ha ido cambiando en el curso de los últimos cinco siglos. Para explicar este hecho hizo una disertación histórica al respecto, en la que resalta la nula participación de las mujeres, situación que cambió en la segunda mitad del siglo XX. Entonces, dijo, hablar de ciudadanía a principios de ese siglo tenía una connotación muy diferente a la “ciudadanía” que entendemos hoy.

Pero la participación de la ciudadanía no se da por sí sola. Eber Betanzos aclara que es a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando se establece que ésta puede participar sólo a través de los partidos políticos, y con este factor se cierra la puerta a las candidaturas independientes; tema que, paradójicamente, ahora está pendiente en la reforma del Estado porque se vuelve a situar en primer plano lo que las instituciones han entendido por participación ciudadana.

Cabe preguntarse si al ejercer el voto se acaba la ciudadanía. Nuestra Constitución dice que no, ya que la democracia es una forma de vida, y una forma de vida no se agota en el voto. Se agota en una serie de principios y valores que dan vida a toda la programática constitucional y que tienen que ver con el respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales que otorga la Carta Magna.

Bajo estos escenarios, menciona el ponente, la FEPADE ha planteado su estrategia de atención ciudadana con servicios muy accesibles para la sociedad, donde además de recibir sus denuncias, se les dan respuestas, porque de lo que se trata es de tomar acciones que

permitan el ejercicio eficaz de las responsabilidades que tiene encomendada la Fiscalía. Es evidente que si existe confianza de los ciudadanos hacia esta institución, se podrá hablar de la fortaleza que se les da a todas las instituciones para ejercer su mejor ministerio.

En su intervención, Ulrich Richter Morales considera que actualmente los ciudadanos estamos más preocupados por nuestra seguridad, que por el desempeño institucional en general. Retoma el comentario del moderador Alfonso Zárate, al decir que, efectivamente, la única fuerza que va a sacar al país adelante, es el ciudadano y no ningún partido político. Plantea que el malestar social que se ha vivido en el país se debe a la falta de civismo.

Dentro de esta línea también menciona que el ciudadano es quien participa, vota, se asocia, manifiesta sus ideales y lucha por un país. Sin embargo, se necesita una renovación en la Constitución; como parte de esas reformas se ha propuesto reducir la mayoría de edad a los 16 años. Para el ponente, ser ciudadano implica tener tanto derechos como obligaciones, y ejemplifica al decir que se tiene derecho a ejercer el voto, pero también se tiene obligación de votar, porque quien no cumple con esa parte, debe ser sancionado.

La igualdad y el sentido de pertenencia son los que tenemos como comunidad, pero para Richter Morales es precisamente ese sentido de pertenencia lo que le falta a los ciudadanos, porque ya no se sienten en concordancia con la comunidad y con la autoridad, además de que los grupos delictivos parecen estar satisfaciendo aquellas necesidades que el Estado no ha podido proveer.

Hace una invitación a los asistentes al foro a encontrar el sentido de pertenencia nuestro país todos los días. Los ciudadanos debemos ser activos, pero esta frase contrasta con la realidad al saber que existen millones de mexicanos, de los cuales apenas unos cuantos pueden considerarse dentro de la categoría de ciudadanos activos.

Por su parte, Ricardo Fernando Becerra Laguna pone en evidencia que hay un problema con la cultura cívica en México, el cual debe ser resuelto por parte de las instituciones como el IFE, ya que constitucionalmente está facultado para desarrollar la cultura cívica de los mexicanos. Con ello, hace una invitación a la FEPADE para unir esfuerzos con el IFE en este tema.

Propone el ponente tres ideas centrales para abordar este problema: primero, hay un problema de desconexión entre los ciudadanos y los políticos, y de las prácticas con la realidad estructural de la sociedad, debido a la pluralidad social del país. Segundo, las elecciones federales y locales de 1997 arrojaron, una y otra vez, que la representación del país era absolutamente diversa. Desde los años 2000, 2003, 2006 y 2009, los datos electorales vuelven a demostrar que la realidad sociológica del país está dividida en tres grandes troncos que buscan legitimar su lugar en la representación nacional. Tercero, si la pluralidad social es tan distinta y diversa en cada región y estrato social, entonces cuál es el tipo de cultura política y cuál es el tipo de educación cívica que las instituciones públicas están obligadas a desarrollar, reconociendo que ese sea el dato central de la política y la cultura nacional.

En su opinión, se necesita de una educación para el diálogo; es decir, "entender al otro". Es importante reconocer que en la solución de este problema se encuentra una de las pocas posibilidades para no seguir generando este profundo e inmenso desencanto en la sociedad.

Mesa III:
La preservación de la legalidad en las elecciones: labores institucionales.

El objetivo de esta mesa de debate fue analizar las labores de las instituciones electorales, así como establecer propuestas respecto del porvenir de éstas bajo la perspectiva de su contribución a la preservación de la legalidad, a partir del análisis de las acciones establecidas por cada una de ellas, como garantes del apego a la ley. La mesa contó con la presencia del Senador Arturo Núñez Jiménez, Vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado de la República; Doctor Flavio Galván Rivera, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Licenciado Edmundo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (IFE); Doctor Alfonso Pérez Daza, Director General de Averiguaciones Previás y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de FEPADE; y el Doctor Bernardino Esparza Martínez, quien fungió como moderador.

El Doctor Bernardino Esparza Martínez, a manera de introducción comentó sobre las formaciones institucionales como son el Tribunal Electoral, el Instituto Federal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, las cuales han conformado el derecho electoral y cuyas labores han sido muy importantes en la organización del sistema y régimen electoral.

Estas Instituciones han ido transformándose a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ha tenido alrededor de 500 modificaciones al respecto. Sin embargo, las reformas en materia de estas instituciones aún son necesarias.

El doctor Flavio Galván Rivera hizo referencia a la judicialización de la política, en oposición al concepto de la politización de la justicia. Aclaró que, si bien se habla de judicializar la política, en realidad se debería hablar de juridizar la política. Este movimiento se inicia con la reforma constitucional al artículo 41 en el año 1986, cuando se impone al legislador ordinario la necesidad de instituir un órgano jurisdiccional para resolver los conflictos de intereses jurídicos emergentes de los procedimientos electorales. En la exposición de motivos se pretendió enmarcar en el ámbito jurídico el fenómeno político electoral. Por ello, en el año mencionado se intentó que los conflictos electorales de naturaleza jurídica pudieran ser resueltos por un órgano imparcial del Estado, instituyéndose así, en 1987, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, supeditado a los colegios electorales, con la pretensión de que la soberanía nacional fuera la que calificara en última instancia la elección de diputados y de senadores, y evidentemente, la elección presidencial.

Con motivo de la elección federal de 1988 se promovieron más de 600 recursos de queja; actualmente, aclara el magistrado, no es una excepción promover los medios de impugnación para resolver los conflictos electorales, ya que se han multiplicado la promoción de juicios y recursos, viviéndose de esta manera una judicialización de la política.

Después de estas reflexiones, menciona que, a su parecer, se ha desvirtuado la función del tribunal. El principio de legalidad, rector de la materia electoral, debería estar presente permanentemente en la actuación de todos los sujetos de derecho electoral. Si este principio rector se respetara en todo momento y en todos los ámbitos, no habría necesidad de tantos medios de impugnación.

Hay necesidad ahora de revisar la ley procesal electoral a fin de establecer un nuevo sistema de medios de impugnación. El ponente ha postulado un solo medio de impugnación como referencia de alzada, y menciona que hay que postular hasta donde sea posible que el federalismo judicial realmente funcione en la materia electoral, y que no se judicialice la materia electoral, porque eso va en detrimento de la confiabilidad y de la credibilidad en las elecciones.

El senador Arturo Núñez Jiménez dio inicio su participación con la propuesta de que todas las instituciones necesitan, a través de su existencia, reconsiderar sus actuaciones. En este contexto el senador propuso un replanteamiento de la FEPADE, ya que depende de la actualización de la legislación penal en materia de delitos electorales. Se reconoce que la Fiscalía Especializada se ha quedado atrás de la evolución que otras vertientes de la legislación tienen en relación con las elecciones.

Para el ponente vale la pena destacar que, en su origen, el título relativo a los delitos electorales se hizo dentro de un paquete que era producto de las reformas de 1989-1990, constitucional y legal; mismas que surgieron de la necesidad de volver a legitimizar en su conjunto al sistema electoral ante la crisis representada por las elecciones de 1988, y de la necesidad de tener una organización judicial encargada de la administración electoral y de la calificación de las elecciones de manera imparcial.

Una solución integral para la impartición de justicia electoral se estableció en un órgano autónomo con autoridad electoral. Como consecuencia de esto, posteriormente, al interior de la Procuraduría General de la República, se decidió crear la FEPADE. El senador piensa que, a lo largo de los años, la falla sigue estando en la falta de un régimen penal sancionador realmente eficaz para desalentar y, en su caso, castigar la comisión de ilícitos, cometidos principalmente por los servidores públicos para favorecer a sus partidos y candidatos.

El diseño del Derecho Penal Electoral quedó rezagado desde hace muchos años. En sólo 13 artículos de los 419 que integran el Código Penal Federal, se orienta fundamentalmente a tipificar conductas relacionadas con actos que suceden el día de la jornada electoral, o bien se tipifican conductas que por su cerrada definición

difícilmente se relacionan con las formas tan sofisticadas con las que hoy en día se corrompe la voluntad popular.

A pesar de esto, el senador sostiene que se ha avanzado en la transición democrática en la vertiente electoral, y que los problemas se fueron desplazando. Cada reforma daba cuenta de una nueva generación de problemas, los cuales algunos se iban resolviendo y otros se quedaban atrás. Se tienen que tomar acciones desde el entramado institucional para poder resolver las conductas delictivas electorales. Los fraudes electorales ya no se cometen sólo en las urnas el día de la jornada electoral, sino que ahora el fraude se va concretando durante todo el proceso electoral; por eso el diseño normativo penal que se orienta a combatir los ilícitos durante la jornada y evitar la presión directa a los votantes, debe revisarse a profundidad; es decir, poner al día la legislación penal federal. Esto como un proceso de armonización integral de diversos cuerpos normativos en los órdenes estatal y federal, revisando paralelamente los regímenes de responsabilidades penales, administrativas y políticas.

Bajo esta misma perspectiva deben instrumentarse mecanismos para combatir eficazmente las alianzas entre criminalidad y política, así como entre los poderes fácticos y el poder político.

Otra gran falla en el diseño normativo es la tensión entre el Derecho Electoral Penal y las normas electorales, provocada por la falta de correspondencia, ya que su persecución y tratamiento exceden la competencia y la capacidad de las autoridades electorales especializadas —incluida la FEPADE—, con lo que se pierde todo sentido de eficacia, pertinencia y oportunidad en la acción sancionadora.

En un contexto de desigualdad e injusticia social, de falta de oportunidades y de pobreza generalizada como el que vive México, evidentemente se dan condiciones favorables para la multiplicación de delitos, no sólo del orden común en delincuencia organizada, sino también en los ilícitos electorales.

Por ello, concluyó el magistrado, en la reforma política que se discute en el Senado, se plantea la autonomía de la Procuraduría General de la República.

Posteriormente se contó con la participación del licenciado Ricardo Fernando Becerra Laguna (en sustitución del licenciado

Edmundo Jacobo, Secretario Ejecutivo de la misma institución), quien comenzó su presentación con la primera sesión que tuvo el Instituto Federal Electoral en su historia. Como es sabido, las elecciones precedentes del año de 1988 habían sido las más competidas e impugnadas de la historia moderna, y el IFE había nacido como respuesta a la trágica crisis de confianza que se tenía en el sistema electoral.

Luego de este episodio fue necesaria otra ley y otra estructura organizativa, si es que el sistema político iba a tener algún futuro electoral; o sea, si la disputa por el poder en México andaría por causas pacíficas, legales y civilizadas. La respuesta a esta disyuntiva fue el Instituto Federal Electoral, cuyos consejeros en 1991 trabajarían en un clima público desconfiado, exasperado y repleto de contradicciones; así también cursó el problema electoral de 1994, así el de 2000, también el de seis años después, y así los recientes comicios de julio de 2009.

Fueron seis pruebas organizativas con las que el Instituto Federal Electoral emergió fortalecido a pesar del escepticismo, un IFE cada vez más creíble, hasta que en el 2006 no pudo continuar. Ese fue el año en el que la vida democrática y sus instituciones clave no estaban dadas ni garantizadas por las grandes fuerzas políticas nacionales, llagadas por la descomunal desigualdad social, por diferencias infranqueables y, además, por largas y violentas campañas. En su trayectoria histórica, el IFE logró conquistar la confianza pública y asentarse como pieza social de la vida democrática.

El ponente nos da una visión, pues, del origen, desarrollo y funciones innovadoras que ha tenido esta institución. Pero la generación de la confianza pública no se obtuvo por estos motivos, sino a través de una historia llena de riesgos, graves diferencias y choque de concepciones al interior del IFE. En opinión de Becerra Laguna, el tramo que acreditó al IFE como una institución confiable ante los ojos del mexicano escéptico y de todos los partidos; y el que certificó las elecciones mexicanas dentro de los cánones democráticos internacionales, fue posible porque prevalecieron tres tesis esenciales sobre el papel y el talante de la propia autoridad electoral:

La primera condición del trabajo de la autoridad electoral es el sano letismo, en la propia interpretación y aplicación de la ley, lo cual produjo una fractura al interior de la institución. No obstante, del

conflicto se impuso una línea que ofreció criterios constantes, muy discutidos, pero permanentes y duraderos, a todos los contendientes durante cuatro elecciones consecutivas, hasta el 2006.

Otro tema importante tuvo que ver con la conservación o no del personal ejecutivo del Instituto Federal Electoral, el personal heredado de la época predemocrática. Durante algunos años, antes del 2000, varios miembros del Consejo General preveían la purificación y la introducción de actores nuevos. Se trató de un debate interno y público que se instaló con toda fuerza entre 1998 y el año 2000. El asunto era crucial, se trataba de otro acomodo de la autonomía del IFE; esta vez, frente a los partidos.

Un tercer elemento definió la estabilidad y credibilidad del Instituto Federal Electoral: evitar que su máximo órgano de dirección, el Consejo General, tomara decisiones mediante la conformación de un bloque mayoritario petrificado e inmóvil. De todas, fue la decisión más difícil, porque requería de la mayor seguridad política, ya que el IFE sólo sería gobernable si se soldaba una alianza permanente entre cinco o seis miembros, independientemente de las terminaciones, los temas o los argumentos involucrados.

La idea de que el organismo electoral fuera dirigido mediante un grupo afín y solidificado, permitía el estudio riguroso y el análisis de situaciones. Gobernar al IFE sin un bloqueo, discutiendo cada asunto, cada acuerdo, cada sanción, uno por uno, por sus propios méritos, convenciendo o discrepando con cada consejero y representante, es tal vez el principal mérito del cuerpo colegiado.

Al modo de ver del ponente, esas tres tesis fueron la clave de la historia institucional que consolidó al Instituto Federal Electoral como un órgano confiable.

El doctor Pérez Daza comienza su intervención al considerar que la FEPADE ha hecho aportaciones importantes en las disposiciones de la interpretación de delitos electorales en materia penal.

El principio de legalidad en materia penal tiene como antecedente el pensamiento de la Ilustración que se expone, por ejemplo, en el Tratado de los Delitos y de las Penas, que fue publicado en 1764; este mismo principio aparece recogido en las leyes norteamericanas y en la declaración francesa de los derechos del

hombre, todas del siglo XVIII. Así, el principio de legalidad se convierte en uno de los pilares fundamentales del derecho penal liberal.

En la actualidad, el principio de legalidad constituye la piedra angular del Sistema Penal Mexicano y un límite al poder punitivo del Estado. El artículo 14 constitucional establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por mayoría de razón pena alguna que no esté aplicada a la pena del delito de que se trate. Ahora bien, en la aplicación de las penas como consecuencia de la comisión de delitos electorales, debe decirse que la interpretación que de ellos realizan los órganos jurisdiccionales, aún no han conformado jurisprudencia en muchos casos en los que se requiere certeza jurídica, pues cuanto menos desarrollada esté la interpretación jurídico-penal, más imprevisible será la decisión de los tribunales y más dependerá del azar, la condena y la obstrucción.

Para el doctor Pérez Daza, es importante que se siga promoviendo la legalidad en los juicios y tribunales ante la urgencia de lo que podría ser la incertidumbre jurídica en la resolución de los casos sobre delitos electorales. Concluye que la FEPADE ha hecho una aportación muy importante al presentar esta discusión para que pueda haber certeza jurídica y que no dependa el resultado de una condena o una sanción del tribunal que conozca.

Mesa IV:
La institucionalidad de los programas sociales como garantía de la legalidad democrática.

El objetivo de esta mesa de debate fue analizar la importancia de los programas sociales, sus implicaciones en los procesos electorales y las nuevas propuestas al respecto, bajo la perspectiva de la protección irrefutable de los mismos. La mesa contó con la presencia del Doctor Dong Nguyen, Coordinador General del Proyecto de Asistencia a la Observación Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Licenciado Miguel Novoa Gómez, Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Doctor John Mill Ackerman Rose, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestro José del Tronco Pagannelli, Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas comparadas de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (FLACSO); Maestra María del Carmen Robledo Álvarez, Directora de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL); y el Licenciado Miguel Ángel Murillo, Director General adjunto de Vinculación Interinstitucional Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública. Además del maestro Álvaro Vizcaíno Zamora, quien fungió como moderador.

El maestro Vizcaíno hizo una introducción del tema al cuestionar: ¿realmente puede condicionarse el voto de un ciudadano a través de un programa social, cuando, a final de cuentas, el voto es libre y secreto y no se sabe si el ciudadano votó por quien le otorgó el beneficio? Cuestiona además los valores comunes que pueden tener los programas de educación cívica y de educación electoral que se han dado a lo largo del país.

El doctor Dong Nguyen apoya su intervención en dos puntos: el primero, su experiencia en el programa de las Naciones Unidas para el apoyo a la vigilancia de los programas sociales en los años 2005 y 2006, bajo la solicitud de SEDESOL. El segundo, en algunos comentarios sobre cómo la ley nos permite mejorar la calidad de la democracia en México.

Cuando el Gobierno Federal invitó al equipo del Doctor Nguyen a vigilar un programa de transparencia de los programas sociales, establecieron un *Alto Consejo* conformado únicamente por personalidades mexicanas, con dos objetivos: el primero, repetir las necesidades de los programas sociales para evitar que éstos contaminen el proceso electoral; y el segundo, organizar una investigación cuando hay una acusación del mal uso de los programas sociales.

El *Alto Consejo* no entró directamente a la vigilancia activa, sino que lo hizo en forma de asesoría y de prevención del mal uso de los programas sociales. En palabras del doctor Nguyen, si en México hay mecanismos internos y externos de control de los programas sociales de las instituciones de este país, entonces, ¿en qué sentido se necesita más control para garantizar la legalidad?

Mientras más instituciones haya, menos control se tendrá por la falta de coordinación entre las mismas. Además, el control electoral de los programas sociales es muy difícil, tanto en términos prácticos como en términos teóricos.

Propone el ponente los elementos para limpiar y garantizar los programas sociales: primero, que se proyecten más allá de un período sexenal; es decir, que tengan una continuidad desinteresada políticamente; segundo, reforzar también el carácter autónomo de los organismos de control; tercero, reforzar la cultura política basándose en las normas legales y no sobre la autoridad del Ejecutivo. En este sentido, menciona que la FEPADE está haciendo un trabajo de educación más que de control, porque si la población tiene una conciencia muy viva de su responsabilidad y de su derecho, Nguyen opina que ese sería un elemento muy favorable.

Menciona que se realizó una encuesta sobre si los promotores de asistencia social han presionado para que los ciudadanos voten por un determinado partido; los resultados reflejaron que el 73% de la población contestó que "nunca los han presionado"; el 11% respondió "más o menos nos sugieren", y 4% dijo que siempre los presionan. Con ello, Nguyen concluye que la población mexicana es consciente de su derecho y que las respuestas son el resultado de un trabajo de prevención que han hecho las autoridades.

Finalmente hace referencia al control social, que es la forma de movilización, de protesta, de cuestionar de la sociedad civil, y las relaciones que el IFE o la FEPADE han tenido con las organizaciones civiles. Es la forma en la que la opinión pública tiene su responsabilidad en el cuestionamiento del uso de los programas sociales.

La segunda intervención estuvo a cargo del licenciado Miguel Novoa Gómez, quien reflexionó sobre las acciones más destacadas que realizó la SEDESOL, sobre todo en el período electoral actual, en cuanto a las acciones preventivas al momento de otorgar los apoyos en beneficio de los ciudadanos. Desde 2001, SEDESOL ha emprendido acciones dirigidas a institucionalizar la transparencia y rendición de cuentas en la política social, desde el diseño, la reglamentación y la selección de sus beneficiarios, hasta la asignación de recursos, la ejecución y la evaluación.

Existe un andamiaje institucional y normativo que permite tener a la SEDESOL una clara desvinculación de las coyunturas político-electorales; acciones muy concretas como la inclusión de criterios específicos de protección de programas sociales en el Presupuesto de Egresos de la Federación o la publicación de las reglas de operación y lineamientos específicos para cada programa social; la implementación del programa *Blindaje Electoral*, donde participan muy activamente la Secretaría de la Función Pública, la FEPADE, el IFE, el IFAE y el PNUD; el establecimiento del Sistema Nacional de Indicadores; la publicación de padrones transparentes de beneficiarios, donde cualquiera puede tener acceso a ellos vía Internet; la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); la integración de un Consejo Consultivo Ciudadano; en fin, muchas acciones que dan transparencia y que respaldan la legalidad de lo que se hace.

En este sentido, en el *Blindaje Electoral* en concreto, se tiene una participación muy activa con la FEPADE, las contralorías de los estados y con el Órgano Interno de Control de la SFP, para capacitar a los beneficiarios, a los servidores públicos y a las organizaciones de la sociedad civil, para que todos tengan un marco normativo muy claro de a lo que tienen derecho los beneficiarios; las rutas para impugnar si piensan que hay alguna irregularidad al respecto, y también sensibilizar a los funcionarios sobre las normas que deben seguir y cómo se debe atender la entrega de los apoyos.

Novoa Gómez concluye al mencionar que básicamente existen tres vertientes de acción en el *Blindaje Electoral*: los sistemas de educación, la capacitación y la difusión.

La tercera ponencia estuvo a cargo del doctor John Mill Ackerman Rose, quien desglosó el tema de los programas sociales y el modelo de regulación electoral que se tiene en México. Dijo que este país se destaca, en materia electoral, por el cuerpo doctrinario y la experiencia que tiene en materia de Derecho Electoral; es un modelo de estricta regulación en la esfera político-electoral que se consolida con la reforma 2007-2008 con un blindaje en contra de la intervención del sector privado, de los medios de comunicación, de la Iglesia y también del Gobierno, y este es quizás el tema histórico más importante.

El doctor Ackerman opina que se debe diferenciar entre la utilización directa de un gasto social durante las campañas y precampañas de manera explícita, y el clientelismo. Uno es la compra, la coacción del voto por medio de un programa social, y el otro es el sistema y la estructura de distribución de los apoyos sociales con un interés político de largo plazo.

Al igual que el doctor Nguyen y el licenciado Novoa, Ackerman opina que el andamiaje institucional en materia electoral en México es ejemplar y muy robusto; sin embargo, siguen existiendo las prácticas de la compra del voto. Entonces, habría que cuestionarse ¿dónde se está fallando? Un problema central es la coordinación entre las varias instancias responsables de fiscalizar la función de los programas sociales. Pero también, aclara, ha habido una limitación muy importante de las facultades institucionales. Es necesario fortalecer al Congreso y al IFE.

La primera parte de la presentación del Maestro José del Tronco Pagannelli, estuvo orientada al problema de la manipulación del voto, y en segundo lugar sugirió algunas estrategias que considera se podrían seguir para prevenir y fiscalizar este tipo de realidades.

Cuando se habla sobre esta clase de manipulación se debe entender todas aquellas acciones que condicionan e imposibilitan el desarrollo del sufragio como un derecho político, el cual tiene determinadas características: es individual, es libre, no resiste ningún tipo de condicionamiento material ni simbólico; es secreto, y finalmente, es intransferible.

Del Tronco hace referencia a los tipos de relación social que se pueden asociar a la compra o manipulación del voto. ¿Cuál es la solución de equilibrio? Es la que se establece entre la persona necesitada del beneficio social y la persona necesitada del voto o del apoyo político de su contraparte. Esto sólo se da dentro de un contexto determinado cuando se forma parte de una red clientelar del padrón de un conjunto de beneficiarios de un programa social.

Los programas sociales están, por lo general, focalizados, lo cual permite tener muchas ventajas. Por lo general, el impacto que tienen sobre la población en situación de marginación, es mayor. Pero tienen, quizás de manera imperceptible, una consecuencia negativa, que es asociar el beneficio a un privilegio, no a un derecho.

Del Tronco destaca que mucho de esto se debe a que vivimos en un país donde hay una tradición de clientelismo institucional; por lo tanto, una cultura política que está en permanente cambio democrático, pero que tiene este tipo de rezagos, es una política que, en buena medida, hace más probable este tipo de situaciones.

Otros elementos son los económico-sociales. Es mucho más probable que una persona estable este tipo de relación social si vive en áreas rurales, si tiene bajos niveles educativos y si vive en condición de pobreza extrema. Es evidente que los beneficiarios de programas sociales, en buena medida tienen estas características.

Finalmente, aclara, también hay motivos institucionales; es decir, la compra o manipulación del voto se da más probablemente en situaciones de competencia electoral, y a partir de la distancia tanto física como simbólica que hay entre las instituciones que se encargan de fiscalizar este tipo de problemas y el ciudadano común.

Para concluir, Del Tronco menciona las estrategias posibles para abordar y combatir el problema: el cambio cultural o el cambio de la cultura política, pero menciona que éste es a largo plazo. El cambio de la distribución del ingreso también lo es. El fortalecimiento de las autoridades y de las instituciones competentes en este problema, es algo que no sólo hay que hacer sino que se está haciendo y que es de destacar.

Esto se hace desde dos enfoques: el de la prevención y el de la atención. Este último está más concentrado en las víctimas, en la manifestación del problema, y tendría como elemento fundamental la denuncia, a través de la cual ya se puede actuar. Sin embargo, el enfoque de la prevención no actúa sobre la manifestación del problema sino sobre las causas, y no interviene sobre las víctimas sino sobre los que incurren en el delito. Este enfoque, por supuesto, es más difícil de implementar institucionalmente, aunque aun así es necesario pensar en las posibles formas de hacerlo.

En su intervención, María del Carmen Robledo Álvarez menciona que el origen de todo está en cómo se deben planear los programas sociales y transexenales, y en cómo se puede involucrar a los ciudadanos en el proceso de legitimación de dichos programas.

El INDESOL maneja dos programas sociales, cuya característica es que no llegan al beneficiario directamente. Los intermediarios o

actores sociales son organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, centros de investigación y gobiernos municipales. Por otro lado, tienen el Programa de Asistencia a las Mujeres en las Entidades Federativas, para atender programas relacionados con la violencia en contra de las mujeres, en los que el actor social es, precisamente, la instancia de mujeres de la entidad federativa determinada.

En los últimos años, los mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas se han trabajado para tratar de hacer dictámenes técnicos, y no políticos, con el fin de poder saber qué proyecto debe ser apoyado. Esta decisión está en manos de una comisión que se genera a partir de la participación de la sociedad civil organizada, de las instituciones académicas y de los servidores públicos federales. Esto ha sido de gran ayuda para el INDESOL, porque ha evitado la discrecionalidad de quien tomaba las decisiones de apoyar a una determinada organización. Por ello, ahora existe una comisión que recibe el proyecto, lo analiza y lo evalúa, y según el puntaje que obtiene puede tener acceso al apoyo del recurso público que se le va a brindar.

Otro aspecto importante es el hecho de que este programa ha trascendido para manejarse a través de convocatorias abiertas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Considera la ponente que es muy importante la auditoría de desempeño. El Programa de Coinversión Social es uno de los más auditados, ya que al INDESOL le preocupa que los apoyos puedan llegar a un mayor número de organizaciones, que exista total transparencia en la distribución de los recursos y, sobre todo, que las acciones que se estén apoyando, de una u otra manera, trasciendan hacia un buen fin, ya que los actores sociales con que se cuenta deben garantizar que el apoyo llegue realmente a un beneficiario real.

La presentación del licenciado Miguel Ángel Murillo comenzó con la exemplificación del caso de una familia en estado de pobreza y un funcionario público con el poder de hacer llegar los beneficios de los programas sociales. Con ello, dio a entender los extremos de la situación generada por el binomio: pobreza y poder, que deriva, a su parecer, en la gran tentación a la que se enfrenta el servidor público, quien es consciente de los beneficios personales a que puede ser

acreedor, directa o indirectamente, con un partido político determinado. Esta reflexión lleva a Murillo a proponer una distancia mucho menor, comenzando por el principio básico de que las familias mexicanas no deberían de tener esas necesidades, y al no requerir de apoyos sociales, los funcionarios públicos o los líderes sociales no tendrían el poder para obtener beneficios personales o de grupo.

Plantea, además, la necesidad de saber quiénes son las personas que pueden atender este tipo de situaciones: ¿el Gobierno Federal, el estatal, el municipal, el Poder Legislativo, las organizaciones de la sociedad civil? Considera que son todos, y que es necesario concientizar de esa gran responsabilidad a todos los ciudadanos mexicanos. Las personas en situación de pobreza no dudarían en vender su voto si por ello obtienen un beneficio a cambio, quizás el alimento de unos días bastaría, sin importarles realmente quién gane las elecciones.

¿Qué soluciones aporta la Secretaría de la Función Pública al respecto? Es a través del programa de *Blindaje Electoral* que se propone reducir la distancia entre los extremos de pobreza y poder. El método que se utiliza es informar a los beneficiarios de los programas sociales que estas acciones no son un regalo de un candidato o partido político determinado, y que su voto debe ser libre e independiente de cualquier programa social. Es de reconocer que esta labor se dificulta cuando se pretende llegar con este tipo de información a las poblaciones más alejadas de México, y por ello se recurre al Gobierno Federal, para que a través de sus instancias correspondientes se alcance mayor difusión.

Asimismo, se capacita a los servidores públicos para que no incurran en faltas administrativas. No se trata de *atarlos de manos* en el manejo de los recursos o en el desarrollo de sus funciones; lo que se pretende, simplemente, es mantenerlos al día en cuanto a las acciones en campañas y períodos electorales.

En el programa de *Blindaje Electoral* los principios básicos son: la legalidad, la imparcialidad, la honestidad, la responsabilidad, la transparencia, la ética pública y, principalmente, la equidad.

El área en la que se desempeña el licenciado Murillo tiene como parte de sus funciones, la prevención. Se creó en el año 2000 y está conformada por titulares de las 18 secretarías de Estado y la PGR. Es a

partir de las elecciones de 2006 que se comienza a trabajar con el programa de *Blindaje Electoral*, en coordinación con la FEPADE, SEGOB, SEDESOL y otras instancias del Gobierno Federal. El objetivo principal es fomentar la cultura de la legalidad en los servidores públicos e informar sobre los programas a los beneficiarios sociales de los derechos que obtienen.

Mesa V:
La Reforma Electoral: una reflexión prospectiva.

El objetivo de esta mesa de debate fue analizar los aciertos, alcances y deficiencias de la más reciente reforma electoral a la luz del proceso electoral federal de 2009, así como proponer alternativas para responder a la dinámica social. La mesa contó con la presencia del Doctor Juan Pablo Pampillo Baliño, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho (ELD); Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Consejero del Instituto Federal Electoral; Doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, ex Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Doctor David Cienfuegos Salgado, Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Licenciado Salvador Sandoval Silva, Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales (FEPADE), y el Maestro Alejandro Olvera Acevedo, Director de Área de FEPADE. Además de contar con la presencia del Maestro Rafael Ruiz Mena, como moderador.

Para orientar el debate, Ruiz Mena planteó como tema: si a partir de la reforma electoral del año 2007 se eliminó la función del IFE como organizador de elecciones y su competencia para conocer de los asuntos que impliquen el uso de la radio y la televisión. Deja en debate si esta reforma pudo emanar del rencor por parte de los partidos políticos.

En la ponencia del Doctor Juan Pablo Pampillo Baliño se hizo una reflexión prospectiva de la reforma electoral de 2007 que implicó observar el pretérito y analizar el porvenir para discernir en el presente, por lo cual fue necesario revisar la historia electoral de nuestro país, ya que todas las reformas electorales surgieron dentro de un contexto y coyunturas específicas.

Hay que recordar que la transición a la democracia en México y el conjunto de reformas electorales y políticas se han manifestado desde 1977; los hitos más característicos son: la reforma de 1989-1990, que tuvo la virtud de crear el primer IFE. En 1993 las reformas fueron muy importantes en materia de democratización del Distrito Federal, además de que tendieron a la conformación del padrón electoral y a la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE); las reformas política y judicial de 1994 y 1996 tuvieron relevancia en el ámbito de justicia electoral y en la ciudadanización del IFE, y se estableció el financiamiento público para los partidos políticos para asegurar la equidad de las contiendas, con el fin de evitar dependencias o conflictos de intereses entre distintos sectores privados, los partidos políticos y sus candidatos. La reforma de 2002 tuvo que ver con la equidad de género; la del 2005, con el voto de los mexicanos en el extranjero, y, por último la reforma electoral de 2007, que es la que compete al tema.

Esta última reforma tuvo su origen en la elección presidencial celebrada tras una fuerte contienda. En primera instancia, consolida el Estado de Derecho y la transición a la democracia mediante el fortalecimiento de aspectos jurídico-electorales, como son el financiamiento y la transparencia; en segundo lugar, fortalece un marco más estricto respecto al acceso de partidos políticos a la radio y la televisión; tercero, consolida la fiscalización, tanto de los partidos como al interior del IFE, y establece la regulación de las precampañas.

Sin embargo, Pampillo aclara que esta reforma no es definitiva; se plantearon situaciones consideradas necesarias y relevantes, pero existen temas que pueden superarla, como son: buscar la manera de abaratar los costos de procesos electorales; simplificar el marco jurídico haciendo el derecho electoral más accesible; captar votos para que los partidos conserven su registro; regular las candidaturas locales independientes; reducir la sobrerepresentación existente en el Congreso de la Unión, entre otros.

En la intervención de Marco Antonio Baños Martínez se mencionó que, en una perspectiva a futuro, la reforma electoral tiene que ser visualizada mediante un balance de la reforma de 2007; lo anterior, debido a que la transición a la democracia del régimen mexicano se hizo

a través de las reformas electorales; hasta antes del 2007, dichas reformas servían para la organización de las elecciones federales.

La reforma electoral del 2007 es positiva, ya que genera posiciones equitativas y responde a una necesidad de regulación de diversos temas pendientes que, por espacio de 10 años no se atendieron, y de las cuales destacan la regulación de las precampañas, el uso excesivo del recurso público y la redistribución de atribuciones de los órganos electorales y delitos electorales.

Aunque la reforma ha sido positiva, existen cuestiones de fondo que hace falta precisar, como son:

1. El bloqueo de la transmisión en radio y televisión en regiones específicas para regular la propaganda y spots en las diversas regiones; lo anterior debido a que en las coaliciones parciales el modo de entrega de tiempos en dichos medios se hace de manera individual, dejando seriamente mermada la equidad en la contienda electoral.
2. El Tribunal ha sobrelegislado e invadido las atribuciones de los organismos electorales, por lo cual se deben disminuir las condiciones de arbitraje de la autoridad administrativa y asignar de manera seria al órgano encargado de resolver las controversias derivadas del uso de medios, con el fin de abaratar los costos electorales, ya sea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o el Instituto Federal Electoral.
3. Se deben disminuir los niveles de desconfianza en los procesos electorales, ya que el ejercicio del presupuesto asignado al IFE se ve seriamente mermado principalmente por el financiamiento que éste debe otorgar a los partidos políticos, así como el que destina a la adquisición de materiales especiales para las elecciones.

El Doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo señala que la causalidad de nulidad abstracta representa la creación judicial de apreciar la magnitud de ciertas anomalías que no se encuentran establecidas en la ley; sin embargo, la reforma del 2007 no legisló las

causales de nulidad *per se* a que establece taxativamente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo podrá decretar la nulidad de las elecciones conforme a lo previsto por la ley, y las causales que se encuentran en la legislación están destinadas a impedir el fraude primario por error o dolo, mismas que ya no se encuentran vigentes a las necesidades presentes de la práctica electoral mexicana.

La reforma establece un sistema complicado donde la FEPADE, particularmente, y el IFE, colectivamente, tienen la encomienda de no permitir que las diversas anomalías lleguen al TEPJF y apliquen una causal de nulidad abstracta, convirtiendo al tribunal nuevamente en un órgano de control constitucional, reduciendo al IFE en un órgano de prevención, donde se defienda la libertad del sufragio.

Son dos modelos, tanto el particular como el colectivo, que deberían operar para que se llegue a un proceso totalmente limpio de vicios, y que el Tribunal Electoral, como en el caso de la nulidad, no hiciera más que abrir muy pocas excepciones.

Desde el punto de vista del doctor Ojesto, el futuro del Tribunal Federal Electoral seguirá aplicando la protección del sufragio como acto colectivo. Porque, aunque se han querido acotar las funciones del tribunal, éste no ha dejado de ser el gran defensor e intérprete de los principios de la Constitución, lo que le ha permitido tener creatividad normativa y discrecionalidad.

En palabras de David Cienfuegos Salgado, hacer prospectiva para una reforma de 2012, implica analizar los problemas relevantes de cada institución electoral. En materia de reforma constitucional, para el TEPJF, existen siete temas principales que, desde un punto de vista institucional, complementan y hacen más eficiente la del 2007:

- El carácter del TEPJF es el de un órgano constitucional mermado; la Sala Superior debe conocer del recurso de reconsideración por inaplicación e inconstitucionalidad de una norma.
- Facultad de delegación o reenvío de la Sala Superior de la resolución de recursos de inconformidad a las salas regionales debidamente fundado y motivado.
- Control constitucional concentrado en materia electoral, en

donde la Sala Superior conozca de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

- Señalamiento constitucional expreso de la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral.
- Reconocimiento de candidaturas independientes.
- Naturaleza Jurídica de la declaración de validez de las elecciones, como de carácter jurisdiccional como decisión definitiva e inatacable.
- Facultad de la Sala Superior para conocer de procedimientos administrativos de sus servidores en relación a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación: reconocimiento expreso de control de convencionalidad conforme a los ordenamientos internacionales, la ampliación y procedencia de la legitimación de medios de impugnación.

Desde el punto de vista de Cienfuegos, existen problemas medulares en la normatividad, como son: el definir qué es lo electoral y sus alcances; si la participación ciudadana se encuentra inmersa o forma parte de lo electoral; si existe la necesidad de una policía electoral, y la necesidad de una verdadera cultura de la legalidad y la democracia.

Salvador Sandoval Silva menciona en su intervención que la importancia del desarrollo de una reforma penal electoral está en que contenga tipos penales descriptivos y funcionales que permitan la certeza de la tutela de los bienes jurídicos. La reforma del 2007 cuenta con principios constitucionales como los siguientes:

1. Reducción al financiamiento público destinado a los partidos políticos, cálculo del financiamiento para las actividades ordinarias de los partidos, establecimiento de límites para el financiamiento privado a que pueden tener acceso los partidos políticos.
2. Reducción de tiempos en medios, así como la prohibición para contratar propaganda en radio y televisión con fines electorales.
3. Liquidación de los partidos políticos que han perdido su registro.

4. Lineamientos en materia de propaganda gubernamental de los partidos políticos.
5. Requisitos de facultades de investigación de los partidos políticos.

Los anteriores principios constitucionales son aplicados a través de diversos ámbitos. En el ámbito administrativo se emitió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya aplicación normativa corresponde al Instituto Federal Electoral; en el ámbito jurisdiccional se hicieron reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y en ámbito de procuración de justicia tenemos el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal cuya aplicación compete a la FEPADE, en virtud de que establece aquellas conductas que atentan contra el adecuado desarrollo de la función pública electoral y el libre ejercicio del sufragio.

Las labores de persecución y prevención de la FEPADE se agrupan en tres categorías: las conductas que atentan contra la libertad del sufragio, como la compra del voto; las que atentan contra la certeza de los resultados, como la alteración de actas de los resultados de las contiendas y alteración de urnas; y las que atentan contra la equidad en la contienda, como el condicionamiento de programas sociales y el desvío de recursos públicos.

Cabe señalar que las conductas tipificadas en el Código Penal Federal datan desde hace 14 años sin modificación alguna; sin embargo, derivado de las reformas constitucionales que anteceden este ordenamiento, se han presentado diversas iniciativas que prevén, en un primer lugar, un aumento de penas, la consideración de algunos delitos electorales como graves, la tipificación de conductas para precampañas y precandidatos, hipótesis de inducción expresa por parte de ministros de culto, el ejercicio de presión sobre los electores, la alteración de resultados y el desvío de recursos en precampañas.

Para la FEPADE, la reforma penal electoral debe contener cuatro ejes fundamentales:

1. La precisión y actualización de algunos elementos normativos para evitar la ambigüedad;

2. La tipificación de conductas frecuentes, como la utilización de fondos provenientes del extranjero para las campañas, cubrir la laguna de los tres días previos a las elecciones, ya que no se encuentran normados, ampliación de delitos de servidores públicos;
3. La tipificación de las conductas referentes a la información derivada del registro general de electores de manera impresa o electrónica;
4. Creación de tipos penales referentes a la entrega de bienes remanentes de los partidos políticos y la precisión de circunstancias de tiempo, modo y lugar para la correcta aplicación de la normatividad.

Por último, se contó con la participación de Alejandro Olvera Acevedo, quien trató de vincular el análisis de los alcances de la reforma de 2007, con motivo de las modificaciones en materia electoral, con la mesa IV de este foro, vinculada a programas sociales. Olvera plantea la interrogante sobre la situación que se presenta para tratar de salvaguardar la voluntad auténtica de los ciudadanos. El problema de las ilicitudes en el ámbito electoral, vinculadas a los programas sociales, tiene que verse en la esencia del voto; es decir, que la emisión de éste sea con plena libertad por aquellos que son los titulares de este derecho.

Se sabe que los programas sociales han sido instituidos principalmente para lidiar con la situación crítica de determinados grupos de la población, y que tienen como finalidad, también, proteger su dignidad. Con base en ello, estos ciudadanos no tienen por qué afectar o sacrificar sus propias convicciones para hacerse merecedores de la protección que dichos programas les ofrecen para paliar su situación crítica.

¿Cómo ha sido la protección de estos programas? A partir de la reforma constitucional de 2007-2008, en los ordenamientos legales secundarios se estableció, específicamente en el artículo 134, el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, lo cual ha posibilitado que el IFE emita diversos acuerdos llamados "de neutralidad" para hacer prevalecer este principio en diversos ámbitos dirigidos a servidores públicos, como la protección a las personas beneficiarias de programas sociales. En el ámbito penal, se prevé el

condicionamiento de programas u obras públicas a cambio de la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato.

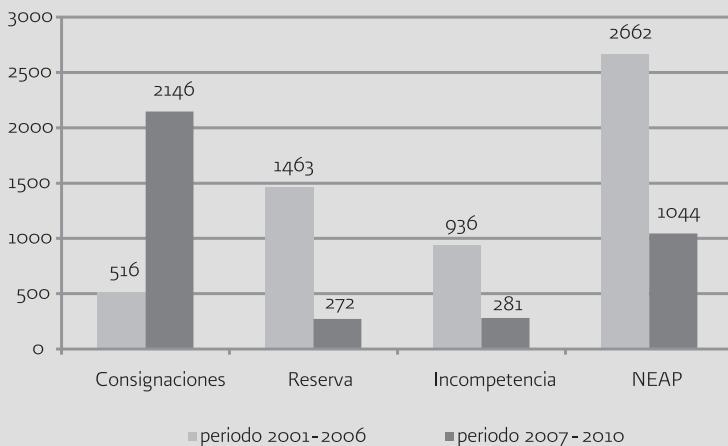
La FEPADE cuenta con atribuciones para actuar respecto a los procesos electorales locales; sin embargo, precisa contar con los siguientes elementos ineludibles para brindar una protección con mayor eficacia: un adecuado diseño normativo por parte de los legisladores y la creación de conciencia en los ciudadanos acerca de que son beneficiarios de programas sociales por un derecho que les corresponde y no por una concesión grata de la autoridad en turno.

FEPADE: Resultados 2007-2010

El 3 de enero de 2007 se renovó la titularidad de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). A partir de ello se definió el objetivo de la nueva etapa de la institución: procurar justicia penal electoral federal de manera eficaz para salvaguardar la libertad del sufragio. Llevarlo a cabo implicó hacer más eficientes los procesos sustantivos, es decir, la labor ministerial de investigación y persecución del delito electoral federal y el fortalecimiento de la cultura de la denuncia y fortalecimiento de la legalidad.

De 2007 a la fecha, en tres años de esta administración y con la mitad de personal en contraste con seis años de la anterior, se han obtenido resultados que permiten apreciar que se lograron maximizar los resultados. Se destacan los siguientes logros:

- Durante el periodo 2007-2009 se han iniciado un total de 3,522 averiguaciones previas, con un promedio mensual de inicios de 83.86 contra 59.2 en el periodo 2003-2006. De ellas, se han atendido 4,554, lo que representa un promedio mensual de 108.42 contra 84.63 del periodo antecedente.
- Del total de inicios y expedientes atendidos en seis años, en comparación de 2001 a 2006, hay un incremento del 41.18% entre los niveles de inicio de expedientes y de 28.11% en su atención, mismo que ha permitido determinar un total de 3,916 indagatorias. Esto demuestra el compromiso y preocupación de la actual administración por el combate al rezago.
- Con la mitad de personal y en un lapso de tres años, se consignaron cuatro veces más personas que en el periodo previo de seis años (516: 2001-2006 contra 2,146: 2007-2010).
- Se redujo el número de asuntos remitidos a la reserva (1,463: 2001-2006 contra 272: 2007-2010), incompetencias (936: 2001-2006 contra 281: 2007-2010) y no ejercicios de la acción penal (2,662: 2001-2006 contra 1,044: 2007-2010).



- En los procesos penales se obtuvo un incremento sustancial en la cantidad de sentencias condenatorias, reflejo de la sólida motivación y fundamentación de las averiguaciones previas de imputados en delitos electorales (327: 2001-2006 contra 513: 2007-2010); lo que lleva a un promedio mensual de sentencias de este género en la presente administración de 12.21 sentencias, mientras que en la anterior era únicamente de cuatro sentencias condenatorias por mes. Este rubro también se manifiesta en el alto número de sentencias favorables a la institución en juicios de amparo (422: 2001-2006 contra 513: 2007-2010).
- Se ha atendido el compromiso institucional del fomento de valores democráticos y la cultura de la legalidad en la materia —en colaboración con las instancias electorales federales y estatales de todo el país—, que se ha traducido, durante el periodo 2007-2010, en la capacitación de 201,548 personas en forma presencial (ciudadanos, funcionarios públicos y partidistas) y 35,350 por medio de un curso en línea, así como el diseño y distribución de 1'723,516 materiales sobre qué son los delitos electorales y cómo se denuncian —incluyendo 50 carteles en lenguas indígenas—. Estas medidas han impactado en 16,880

accesos a los servicios de atención ciudadana de la FEPADE durante el lapso 2007-2010, contra 10,781 en el periodo 2001-2006, lo que refleja el aumento en la confianza ciudadana en esta institución.

- Como parte de las medidas de austeridad y racionalidad administrativa se asumieron esquemas de reingeniería institucional que permitieron hacer más eficiente el trabajo de las áreas a partir de la reducción en 2007 del 41% en el personal ministerial, pasando de 97 agentes del Ministerio Público a 67, así como de 5 a 3 direcciones generales.

La revista ***FEPADE Difunde 19*** se terminó de imprimir y encuadernar en junio de 2010 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA) con domicilio en Calzada de San Lorenzo número 244, Colonia Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, México, D.F.
Su edición consta de 1,000 ejemplares