

# La **C**onstrucción del **F**uturo:

*Los retos de las Ciencias Sociales en México*

**Memorias del 4 Congreso  
Nacional de Ciencias Sociales**

I

**Dimensiones constitutivas y variantes empíricas  
de la democracia**

**Alain Basail Rodríguez  
Óscar F. Contreras Montellano  
COORDINADORES**



**La construcción del futuro: los retos  
de las Ciencias Sociales en México.  
Memorias de 4 Congreso Nacional  
de Ciencias Sociales**

*I. Dimensiones constitutivas y variantes empíricas de la  
democracia*

**COORDINADORES**

Alain Basail Rodríguez  
Óscar F. Contreras Montellano

**ELABORACIÓN EDITORIAL**

Cesmecca-Unicach

ISBN 978-607-8240-45-6

Documento electrónico

Publicado por CESMECCA-UNICACH, Tuxtla Gutierrez  
y COMECOSO, Tijuana. Marzo, 2014.



Sede del COMECOSO

El Colegio de la Frontera Norte, carretera escénica  
Tijuana – Ensenada, Km 18.5,  
San Antonio del Mar, 22560,  
Tijuana, Baja California, México  
[www.comecoso.com](http://www.comecoso.com)



Los documentos incluidos en  
*La construcción del futuro: los retos  
de las Ciencias Sociales*, por  
Alain Basail Rodríguez y Óscar  
Contreras Montellano (coords.)  
se encuentran bajo una licencia  
**Creative Commons Reconocimiento-  
NoComercial-SinObraDerivada 4.0**  
Internacional License.

Obra en [www.comecoso.com](http://www.comecoso.com) y  
[www.cesmecca.unicach.mx](http://www.cesmecca.unicach.mx)

El contenido (textos e imágenes) de los  
artículos es responsabilidad de cada autor.



Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
1a. Avenida Sur Poniente núm. 1460, 29000,  
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.  
[www.unicach.edu.mx](http://www.unicach.edu.mx)



Centro de Estudios Superiores de México y Centromérica  
Calle Bugambilia núm. 30, fracc. La Buena Esperanza, mz. 17, 29243,  
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.  
[www.cesmecca.unicach.mx](http://www.cesmecca.unicach.mx)

## ÍNDICE

Las candidaturas independientes en Quintana Roo y Zacatecas <i>Ricardo Adán Valdez Raygoza</i> .....	4
Democracia y ciudadanía: sus implicaciones mutuas <i>René Torres Ruiz</i> .....	20
Análisis y perspectivas de la democracia en México: implementación y regulación del referéndum, plebiscito y revocación de mandato en el orden jurídico federal <i>Eduardo Antonio Valle Recilla</i> .....	30
Representaciones sociales de la participación ciudadana y la memoria social. Análisis sobre la influencia del pensamiento histórico en la formación de ciudadanía <i>María Estela Ortega Rubí</i> .....	66
Mujeres en congresos locales y presidencias municipales en los estados en 2013: la representación descriptiva a nivel local <i>Esperanza Palma Cabrera</i> .....	81
La implementación de la política pública contra la violencia de género de las mujeres: el caso Guanajuato <i>Vanessa Góngora Cervantes</i> .....	90
Las mujeres en la Cámara de Diputados. Análisis de su presencia en seis legislaturas (LVII-LXII) <i>Liliana Deyanira González Viveros, Jorge Gerardo Flores Díaz y Azucena Carolina Serrano</i> <i>Rodríguez</i> .....	110
Dimensiones de la democracia y derechos fundamentales <i>Carlos Sergio Quiñones Tinoco</i> .....	124
Democracia local y nacional: el gobierno del PRD en el DF y su impacto en el cambio político mexicano <i>Francisco Reveles Vázquez</i> .....	139
La dimensión socioeconómica de la democracia y la democracia mínima: un dilema olvidado <i>Joselito Fernández Tapia</i> .....	155
Desarrollo del capital social en el marco del Programa Oportunidades <i>Abigail Martínez Mendoza</i> .....	169
Representación y municipio: análisis de las inconsistencias que produce el sistema electoral <i>José Luis Estrada Rodríguez</i> .....	191

Las condiciones estructurales que permitieron la alternancia política en la presidencia de la República	
Miguel Ángel Llanos Gómez .....	208
La condición democrática: reformas e instituciones en México	
Eduardo Torres Alonso .....	228
Transición política en México: desde la liberalización a la inauguración de la democracia	
Diego Toto Jiménez, Melecio Horacio Juárez Pérez y Rafael Martínez Peláez .....	241
Jóvenes y política en Guanajuato. Apuntes para una agenda de investigación	
Jesús Aguilar López .....	258
Desarrollo social y democratización en Guanajuato. Las contradicciones de una transición en la desigualdad. 1979-2014	
Luis Miguel Rionda Ramírez .....	273
Liderazgos y cultura política de los empresarios, un acercamiento desde la región central mexicana. Los casos de León y Aguascalientes	
Juan Antonio Rodríguez González .....	291
Democracia y libertad de asociación. Referentes teóricos y empíricos para estudios de caso a nivel subnacional. Análisis de Guanajuato	
Carlos Román Cordourier Real .....	309
La agenda de la ciencia política en América Latina	
Godofredo Vidal de la Rosa .....	347
Constitución de nuevas identidades políticas: referentes articulados por la práctica discursiva del presidente Hugo Chávez	
Héctor Hurtado Grooscors .....	360
Las organizaciones populares en la representación política: los casos de Argentina y Chile	
María Elena Makuc Urbina y Álvaro Martos .....	373
La representación política en el gobierno autónomo zapatista: alcances y límites	
Juan Braulio Rivera Lomas .....	391
De estudiantes a ciudadanos: formas de transitar a la vida adulta y modos de activarse políticamente	
Gustavo Adolfo Urbina Cortés .....	402
La democracia y los primo-votantes. ¿Qué es la democracia para los jóvenes?	
Óscar Espinoza García .....	424
La alternancia en el proceso de democratización de México 2000-2012	
Julio Labastida Martín del Campo .....	437
Espacio público y democracia. Algunas características esenciales	
Mario Zaragoza Ramírez .....	449
El acceso a la información y su relación con la democracia	
Gabriela Morales Martínez .....	460
Los órganos garantes de los Estados: Instituciones estratégicas para impulsar la transparencia	
Carolina Valencia López .....	471
Las organizaciones civiles en México: una hipótesis sobre la democracia fallida	
Mirna Mónica Santamaría Barreto .....	494



La democracia del trabajo	
<i>Eligio Meza Padilla y Carlos Enrique Romo Gamboa</i> .....	511
Elecciones intermedias, competitividad y alternancia política en Tlaxcala (2001-2007 y 2013)	
<i>Raúl Rodríguez Guillén y Norma Ilse Veloz Ávila</i> .....	520
Grupos y alianzas en la elección intermedia de 2013La disputa de los grupos en el proceso de selección de candidatos en el PAN, Tlaxcala	
<i>Neil Linares Méndez y Yoni Saldaña Báez</i> .....	540
La construcción de alianzas políticas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en Tlaxcala: las elecciones intermedias del 2013	
<i>María Magdalena Sam Bautista y Carlos Bustamante López</i> .....	551
La debacle electoral del PRD en Tlaxcala, elección local del año 2013	
<i>Cirilo Rosalio Espejel Velazco</i> .....	561
Organización política consuetudinaria en el estado de Tlaxcala: el cuarto nivel de gobierno	
<i>Miriam Zarahí Chávez Reyes</i> .....	577
Los estudios electorales en México. Un balance preliminar	
<i>Carlos Ernesto Ichuta Nina</i> .....	590
Plataformas, campañas electorales y plan estatal de desarrollo: la necesidad de armonizar la legislación con la realidad. Elecciones para gobernador del estado de Querétaro 2009	
<i>Violeta Fabiola Barbosa Villanueva</i> .....	603
Libertades religiosas en la modernidad: pensar la consolidación democrática y la ciudadanía en Guanajuato desde la lógica de la pluralización religiosa	
<i>Jean Eddy Saint Paul</i> .....	637
El reconocimiento de derechos para la participación electoral indígena, un asunto pendiente para la democracia mexicana	
<i>Martha Singer Sochet</i> .....	648
Alcances y límites del concepto de distrito indígena en la construcción de la geografía electoral federal: la distritación en Chiapas	
<i>Jesús Alberto Palacios Espinosa</i> .....	662
Del enclave autoritario a la alternancia municipal: el caso de Santa Lucía del Camino, Oaxaca. Elecciones 2010 y 2013	
<i>Soledad Rodríguez Santiago y Flor Denisse Pérez Chávez</i> .....	676
Reconstitución de las relaciones mando/obediencia en el Estado mexicano 1988-2000	
<i>José Antonio Meléndez García</i> .....	689
La reparación del daño desde el enfoque de derechos humanos	
<i>Mónica Flores Gómez</i> .....	701
El poder político de la Iglesia cristiana en Colima	
<i>Alejandra Chávez Ramírez, Carlos Antonio Cárdenas Roque y Josué Noé de la Vega Morales</i> .....	717

## Las candidaturas independientes en Quintana Roo y Zacatecas

Ricardo Adán Valdez Raygoza

### Introducción

Desde 1946,<sup>1</sup> las candidaturas independientes no han figurado en las leyes electorales federales en México, lo que ha permitido a los partidos políticos tener la exclusividad para postular candidaturas a cargos de elección popular. Sin embargo, el 15 de diciembre de 2009 el Presidente de la República en turno, Felipe Calderón, envió al Senado su iniciativa de reforma política en la que, entre las diez propuestas que la integraban, se encuentra aquella referente a “incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular”.<sup>2</sup> Este punto en particular buscaba atender una contradicción legal, específicamente, entre el artículo 35 constitucional, que señala como prerrogativas del ciudadano el derecho de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular “teniendo las calidades que establezca la ley”,<sup>3</sup> y el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que asigna exclusivamente a los partidos políticos “el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.<sup>4</sup>

Dicha contradicción ha llevado a que algunos aspirantes a determinados cargos de elección, sin el apoyo de un partido político, se queden relegados de la contienda electoral por intentar participar por la vía independiente, lo que ha generado duras críticas al sistema electoral de este país, al no permitir el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía. Podemos destacar dos de los antecedentes más recientes, los cuales lograron llamar la atención y poner el tema a debate en todo el país: el primero, quizás el más llamativo, fue el caso del ex canciller Jorge Castañeda, quien intentó competir en la elección presidencial del año 2006 como candidato ajeno a cualquier partido político. Sin embargo, el Instituto Federal Electoral (IFE) le negó el registro,<sup>5</sup> argumentando la exclusividad de los partidos para postular candidaturas y el hecho de que el periodo de registro aún no daba inicio.<sup>6 7</sup>

---

<sup>1</sup> Año en que se promulgó la Ley Electoral que rechazó la figura de las candidaturas independientes y le dio exclusividad a los partidos políticos para postular candidaturas a cargos de elección popular. Esto al menos en la ley, ya que a nivel constitucional los partidos no contaron con dicha exclusividad, sino hasta 2007, con la reforma política.

<sup>2</sup> Ricardo Espinoza Toledo, “El predominio del Congreso”, en María Eugenia Valdés (coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Porrúa/UAM, México, 2012, pp. 47-49.

<sup>3</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006), artículo 35, bases I y II.

<sup>4</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

<sup>5</sup> Véase el oficio DEPPP/DPPF/569/04, emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

<sup>6</sup> Mariana Hernández Olmos, “La importancia de las candidaturas independientes”, en *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*, TEPJF, 2012, p. 27.

Tras pasar por un juez de distrito en materia administrativa y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quienes señalaron la improcedencia del amparo que solicitó Castañeda debido a que “este instrumento de garantía no resulta procedente contra las resoluciones de los organismos en materia electoral”,<sup>8 9</sup> el afectado llevó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, ésta resolvió que el Estado mexicano no violó los derechos políticos de Jorge Castañeda, argumentando además que el sistema de partidos en México, en modo alguno vulneraba el derecho de cualquier ciudadano a ser votado.<sup>10</sup>

El segundo caso es el de Manuel Clouthier Carrillo, ex diputado panista, quien al verse en una serie de diferencias con los dirigentes del Partido Acción Nacional decidió abandonar a éste y lanzar así su candidatura a la Presidencia de la República por la vía independiente para competir en 2012. Con dicho propósito, se amparó en la reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor en 2011, en la que se estableció que en México “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [la] Constitución y en los tratados internacionales” suscritos por el país,<sup>11</sup> tomando mayor relevancia el artículo 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, que indica el derecho de los ciudadanos de votar y ser elegidos en los comicios electorales. Sin embargo, el Cofipe quedó rezagado ante esta reforma al no regular las candidaturas no partidistas,<sup>12</sup> y al no existir regulación en la materia, el IFE argumentó carecer de facultades para registrar una candidatura independiente,<sup>13</sup> por lo que rechazó la candidatura de Clouthier, quien, a su vez, impugnó la resolución ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual, el 24 de abril de 2012, le negó también la posibilidad de reconocer legalmente su candidatura presidencial independiente, aclarando además que la reforma en materia de derechos humanos de 2011 no implica, necesariamente, reconocer la figura de este tipo de candidaturas.<sup>14</sup>

Además de estos dos antecedentes, la creciente percepción negativa que hay hacia la clase política e instituciones gubernamentales,<sup>15</sup> ha permitido alimentar un discurso en la opinión pública que tiende a contraponer a los políticos con los ciudadanos, pues parte importante de la ciudadanía percibe una gran lejanía

---

<sup>7</sup> Castañeda solicitó su registro ante el IFE el 5 de marzo de 2004, muy anticipadamente, pues el proceso electoral inició en octubre de 2005, mientras que el plazo para el registro de candidatos fue del 10. al 15 de enero de 2006. Véase: Jorge U. Carmona Tinoco, “El caso de Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2009, pp. 775-790.

<sup>8</sup> Véase la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre el caso de Jorge Castañeda, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos1/TesisAisladasdelPleno/2007/TA4-2007.pdf>

<sup>9</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco, *op. cit.*, pp. 776-777.

<sup>10</sup> Véase la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 6 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>

<sup>11</sup> Véase Reforma en materia de Amparo de 6 de junio de 2011, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

<sup>12</sup> Mauricio Torres, “Candidaturas independientes, en el vacío legal”, *CNN México*, jueves 15 de marzo de 2012. Véase: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/03/15/la-defensa-de-clouthier>

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Véase la sentencia SUP-JDC-0612-2012 del Tribunal Electoral para el caso de Manuel Clouthier, disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0612-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0612-2012.pdf)

<sup>15</sup> En México, según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012, en una escala de calificación que va de 0 (nada) a 10 (mucho), el Presidente tiene un nivel de confianza de 5.3; el gobierno de 5.1; los gobernadores, los jueces y la SCJN 5; jefes delegacionales y presidentes municipales 4.9; y en los últimos lugares se encuentran los diputados, senadores y partidos políticos con 4.4. Véase también los informes del Latinobarómetro 2011, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> y del Barómetro Iberoamericano 2011, disponible en <http://www.cimaiberoamerica.com/> en sus respectivos apartados sobre confianza en las instituciones y satisfacción ante el gobierno y la democracia.

entre gobernantes y gobernados, en donde los intereses de ambos se encuentran desfasados, lo que lleva a tener una mala imagen del “político” y a darle una carga positiva al “ciudadano”, asumiéndolo carente de los vicios que les suelen atribuir a los políticos profesionales al momento de ocupar un cargo público. De ahí que incluso candidatos postulados por los propios partidos políticos se hagan llamar “ciudadanos”, negando ser “políticos”, a lo que José Woldenberg objeta: “los políticos son ciudadanos, (...) en el momento en que un ciudadano es candidato a un puesto de elección popular u ocupa un cargo público se convierte en político.”<sup>16</sup>

El 8 de agosto de 2012, el presidente Felipe Calderón firmó el Decreto de Reforma Política por el que, entre otras disposiciones, adicionó a la Constitución la admisión de las candidaturas independientes en los procesos electorales federales, agregando a la base II del artículo 35 constitucional lo siguiente:

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ...

Pero, aún con esto, el Cofipe carece de una regulación en la materia, por lo que sigue pendiente que los legisladores lleven a cabo esta labor. No obstante, esto no ha impedido que en los congresos estatales se tracen las líneas para regular las candidaturas independientes, como sucedió en Quintana Roo y Zacatecas para la elección de 2013, donde se eligieron alcaldes y diputados locales. Esto abre la discusión sobre el modelo que debe adoptarse para regular a las candidaturas independientes en el país, pues tanto Quintana Roo como Zacatecas lo hicieron de forma distinta, obteniendo, como es obvio, resultados distintos, por lo que el objetivo de este trabajo es analizar los modelos de los estados ya mencionados, los resultados electorales de 2013, e intentar esclarecer los factores que permitieron o no una competencia más equitativa entre independientes y partidistas.

### **El debate acerca de las candidaturas independientes**

La celebración de elecciones es uno de los elementos esenciales dentro de los modernos regímenes democráticos, al grado de que “sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia”.<sup>17</sup> Robert Dahl destaca que “entre las condiciones procedimentales mínimas que deben estar presentes para que una democracia moderna exista” están “la competencia abierta por el poder a través de elecciones periódicas, libres y justas; una ciudadanía incluyente, que garantice el derecho de participación a prácticamente todos los adultos como electores o como candidatos, y una amplia libertad de organización y acceso a la información”.<sup>18</sup> Asimismo, Guillermo O’Donnell sostiene que dentro de un régimen que se denomine democrático, las elecciones deben ser “inclusivas”, en el sentido de que todas aquellas personas que satisfagan criterios como los de la edad y nacionalidad puedan ejercer su derecho a participar en los comicios, pero no solamente con el mero acto de votar, sino que

---

<sup>16</sup> José Woldenberg, “Los nuevos retos de los partidos mexicanos”, en Francisco Reveles (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Gernika-UNAM, 2005, p. 105.

<sup>17</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, p. 12.

<sup>18</sup> Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza Editorial, México, 1991, p. 21.

también con “el derecho igualitario a ser elegido y, en general, (...) a ocupar cargos en la burocracia estatal”.<sup>19</sup>

Por tanto, además de la existencia de los derechos civiles, que involucran las “garantías de independencia del ser humano ante un Estado libre”, también deben estar presentes los derechos políticos, aquellos que “atañen a la efectiva presencia de las personas en la esfera pública y de decisión, haciendo posible su incorporación dentro de la estructura política”.<sup>20</sup> En este sentido, los derechos políticos deben garantizar los mecanismos por los cuales la ciudadanía que así lo desee pueda participar en los asuntos públicos, involucrándose en tal modo de poder incluso acceder a los cargos públicos de elección.

En este punto, se puede observar la importancia que tiene la participación política de la ciudadanía, más allá del voto activo, entendida ésta como “el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que los administran”.<sup>21</sup> Sin embargo, dicha participación no supone que los ciudadanos se involucren en todos los asuntos públicos, sino que participan en diferentes esferas con base en sus propios intereses. De ahí el que haya ciudadanos que busquen participar a través de un cargo público de elección, para lo cual precisan postular su candidatura y competir para el mismo.

Podemos decir que las candidaturas electorales son el elemento necesario para que tenga lugar un proceso electoral, la “*conditio sine qua non* para que la elección pueda materializarse”,<sup>22</sup> y con ella, una democracia representativa. Las candidaturas se pueden definir como aquellas personas que, al cumplir con los requisitos que dispone la ley,<sup>23</sup> son propuestas para ocupar un determinado cargo público, las cuales cuentan con diferentes programas políticos y pueden ser elegidas a través del sufragio universal.<sup>24</sup> Sin embargo, el tema de las candidaturas electorales trae consigo discusiones en torno a si este derecho debe ser reservado a los partidos políticos formalmente constituidos o si debe abrirse también a otras instancias políticas o sociales, así como grupos de ciudadanos ajenos a los partidos.<sup>25</sup>

Es justamente en este punto donde entra al debate la figura de las candidaturas electorales independientes, que son las “postulaciones a cargos públicos en las que los partidos políticos no tienen una intervención parcial o complementaria, y con ellas los ciudadanos ejercen sus derechos políticos”,<sup>26</sup> en el sentido de que no requieren a los partidos políticos como un intermediario para poder acceder a la compe-

---

<sup>19</sup> Guillermo O'Donnell, “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Bs. As., Argentina, 2004, p.25.

<sup>20</sup> Sonia Picado, “Derechos políticos como derechos humanos”, en Dieter Nohlen, et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, p. 51.

<sup>21</sup> Héctor Tejera, “Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México”, en *Ensayos*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, p. 13.

<sup>22</sup> Francisco Fernández Segado, “Las candidaturas electorales”, en Dieter Nohlen, et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007, p. 527.

<sup>23</sup> Cabe destacar que el derecho político del voto pasivo se encuentra condicionado a los requisitos de elegibilidad que disponga la ley respectiva. Véase: Mariana Hernández Olmos, “La importancia de las candidaturas independientes”, en *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*, TEPJF, 2012, p. 18.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>25</sup> cf. Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 544.

<sup>26</sup> Mariana Hernández Olmos, *op. cit.*, p. 14.



tencia electoral y, con ello, poder ser elegido para un cargo público.<sup>27</sup> Por tanto, para algunos las candidaturas independientes pueden ser vistas como un elemento que amplía los derechos políticos de los ciudadanos, generando mayores espacios de participación, por lo que, si bien no proporcionan “mayor o menor democracia”, sí propician una “mayor calidad de la democracia”, debido a que tanto los derechos políticos como la participación son “referentes en la calidad de la democracia”.<sup>28</sup>

Asimismo, la figura de las candidaturas independientes responde al monopolio de la representación política a través de los partidos, así como una supuesta válvula de escape ante la pérdida de credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía hacia la clase política, ocasionada por los “nada bien vistos compromisos entre los partidos y el Estado, y entre aquéllos y los particulares, en concreto en el tema del financiamiento de sus actividades”.<sup>29</sup> Entre otras de las ventajas atribuidas a las candidaturas independientes está su “potencial capacidad para establecer una base social cercana a la gente ‘común’”, alejándose de la élite política tradicional; ejercer recursos propios para la campaña electoral, lo que quizás dé la confianza a la ciudadanía al saber que no responde “a los intereses de las autoridades o los partidos que los financian”; los independientes “pueden ser identificados como portavoces de las necesidades reales de los ciudadanos al emerger de entre ellos”; además de “ser percibidos como una opción fresca e innovadora, ganándose la preferencia del electorado”.<sup>30</sup>

También las candidaturas independientes pueden, quizás, generar una dinámica más democrática al interior de los partidos políticos, pues, dado a que al imponer un candidato a determinado cargo de elección, sin un procedimiento de legitimidad democrática interna, otros aspirantes relegados pueden buscar ser candidatos por la vía independiente, llevándose tal vez consigo sectores de simpatizantes suyos que militan en el partido, dejando a este último más débil.

No obstante, en contraposición con esta visión, hay quienes apuestan más por mantener y fortalecer el sistema de partidos en lugar de introducir nuevas figuras como las candidaturas independientes. Entre ellos está José Woldenberg, quien opina:

... los partidos son insustituibles como agregadores de intereses, referentes ideológicos, redes de relaciones, plataformas de lanzamiento electoral, ordenadores de la vida pública. [...] son resultado natural de las sociedades plurales. [...] Si las sociedades fuesen homogéneas, unidimensionales, si no existiesen idearios diversos, fórmulas de aproximación a los problemas distintos, sería posible pensar en una sociedad sin partidos.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Es importante no confundir “candidaturas independientes” con “candidaturas extrapartidarias”, pues las primeras se refieren exclusivamente a aquellos candidatos a un cargo de elección popular sin apoyo de ningún partido político, mientras que las segundas son las candidaturas presentadas por los partidos políticos de ciudadanos no afiliados al partido, pero a fin y al cabo nominados por éste. Véase: Raúl Gustavo Ferreyra, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, ponencia en las *Jornadas sobre reforma política y constitucional*, organizadas por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, pp. 7 y 8.

<sup>28</sup> Mariana Hernández Olmos, *op. cit.*, pp. 19 y 48.

<sup>29</sup> José Luis de la Peza, “Candidaturas independientes”, en Dieter Nohlen, et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, p. 614.

<sup>30</sup> Tania Camal-Cheluja, “Los candidatos incómodos. Retos de las candidaturas ciudadanas en México”, en Tania Libertad Camal-Cheluja (comp.), *Los retos de la alternancia partidista y la administración pública*, Universidad de Quintana Roo, México, 2013, p. 94.

<sup>31</sup> José Woldenberg, “Los nuevos retos de los partidos mexicanos”, en Francisco Reveles (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, Gernika/UNAM, México, 2005, p. 97.

Sostiene además que quienes se postulan como candidatos independientes están obligados a generar un ideario político y tejer redes de relaciones para sumar intereses, por lo que, en definitiva, es como si se tratara de la conformación de un partido a menor escala.<sup>32</sup> En una línea similar, Espinoza Toledo señala que debido a que el registro de una candidatura independiente requiere del “respaldo de al menos 1 por ciento de empadronados, cerca de ochocientos mil personas”, no cualquier ciudadano podrá ser candidato, pues necesitará “un programa, un equipo y una organización, igual que cualquier partido político”, por lo que tenderán a producir una especie de partidos pequeños.<sup>33</sup>

Otra crítica importante es que estas candidaturas posibilitan la “emergencia de otros actores dentro del proceso electoral, como lo es el crimen organizado”, el cual entra a través del financiamiento privado de las campañas electorales,<sup>34</sup> lo que supone un importante riesgo, aunque esta situación muy probablemente también ya tenga lugar entre los candidatos partidistas. Asimismo, un aspecto más a considerar es que la ampliación de derechos políticos puede ser una estrategia de la clase política partidista, con el claro objetivo de obtener las simpatías de la ciudadanía. Al respecto, Lucero Ramírez menciona:

... los partidos abanderan las campañas de empoderamiento del ciudadano porque les permite articular un discurso político que los señala como reformadores dispuestos a mejorar el sistema político con la esperanza de obtener ganancias electorales. (...) Realmente no están interesados en hacer una reforma profunda...<sup>35</sup>

Otras desventajas sobre las candidaturas independientes tienen que ver sobre el hecho de que no cuentan con la misma maquinaria de apoyo de los partidos políticos, lo que deja a los independientes menos visibles y en una clara posición de desventaja en la competencia frente a los partidos; situación que se agrava cuando el independiente debe cumplir exactamente con los mismos requisitos, o más, que los candidatos partidistas para registrarse; sólo personas con un importante capital político y económico pueden acceder a una candidatura independiente; pueden ser percibidos como menos experimentados que los candidatos partidistas, lo que les restaría puntos frente al electorado.<sup>36</sup>

Y es que una de las mayores preocupaciones en el tema de las candidaturas independientes tiene que ver con la equidad en la competencia electoral. Al respecto, Sartori plantea que en el ámbito de los sistemas electorales, la competencia resulta ser significativa cuando se disputan los escaños entre los distintos candidatos, en “igualdad de derechos”. De esta forma, señala que “cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina, y la no competencia comienza, en donde a los adversarios y los oponentes [del partido en el gobierno], se les priva de la igualdad de derechos”.<sup>37</sup> Asimismo, diferencia los conceptos de competencia y competitividad, siendo el primero “una estructura o una regla del juego”,

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>33</sup> Ricardo Espinoza Toledo, “Mesa de discusión: La legislación pendiente”, en Yolanda Meyenberg (coord.), *Agenda 2012 para las campañas electorales y para el próximo gobierno*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2012, p. 13.

<sup>34</sup> Luisa Béjar, “Mesa de discusión: La legislación pendiente”, en Yolanda Meyenberg, *op. cit.*, p. 15.

<sup>35</sup> Lucero Ramírez León, “Mesa de discusión: La legislación pendiente”, en Yolanda Meyenberg, *op. cit.*, p. 14.

<sup>36</sup> Tania Camal-Cheluja, *op. cit.*, pp. 94-95.

<sup>37</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, España, 2009, pp.263-265.

mientras que el segundo concepto refiere a “un estado concreto del juego”, por lo que puede verse como “una de las propiedades, o uno de los atributos, de la competencia”.<sup>38</sup>

Es por esta razón que un aspecto central dentro de los procesos de elaboración de la legislación electoral es, precisamente, “la de procurar y asegurar condiciones de equidad en la competencia electoral”, en las cuales tienen lugar “dos conjuntos de disposiciones fundamentales para cumplir con ese objetivo: las garantías y condiciones de acceso a los medios de comunicación y el establecimiento de límites de gastos de campaña”,<sup>39</sup> que pudiéramos vincular también con el financiamiento.

Para las candidaturas independientes, la cuestión del financiamiento quizás sea uno de los grandes temas en que se asienta su viabilidad. Si bien es cierto que se han presentado como un elemento que permite ampliar los derechos políticos y la calidad de la democracia, se ha dejado a veces de lado el hecho de que a final de cuentas son pocos los que podrán costearse una campaña electoral, sobre todo si no existen elementos legales que permitan el financiamiento público. “Una campaña electoral cuesta y (...) si el candidato no es inmensamente rico para financiársela, alguien se la tiene que pagar”.<sup>40</sup> En este sentido, quien logre registrarse como candidato independiente, si es que no se autofinancia la campaña, tendría que responder quizás a los intereses de quienes se la han financiado, lo que se empata con uno de los aspectos de la mala visión que tienen los “políticos profesionales”. Eso sin mencionar el origen de los recursos con que fue financiado, es decir, legales o ilegales, que es otro de los grandes riesgos en el tema del financiamiento político.

Por tanto, resulta ser un reto para las autoridades electorales, así como para los legisladores, el ser muy puntuales y cuidadosos a la hora de regular las candidaturas independientes, buscando equilibrar el aspecto de la ampliación de los derechos políticos con el cuidado de fiscalizar los recursos que utilizan en sus campañas electorales, sin limitarles para que pueda darse una condición de competencia frente a los partidos políticos, garantizando con ello una posible mejora en la calidad de la democracia.

### **Regulación de las candidaturas independientes en Quintana Roo y Zacatecas**

Tras la reforma política de 2012, algunas entidades federativas han comenzado a legislar sobre el tema de las candidaturas independientes,<sup>41</sup> tales son los casos de Quintana Roo y Zacatecas, que en 2013 organizaron comicios para renovar a sus respectivos congresos locales y alcaldías. Estas elecciones en ambos estados son las primeras experiencias, después de dicha reforma política, en que participan candidatos independientes, por lo que es importante revisar sus respectivas disposiciones legales que regulan a tales candidaturas.

---

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Instituto Federal Electoral, “Régimen jurídico y financiero de los partidos políticos y condiciones de equidad en la competencia electoral”, pp. 12-13. Véase: [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs\\_ES\\_PDF/regimen-juridico-financiero.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/regimen-juridico-financiero.pdf)

<sup>40</sup> Octavio Rodríguez Araujo, “La falacia de la democracia directa y de las candidaturas independientes”, en revista *Este País*, núm. 246, octubre de 2011. Véase: <http://estepais.com/site/?p=35446>

<sup>41</sup> Debe considerarse que previo a la reforma política de 2012 algunos estados legislaron sobre las candidaturas independientes, como fueron los casos de Sonora y Yucatán, sin embargo, con la reforma electoral de 2007, se garantizó la exclusividad de los partidos para postular candidaturas a cargos de elección, aunque no fue retroactiva, por lo que aquellos estados que ya habían legislado en la materia quedaron fuera de dicha disposición. No obstante, en este trabajo se toman en cuenta aquellos estados en donde se reguló el tema después de la reforma política de 2012, y en donde ya participaron candidatos independientes en los comicios electorales.

En el tema del registro de candidaturas, las respectivas leyes electorales de los estados de Quintana Roo y Zacatecas plasman el hecho de que ese tipo de candidaturas sólo podrán participar en la elección de gobernador, diputados sólo por el principio de mayoría relativa, alcaldías y planillas para la conformación de los ayuntamientos.<sup>42</sup>

El proceso de selección de candidatos independientes, establecido en la ley electoral de Quintana Roo, señala tres etapas: la primera tiene que ver con el registro de los aspirantes, toda vez que haya dado inicio la convocatoria que emita el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo (Ieqroo); la segunda refiere a la obtención del respaldo ciudadano; y la última es la declaratoria de quienes tendrán el derecho a ser candidatos independientes.<sup>43</sup>

De tal forma, los interesados en postular su candidatura deberán obtener, primeramente, su registro como aspirantes a candidatos independientes ante el órgano electoral, haciendo una solicitud individual –en el caso de los aspirantes a la gubernatura–, por fórmula –para quienes buscan una diputación–, o por planilla –en el caso de la elección de ayuntamientos–. Asimismo, en el registro, se deberá designar un representante, un responsable de registro, administración y gasto de los recursos a utilizar para obtener el respaldo ciudadano.<sup>44</sup>

Con esto, da inicio la segunda etapa, correspondiente a la obtención del respaldo ciudadano de la candidatura independiente, en donde los aspirantes realizarán acciones<sup>45</sup> para ganar dicho apoyo. Las “manifestaciones de respaldo”<sup>46</sup> serán presentadas ante la presencia de funcionarios electorales y representantes que designen los partidos políticos. Al concluir el plazo de recepción de manifestaciones de respaldo, comenzará la etapa de declaratoria del registro de candidatos independientes. El Instituto Electoral verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas<sup>47</sup> obtenidas por cada aspirante, por lo que solamente aquel que cuente con mayor número de manifestaciones de apoyo válidas tendrá derecho a registrarse como candidato independiente. Es decir que sólo habrá un candidato independiente por cargo de elección en disputa. Sin embargo, es necesario obtener un mínimo del dos por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral –al 31 de diciembre del año previo a la elección– pues de lo contrario, si ningún aspirante sobrepasa dicho umbral, el Consejo General del Ieqroo declarará desierta la vacante de candidatura independiente para el cargo de elección de que se trate.<sup>48</sup>

En cuanto a la ley electoral de Zacatecas, establece el requisito de la relación de firmas de ciudadanos que respalden al aspirante a candidato independiente para su registro. En este sentido, para el cargo de gobernador, se requiere del cinco por ciento del padrón electoral –con corte al 31 de diciembre del año previo– correspondiente a todo el estado; para las fórmulas de diputados de mayoría relativa, se establece

---

<sup>42</sup> Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, artículo 116; Ley Electoral del Estado de Zacatecas, artículo 17.

<sup>43</sup> Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, artículo 121. Disponible en [http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-quintana-roo-7-de#texto\\_LIBRO\\_SEGUNDO](http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-quintana-roo-7-de#texto_LIBRO_SEGUNDO)

<sup>44</sup> *Ibid.*, artículo 124.

<sup>45</sup> Estos actos deberán estar financiados a través de aportaciones o donativos, tanto en dinero como en especie, ya sea por personas físicas o morales, pero sin poder ser a través de partidos políticos u otras figuras que contempla el artículo 92 de la Ley Electoral de Quintana Roo. Véase: *Ibid.*, artículo 128.

<sup>46</sup> Artículo 132. “1. Las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado”.

<sup>47</sup> Es decir, que hayan cumplido con las características que disponen los artículos 132 y 133 de la Ley Electoral estatal.

<sup>48</sup> *Ibid.*, artículo 134.

la firma del 15 por ciento del padrón electoral en el distrito en cuestión; mientras que para la elección de las planillas de ayuntamientos de mayoría relativa, se señala lo siguiente:

En municipios con una población de hasta 15,000 electores el 15% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate; de 15,001 hasta 30,000 electores, el equivalente al 10% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate; de 30,001 hasta 50,000 electores, el equivalente al 8% del padrón correspondiente al municipio de que se trate. En municipios de 50,001 electores en adelante, el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate.<sup>49</sup>

También deberá presentar la relación de integrantes de su comité de campaña electoral; emblema y colores; plataforma electoral; nombrar al encargado del manejo de recursos financieros; abrir una cuenta bancaria en el estado de Zacatecas para el manejo de recursos de campaña, sin exceder el tope de gastos; y el monto de recursos que pretende utilizar en el proceso electoral.<sup>50</sup>

En el tema del financiamiento de las campañas electorales, la ley electoral quintanarroense dispone el otorgamiento de recursos públicos para los candidatos independientes. El artículo 145 de la ley menciona que aquellos candidatos sin partido que lograron su registro para el cargo de gobernador, recibirán “como financiamiento público el monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación”,<sup>51</sup> el cual obtiene financiamiento público que “en forma igualitaria corresponda distribuir a cada partido político”.<sup>52</sup>

Para los candidatos independientes a los ayuntamientos, se asignarán recursos públicos en la misma cantidad, “la cual será proporcional al número de electores inscritos<sup>53</sup> en la demarcación por la que compitan”,<sup>54</sup> lo mismo sucede para los candidatos a las diputaciones por el principio de mayoría relativa. A su vez, de haberse declarado desierto algún proceso, el Ieqroo reintegrará el recurso al estado a través de la Secretaría de Hacienda, lo mismo si un candidato independiente no usó la totalidad del recurso público, deberá reintegrarlo al Ieqroo.

Pero también se establece la obtención de financiamiento por la vía privada, así las aportaciones y donativos, tanto en dinero como en especie, que reciban los independientes,<sup>55</sup> “no podrán exceder en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de gobernador”.<sup>56</sup> A su vez, el tope de gastos de campaña, según el artículo 179 de la ley electoral, “será la cantidad que resulte de multiplicar al

---

<sup>49</sup> Ley Electoral del Estado de Zacatecas, artículo 18. Disponible en [http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio\\_est/02%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas\\_2012.pdf](http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio_est/02%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas_2012.pdf)

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, artículo 145.

<sup>52</sup> Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que Obtengan y Apliquen los Candidatos Independientes, artículo 5. Disponible en <http://www.ieqroo.org.mx/v2012/descargas/secretaria/reglamentos/2013/REGLAMENTO%20DE%20FISCA%20CAND%20INDEP.pdf>

<sup>53</sup> Al mes de octubre del año respectivo. Véase: Reglamento del Instituto..., artículo 5, inciso b.

<sup>54</sup> Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, artículo 145.

<sup>55</sup> Que no provengan de los Poderes estatales ni federales, ayuntamientos, entidades y organismos de la administración pública, partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales, ministros y asociaciones de culto, personas físicas o morales que residan en el extranjero, personas morales mexicanas de carácter mercantil, aportaciones anónimas. Véase: Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, artículos 92 y 93.

<sup>56</sup> Reglamento del Instituto..., artículo 10.



menos el cincuenta y cinco por ciento del salario mínimo general vigente en el estado, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado, distrito o municipio de que se trate, con corte al mes de enero del año de la elección”.<sup>57</sup>

Por otro lado, los aspirantes, previo a obtener el registro, y los candidatos independientes, una vez registrados, tienen prohibido solicitar créditos que provengan de la banca de desarrollo ni créditos bancarios para financiar sus actividades de campaña.<sup>58</sup>

En Zacatecas, el Reglamento de Candidaturas Independientes deja en claro que el régimen de financiamiento será exclusivamente privado, permitiendo las aportaciones del propio candidato independiente, de simpatizantes, autofinanciamiento,<sup>59</sup> rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, y todo en su conjunto, es decir, el financiamiento privado, no podrá rebasar los topes de gastos de campaña establecidos para cada tipo de elección.<sup>60</sup>

Las aportaciones, por su parte, tendrán como límite, en el caso de las candidaturas para el cargo de gobernador, el equivalente al 0.5 por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de dicho cargo; del dos por ciento para la elección de diputados de mayoría relativa; e igual del dos por ciento para la elección de planillas de ayuntamientos. Además, las aportaciones de los simpatizantes para las candidaturas a gobernador, no deberán rebasar el equivalente a “dos veces el financiamiento público para la obtención del voto recibido por el partido político que tenga derecho a mayor financiamiento”.<sup>61</sup>

El reglamento además prohíbe el autofinanciamiento de los candidatos independientes a través de inversiones en el mercado bursátil, en moneda extranjera, en el extranjero, o de créditos provenientes de la banca de desarrollo; tampoco podrán recibir aportaciones de las mismas instancias que establecen los reglamentos de Quintana Roo.<sup>62</sup> Además, los candidatos independientes que obtengan el triunfo en la elección podrán recuperar hasta un 50 por ciento de los gastos máximos erogados en su campaña.<sup>63</sup>

En lo referente al acceso a medios, en Quintana Roo la ley establece que los candidatos independientes registrados tendrán el derecho de “tener acceso a los tiempos de radio y televisión, de manera conjunta con todos los candidatos independientes registrados como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales”.<sup>64</sup>

Al aprobarse el registro de candidaturas independientes a los cargos correspondientes, el Ieqroo “pondrá a consideración del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral una propuesta de

---

<sup>57</sup> *Ley Electoral del Estado de Quintana Roo*, artículo 179.

<sup>58</sup> *Reglamento del Instituto...*, artículo 13.

<sup>59</sup> “...estará constituido por los ingresos que obtengan los candidatos independientes, de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos.” Véase: *Reglamento de Candidaturas Independientes*, artículo 35.1.

<sup>60</sup> *Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas*, artículo 33. Disponible en [http://www.ieez.org.mx/MJ/reglamentos/Reglamentos%202012/ACG-IEEZ-IV-012013\\_\\_\\_Reglamento%20candidaturas%20independientes.pdf](http://www.ieez.org.mx/MJ/reglamentos/Reglamentos%202012/ACG-IEEZ-IV-012013___Reglamento%20candidaturas%20independientes.pdf)

<sup>61</sup> *Ibid.*, artículo 34.

<sup>62</sup> Véase *supra*, p. 14, n. 55.

<sup>63</sup> *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, artículo 19.

<sup>64</sup> *Ley Electoral del Estado de Quintana Roo*, artículo 143.

distribución, tomando en consideración el número de candidatos registrados para cada cargo de elección popular”.<sup>65</sup> Además, al igual que los candidatos partidistas, los independientes no podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.<sup>66</sup>

En Zacatecas, el artículo 7 del Reglamento de Candidaturas Independientes, establece como un derecho de los candidatos sin partido el tener acceso a los tiempos en radio y televisión así como espacio en los medios impresos durante la campaña electoral.<sup>67</sup> En términos específicos, los candidatos independientes registrados “tendrán derecho, en conjunto, a un tiempo igual en radio y televisión al que correspondería a un partido político de nuevo registro”, además de que el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ), al igual que el Ieqroo, dará aviso al Instituto Federal Electoral (IFE) con el objetivo de que éste tome las previsiones necesarias para garantizar el acceso a la radio y la televisión.<sup>68</sup>

Por ello, los independientes deberán turnar los materiales de propaganda para su difusión al IFE, “por conducto de la Junta Local Ejecutiva, para que sean transmitidos conforme a las pautas que para tal efecto apruebe el Comité de Radio y Televisión” del mismo Instituto.<sup>69</sup> La ley dispone además que no puedan los candidatos independientes contratar o adquirir, por sí mismos o terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; aunque sí podrán contratar, por conducto del Consejo General del IEEZ, exclusivamente, espacios en los medios de comunicación impresos.<sup>70</sup>

### **Las elecciones de 2013 en Quintana Roo y Zacatecas**

En 2013, para las elecciones de los diez ayuntamientos en Quintana Roo, hubo cuatro aspirantes que lograron cumplir con los requisitos de ley y competir como independientes en sus respectivos municipios. De este modo, Celestino Palomo Balam, ex titular de seguridad pública en su municipio,<sup>71</sup> obtuvo el registro para competir por la presidencia municipal de Felipe Carrillo Puerto; José Fernán Salazar Medina por el municipio de Cozumel; Gelmy Candelaria Villanueva Bojórquez, quien militó en el PRI y en el PRD,<sup>72</sup> compitió en el municipio de Benito Juárez (que tiene por cabecera municipal a la ciudad de Cancún); y por último, en el municipio de Solidaridad, Juan Bautista Espinosa Palma, ex militante del PAN,<sup>73</sup> fue el candidato independiente.

Sin embargo, ninguno de los cuatro candidatos independientes logró siquiera alcanzar el 4 por ciento de los votos. Celestino Palomo logró el 3.22%, ubicándose como cuarto lugar tras los candidatos del PRI, PRD y PAN (55.8; 17.6; 9.7%, respectivamente). En Cozumel, José Salazar obtuvo el 1.74% de los votos, muy por debajo del resto de sus contendientes, aunque superó al candidato del PT que no alcanzó ni el uno por ciento. Gelmy Villanueva se quedó con apenas 1.69%, siendo el último lugar; mientras que Espinosa Palma, en Solidaridad, no llegó ni al punto porcentual al quedarse en 0.93%.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, artículo 119.

<sup>66</sup> *Ibid.*, artículos 97 y 98.

<sup>67</sup> *Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas*, artículo 7.

<sup>68</sup> *Ibid.*, artículos 69 y 70.

<sup>69</sup> *Ibid.*, artículo 71.

<sup>70</sup> *Ibid.*, artículos 72 y 73.

<sup>71</sup> Tania Camal-Cheluja, “Los candidatos incómodos. Retos de las candidaturas ciudadanas en México”, en Tania Libertad Camal-Cheluja (comp.), *Los retos de la alternancia partidista y la administración pública*, Universidad de Quintana Roo, México, 2013, p. 97.

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> *Idem.*

Para las diputaciones locales, lograron su registro “Carlos Ortiz Merlos, del Distrito VI; Raúl González Manzano, en el VII; Niza Puerto Paredes, en el VIII, José Galaviz Ibarra en el IX; en el X, Juan Lares Caa-mal; en el XI, Saúl Pérez Calderón; Fernando España Vela, en el XII; María Betanzos Moreno, en el XIII; Ana Leal González en el XIV; y en el XV Gilberto Martínez Ríos”.<sup>74</sup> No obstante, ninguno de los diez candidatos independientes obtuvo un resultado relevante. Por tanto, en Quintana Roo, a pesar de tener un modelo de financiamiento mixto, los independientes no pudieron con la maquinaria de los partidos políticos, principalmente del partido gobernante: el PRI, quien se adjudicó el triunfo en todos los municipios y en todos los distritos uninominales,<sup>75</sup> a excepción de uno, el VI, donde el candidato panista triunfó.

En Zacatecas, el panorama fue diferente. No hubo ningún aspirante que lograra el registro para competir por la vía independiente por una curul en el congreso local, pero hubo diez que obtuvieron su registro para contender por las presidencias municipales, aunque uno de ellos terminó por abanderar a un partido político, en el municipio de Guadalupe, con los colores de Movimiento Ciudadano. Los otros nueve son: Gerardo Carrillo Nava, por el municipio de Cañitas de Felipe Pescador; Raúl de Luna Tovar, ex militante panista, por General Enrique Estrada; Rigoberto López Martínez por Mazapil; en Pinos se registró Florentino Gómez Lara; en Sombrerete hubo dos candidatos independientes que fueron Israel Espinosa Jaime, ex miembro del PRI, y Miguel Morales García; César Gonzáles Zavala, también ex priista, compitió en Villa de Cos; Víctor Manuel Guerrero Cruz hizo lo propio en Villa García; y en la capital, Zacatecas, Rogelio Cárdenas Hernández, ex PRD y Convergencia, logró registrarse y competir.

Los resultados de las respectivas elecciones arrojan que en este estado hubo una mayor competitividad por parte de los independientes frente a los partidistas, a diferencia de Quintana Roo, y a pesar de que el financiamiento fue exclusivamente privado. En los municipios de Cañitas de Felipe Pescador, Mazapil y Pinos, los independientes se ubicaron en tercer lugar, obteniendo 14.64, 25.57, y 15.87%, respectivamente, aunque todos estuvieron a más de diez puntos porcentuales por debajo de los ganadores, todos ellos del PRI. En Sombrerete, Villa de Cos, Villa García y Zacatecas, los independientes se ubicaron en cuarto lugar, con porcentajes muy variados (6.1, 11.64, 14.61, y 4.72, respectivamente). También en Sombrerete, el segundo candidato independiente logró 2.5%, ubicándose como el sexto candidato con más votos.

Pero el municipio de General Enrique Estrada albergó el resultado que más ha llamado la atención, pues Raúl de Luna Tovar logró superar la coalición PAN-PRD y al PRI, para hacerse de la alcaldía, con 43.03% de los votos, un logro que se ha gritado a los cuatro vientos, con bombo y platillo, aunque es importante analizar sus particularidades.

Primeramente, el municipio en cuestión cuenta con apenas 5,894 habitantes,<sup>76</sup> por lo que resulta ser muy pequeño, al grado de que Raúl de Luna logró la victoria con apenas mil 377 votos.<sup>77</sup> En segundo lugar, debemos resaltar el hecho de que Raúl de Luna fue militante del PAN, por lo que no emana de la sociedad civil, sino que ya contaba con experiencia política e incluso capital político. En tercer lugar, el can-

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> Participó en coalición con el Partido Verde y Nueva Alianza en los distritos VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV.

<sup>76</sup> Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 2010. Véase: [http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/territorio/div\\_municipal.aspx?te](http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/territorio/div_municipal.aspx?te)

<sup>77</sup> Algo similar a lo acontecido en 2007 en el municipio de Yobaán, Yucatán, donde el candidato independiente se hizo del triunfo, en un municipio con apenas 2,137 habitantes, según cifras del INEGI en 2010.

didato independiente ganador ya había sido presidente municipal en el periodo 2007-2010, habiendo sido candidato por el PAN. Esto da más solidez al argumento de que era ya un político experimentado, con capital no sólo político en una pequeña demarcación territorial, sino que también económico, pues el haber ocupado el cargo con anterioridad supone que no era una persona con recursos económicos escasos.

Todo esto aunado al ambiente de alternancia en el municipio, donde en 1998 el PRD ganó la alcaldía, para tres años más tarde pasarle la estafeta al PRI, quien la conservó por tres años más, en 2004, y la perdió frente al PAN en 2007, pero el PRI la recuperaría, en alianza con el Partido Verde, en la elección de 2010. Raúl de Luna, de extracción panista, despojó nuevamente al PRI de la alcaldía de General Enrique Estrada, para alternarse una vez más en el cargo.

## **Conclusiones**

Existen muchas similitudes entre la elección del candidato independiente en el municipio de General Enrique Estrada, Zacatecas, con la elección de 2007 en Yobaín, Yucatán, un municipio también pequeño en cuanto a número de habitantes, donde el candidato independiente ganador, José Adonay Áviles, ya había sido alcalde en dos ocasiones como miembro del PRI, en 1995-1998 y 2001-2004.

Por ello, como primera conclusión, a manera de hipótesis, se puede señalar que los candidatos independientes pueden ser competitivos o incluso obtener el triunfo cuando la contienda electoral se realiza en demarcaciones territoriales con poca población, como General Enrique Estrada y Yobaín, y cuentan ya con experiencia política, siendo ex militantes de algún partido o al haber ocupado con anterioridad un cargo de elección popular. Esto explica el por qué tuvo éxito la candidatura independiente en los dos municipios anteriormente señalados de Yucatán y Zacatecas, mientras que en el caso de Quintana Roo, los independientes carecieron de éxito, pues si revisamos los tamaños de la población de los diferentes municipios, ninguno es tan pequeño, además que la dinámica política en Quintana Roo sugiere que existe un partido claramente dominante: el PRI, lo que obstaculiza que otros partidos y, cuanto más, los candidatos independientes puedan competir realmente por un cargo de elección popular.

Esto además de hacer notar que la gran mayoría de candidatos independientes tanto en Quintana Roo como en Zacatecas, fueron o siguen siendo militantes partidistas u ocuparon algún cargo público, lo que les da, de cierta forma, capital político y, quizás, económico, por lo que tenían ventaja frente a ciudadanos ajenos completamente a la política.

De esta forma, como segunda conclusión, podemos mencionar que si bien las candidaturas independientes son un mecanismo que amplía los derechos políticos de la ciudadanía, mejorando con ello la calidad de la democracia, y siendo una vía más de participación política ciudadana, a este tipo de candidaturas llegan principalmente ciudadanos con afiliaciones partidistas pero que, al no conseguir la candidatura a través de su partido, decidieron hacerlo de forma independiente, así como el hecho de que no cualquier ciudadano puede cubrir tan fácilmente los requisitos impuestos por las leyes electorales para registrarse, como es el número de firmas de apoyo de ciudadanos, o el financiamiento para costearse la campaña, algo que sí está más al alcance de quienes han militado en un partido e incluso ocupado cargos públicos.

Esto genera una cierta desilusión, pues las candidaturas independientes son otro espacio para que las élites (de cualquier tipo) puedan contender por cargos públicos de elección, siendo extremadamente

difícil que un ciudadano *de a pie* acceda a registrar su candidatura, ajena de cualquier partido. Sigue una pregunta en el aire: ¿Realmente son independientes estas candidaturas?

### Fuentes consultadas

- BARÓMETRO IBEROAMERICANO DE GOBERNABILIDAD, 2011. *Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento*. Disponible en <http://www.cimaiberoamerica.com/ejecutivo.html>
- BÉJAR, Luisa, 2012, “Mesa de discusión: La legislación pendiente”, en Yolanda Meyenberg (coord.), *Agenda 2012 para las campañas electorales y para el próximo gobierno*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- CAMAL-CHELUJA, Tania Libertad, 2013, “Los candidatos incómodos. Retos de las candidaturas ciudadanas en México”, en Tania Libertad Camal-Cheluja (comp.), *Los retos de la alternancia partidista y la administración pública*, Universidad de Quintana Roo, México.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, 2009, “El caso de Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- CIDH. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 6 de agosto de 2008 sobre el caso de Jorge Castañeda Gutman. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>
- CPEUM. Ver: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- COFIPE. Ver: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- DAHL, Robert, 1991, *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza Editorial, México.
- DE LA PEZA, José Luis, 2007, “Candidaturas independientes”, en Dieter Nohlen, et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México.
- ENCUESTA NACIONAL DE CULTURA POLÍTICA Y PRÁCTICAS CIUDADANAS, 2012. Base de datos disponible en: [http://encup.gob.mx/en/Encup/Quinta\\_ENCUP\\_2012](http://encup.gob.mx/en/Encup/Quinta_ENCUP_2012)
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, 2012, “El predominio del Congreso”, en María Eugenia Valdés (coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Porrúa/UAM, México.
- \_\_\_\_\_, 2012, “Mesa de discusión: La legislación pendiente”, en Yolanda Meyenberg (coord.), *Agenda 2012 para las campañas electorales y para el próximo gobierno*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, 2007, “Las candidaturas electorales”, en Dieter Nohlen, et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, 2002, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, ponencia en las *Jornadas sobre reforma política y constitucional*, organizadas por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto.
- HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana, 2012, “La importancia de las candidaturas independientes”, en *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- IFE. Oficio DEPPP/DPPF/569/04, emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.



- \_\_\_\_\_, “Régimen jurídico y financiero de los partidos políticos y condiciones de equidad en la competencia electoral”. Instituto Federal Electoral. Ver: [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs\\_ES\\_PDF/regimen-juridico-financiero.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/regimen-juridico-financiero.pdf)
- LATINOBARÓMETRO, 2011. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
- LEEQR, *Ley Electoral del Estado de Quintana Roo*. Disponible en [http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-quintana-roo-7-de#texto\\_LIBRO\\_SEGUNDO](http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-quintana-roo-7-de#texto_LIBRO_SEGUNDO)
- LEEZ, *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*. Disponible en [http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio\\_est/02%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas\\_2012.pdf](http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio_est/02%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas_2012.pdf)
- NOHLEN, Dieter, 1994, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.
- O’DONNELL, Guillermo, 2004, “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- PICADO, Sonia, 2007, “Derechos políticos como derechos humanos”, en Dieter Nohlen, et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México.
- RAMÍREZ LEÓN, Lucero, 2012, “Mesa de discusión: La legislación pendiente”, en Yolanda Meyenberg (coord.), *Agenda 2012 para las campañas electorales y para el próximo gobierno*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- RCIEZ, *Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas*. Disponible en [http://www.ieez.org.mx/MJ/reglamentos/Reglamentos%202012/ACG-IEEZ-IV-012013\\_\\_Reglamento%20candidaturas%20independientes.pdf](http://www.ieez.org.mx/MJ/reglamentos/Reglamentos%202012/ACG-IEEZ-IV-012013__Reglamento%20candidaturas%20independientes.pdf)
- RIEQRFOACI, *Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la Fiscalización de los Recursos que Obtengan y Apliquen los Candidatos Independientes*, artículo 5. Disponible en <http://www.ieqroo.org.mx/v2012/descargas/secretaria/reglamentos/2013/REGLAMENTO%20DE%20FISCA%20CAND%20INDEP.pdf>
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, 2011, “La falacia de la democracia directa y de las candidaturas independientes”, en *Este País*, núm. 246. Ver: <http://estepais.com/site/?p=35446>
- SARTORI, Giovanni, 2009, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, España.
- SCJN. Reforma en materia de Amparo del 6 de junio de 2011. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>
- \_\_\_\_\_. Resolución sobre acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012. Promoventes: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo. Normas impugnadas: Reforma a la Constitución Política de Quintana Roo y modificaciones a sus leyes electorales. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=147085>
- \_\_\_\_\_. Tesis núm. IV/2007 al amparo en revisión 743/2005. Actor: Jorge Castañeda Gutman. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos1/TesisAisladasdelPleno/2007/TA4-2007.pdf>
- TEJERA, Héctor, 2003, “Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México”, en *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- TEPJF. Sentencia SUP-JDC-0612-2012. Actores: Manuel Jesús Clouthier Carrillo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en

[http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0612-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0612-2012.pdf)

TORRES, Mauricio, 2012, “Candidaturas independientes, en el vacío legal”, CNN México. Ver: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/03/15/la-defensa-de-clouthier>

WOLDENBERG, José, 2005, “Los nuevos retos de los partidos mexicanos”, en Francisco Reveles (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, Gernika/Universidad Nacional Autónoma de México.

## **Democracia y ciudadanía: sus implicaciones mutuas**

**René Torres-Ruiz**

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana

rene.torres@ibero.mx

### **I. Democracia**

Discutir sobre democracia es siempre complejo. En torno a este concepto existen diversas corrientes de pensamiento que proponen distintas definiciones, algunas de ellas incluso diametralmente opuestas. Estas corrientes son el republicanismo, liberalismo y comunitarismo, sólo por mencionar algunas de las más reconocidas y de las que han mantenido esforzados debates alrededor de este tema durante largo tiempo. Pero también encontramos dentro de cada una de estas corrientes fuertes divergencias, dado que a la democracia se le asignan adjetivos, particularidades, lo cual hace cada vez más complicado abordar estas discusiones. Todo ello entraña maneras contrarias de mirar y palpar la sociedad y sus problemas inherentes y la manera cómo habrán de enfrentarse y solucionarse.

Cabe aclarar que en este primer apartado del trabajo me propongo exclusivamente, y sin ninguna pretensión de exhaustividad, describir y analizar lo que en el seno de la corriente liberal, o en vertientes muy acotadas de ella, se ha argumentado en torno a la democracia durante las últimas décadas.

Algunos académicos que militan en las filas del liberalismo, han sostenido con insistencia que la democracia es simplemente un método, un procedimiento mediante el que los gobernados tienen la posibilidad de elegir a sus gobernantes. Desde esta concepción se establece la delegación de la soberanía popular en quienes habrán de ser los representantes del pueblo y, por tanto, en quienes recaerá la responsabilidad de gobernar, de tomar las decisiones de afectación e interés general. Un representante de esta tradición, que ejerció gran influencia durante buena parte del siglo XX, fue el economista y politólogo austro-norteamericano, Joseph Schumpeter (1996:343), quien afirmaba que la democracia era una competencia entre las elites políticas, en donde éstas presentaban ofertas programáticas de gobierno a los ciudadanos para que éstos, a su vez, convertidos en simples electores, eligieran por medio del sufragio entre distintas opciones políticas.

Lo que esta noción de democracia significaba era, en los hechos, que los ciudadanos salían a las calles, votaban por la alternativa de su preferencia y, una vez hecho esto, regresaban a sus tareas privadas, cotidianas, desvinculándose de la esfera pública y esperando que su elección hubiese sido la adecuada y respondiera a sus demandas, necesidades y problemáticas. La propuesta schumpeteriana que fue, como ya decíamos, la más extendida e influyente a lo largo de los años cuarenta, cincuenta y sesenta de la segunda

mitad del siglo anterior, consideraba a los políticos electos (y a los contendientes en general) como suficientemente capacitados, instruidos y con los conocimientos necesarios para llevar a cabo la actividad política, el arte de gobernar. Había, al mismo tiempo hacia los ciudadanos un cierto desdén respecto a sus capacidades para desarrollar estas tareas.

Otros autores liberales más recientes como Robert Dahl (1996:15), Giovanni Sartori (2000a:16), Juan J. Linz (1996:17-18) o Arendt Lijphart (1999:19-20),<sup>78</sup> reivindican una democracia representativa en donde, al igual que Schumpeter, la participación de los ciudadanos en la democracia se limitaría a la mera actividad de votar. En efecto, lo que esta corriente defiende es la mera representación de intereses ciudadanos mediante una competencia justa, legal, equitativa, ordenada entre los partidos políticos en la esfera electoral, y un conjunto de normas e instituciones capaz de garantizarlo.

Ciertamente, el politólogo norteamericano, Robert Dahl, uno de los autores más reconocidos e influyentes del liberalismo democrático durante el siglo XX (y aún en la actualidad), sostiene en su libro clásico *La Poliarquía*, que una democracia representativa requiere para su existencia de ocho garantías institucionales: 1) libertad de asociación, 2) libertad de expresión, 3) libertad de voto, 4) elegibilidad para el ejercicio público, 5) derecho de los líderes políticos a competir por el voto, 6) diversidad de fuentes de información, 7) elecciones libres e imparciales, y 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1996:15). Como es fácil de apreciar en esta propuesta, seis de las ocho dimensiones expuestas tienen que ver con el voto y las elecciones,<sup>79</sup> lo que habla de la preeminencia de la esfera electoral en esta concepción de la democracia. Insisto, la más influyente en el mundo occidental y la que han adoptado los países que en las distintas olas democratizadoras —como las denominó el jurista y politólogo norteamericano, Samuel Huntington (1994)— transitaron a esta forma de gobierno.

Se sigue de lo anterior, que esta noción de democracia no contempla la necesidad de incorporar alguna dimensión distinta a la estrictamente político-electoral y de partidos, esto es, a la esfera en que se dirime la lucha por el poder político (el régimen) y, en consecuencia, donde los derechos políticos básicos de los ciudadanos pueden ser ejercidos con cierta periodicidad. Si mucho, esta propuesta teórica contempla el derecho a la información, la libertad de expresión (derechos civiles), de asociación, que de alguna manera —aunque no sólo— se refiere o bien pudiera referirse a la libertad de los ciudadanos de organizarse para formar un partido político y estar en condiciones de participar en unas elecciones competitivas, libres, creíbles, periódicas, limpias e institucionalizadas. La dimensión social queda totalmente de lado.

Pero existe dentro del liberalismo otra forma de entender la democracia como algo más que un simple método, para definir quiénes llegan al poder y mediante qué procedimientos lo hacen. Desde esta perspectiva la democracia debe romper los confines del régimen político y extenderse al sistema político mismo, a la sociedad y al Estado (O'Donnell, 2004a:11-12; 2003:73). Esto necesariamente plantea un nuevo

---

<sup>78</sup> Fundadores todos ellos de la Ciencia Política contemporánea.

<sup>79</sup> Únicamente la segunda y la sexta de las garantías se encontrarían fuera del ámbito electoral, aunque también uno podría suponer que ambas están relacionadas con éste de alguna manera, es decir, para votar se requiere de información si lo que se busca es que el sufragio de los ciudadanos sea informado y consciente. Del mismo modo, la libertad de expresión se emplea —si bien no exclusivamente— para manifestarse a favor de un candidato u otro en unos comicios. Así, las ocho garantías para la democracia expuestas por Dahl, tienen de alguna u otra manera que ver con el ámbito electoral y de partidos.

escenario: la democracia tiene que ver, pues, con el compromiso del Estado hacia los ciudadanos, con garantizarles las condiciones necesarias para vivir dignamente y ejercer sus derechos y libertades (no sólo las dos señaladas por Dahl). Adicionalmente, alude al ejercicio del poder político y sus resultados, lo que nos refiere, por un lado, a la forma en que se toman las decisiones por parte del gobierno y la relación que éste mantiene con los ciudadanos, así como el involucramiento de estos en los asuntos públicos, en la esfera de lo político, de la política. Por otro lado, esta visión alude al desempeño de los gobernantes con respecto a sus objetivos y metas planteadas al inicio de su gestión o a lo largo de la misma, es decir, si éstas se han cumplido o no, si han resuelto las diversas problemáticas sociales y si se han empleado para ello los recursos disponibles (humanos, materiales, de tiempo, información, etcétera) de manera adecuada.

En este tenor podemos señalar que los gobernantes deben cuidar y observar las leyes, ser honestos, cumplir sus labores de gobernar en aras del bienestar popular, del bien público. La labor de un gobernante es encontrar soluciones para que los ciudadanos vivan mejor, para superar los obstáculos múltiples que la realidad cotidiana plantea. El gobierno está obligado a servir mediante el buen ejercicio del poder político, no servirse de él para satisfacer sus intereses particulares o de grupo. Utilizar adecuadamente las instituciones del Estado es un bien necesario e indispensable para dar respuestas apropiadas a las problemáticas y complejidades que enfrenta una determinada comunidad política, compuesta, cada vez más, por sectores sociales diversos, lo que significa necesidades distintas, exigencias variadas, reconocimientos múltiples. A esta condición del buen gobierno y de un Estado responsable y legalmente democrático, es precisamente a lo que se refiere O'Donnell (2004a:37) cuando habla de la dimensión legal del Estado no sólo como una simple agregación de normas, sino como un sistema propiamente dicho, que se constituye por un entramado de reglas legales e instituciones estatales legalmente reguladas en donde nadie puede estar por encima de la ley (*de legibus solutus*). “En un Estado democrático de derecho —nos dice O'Donnell (2004a: 37-38)— todos están sujetos a la autoridad legal de alguna otra institución (o instituciones)”.

Este mismo autor puntualiza que “La democracia contemporánea difícilmente es *por* el pueblo, pero sin dudas es *del* pueblo y, debido a esto, debe ser también *para* el pueblo.”<sup>80</sup> Que la autoridad deriva de la ciudadanía es evidente en el caso de quienes ocupan posiciones electivas de gobierno. Pero esto también es cierto respecto de todo funcionario estatal, en la medida en que, en un régimen democrático, ella recibe su autoridad de los más altos poderes —electivos— del país actuando según las respectivas normas constitucionales/legales. Además, la jurisdicción y las obligaciones de los funcionarios estatales están determinadas por el mismo sistema legal que, prohibiéndoles ser *de legibus solutus*, sujeta a todos los funcionarios, electos y no electos, a la *accountability* horizontal” (O'Donnell, 2003:74).

Lo anterior me permite una reflexión más en torno a la democracia y su significado. En la actualidad la democracia ya no puede ser vista exclusivamente como un método, como un mero procedimiento, sino que deben considerarse otros componentes negados recurrentemente por varios estudiosos del tema (a los que ya hemos aludido). En este punto nos encontramos con la necesidad de replantear la cuestión. La democracia es también una forma de gobierno en la cual los gobernantes deben rendir cuentas, ser trans-

---

<sup>80</sup> O'Donnell parafrasea a Abraham Lincoln, cuando éste sostuvo que “la democracia era el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”. En este punto vale la pena recordar que Lincoln retomó esta definición de un predicador norteamericano llamado Theodore Parker, quien en un sermón pronunciado el 29 de mayo de 1850 dijo textualmente: “Una democracia es el gobierno de todo el pueblo, por todo el pueblo y para todo el pueblo” (ver Meyer, 2001:177-178).



parentes, explicar a los gobernados qué hacen y por qué lo hacen, qué finalidades persiguen. Esto tiene que ver con el ejercicio del poder, con los resultados obtenidos, componentes centrales de la democracia, como hemos sostenido líneas arriba.

Estos controles son de utilidad porque la tentación de servirse del poder puede estar presente en cualquier individuo. De manera que conviene que una comunidad política establezca estos mecanismos de control que pueden servir, en un momento dado, como inhibidores frente aquellos funcionarios públicos tentados a ejercer indebidamente el poder político en detrimento de los intereses de la sociedad. Como advierte Joan Subirats (2001:41), “... sólo construyendo mecanismos democráticos que permitan... implicar realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, será posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible”.

Al mismo tiempo, esto nos lleva a plantear otra dimensión del problema que hoy enfrentan las democracias. La necesidad de que los ciudadanos ya no sean vistos únicamente como simples electores, como votantes que frente a ciertas plataformas o programas políticos externalan sus preferencias cada determinado tiempo. La visión debe modificarse, y de hecho viene ocurriendo de manera lenta pero progresiva —aunque aún con grandes resistencias—, para que los ciudadanos sean comprendidos en un sentido mucho más amplio. Así, los ciudadanos dejarán de ser únicamente electores —sin renunciar a sus derechos políticos básicos, por supuesto— para convertirse en ciudadanos integrales encargados de vigilar a sus gobernantes, controlar sus acciones, verificar sus funciones, exigirles cuentas; lo que habla de la participación, de la deliberación, del conocimiento de las políticas, y de la política, de las normas institucionales, de las instituciones mismas, de los procedimientos formales (y también de los informales). Pero para que muchas de estas condiciones se cumplan y los ciudadanos puedan efectivamente ejercer sus derechos de participación en la comunidad política de referencia, se requiere contemplar los propios derechos ciudadanos como algo integral, interdependiente, exigible: si uno o algunos de ellos desaparecen o se ven trastocados el conjunto se verá igualmente afectado. Sumado a lo ya dicho, algunos autores han observado que los derechos socioeconómicos deben ser considerados como un presupuesto básico para la integralidad de los derechos de ciudadanía y para su pleno ejercicio. Veamos.

## II. Ciudadanía

En el seno de la tradición liberal encontramos a un autor muy representativo de la teoría ortodoxa de posguerra y que con los años se convirtió en referencia obligada cuando se habla de ciudadanía, me refiero al sociólogo inglés Thomas Humphrey Marshall y a su célebre obra *Ciudadanía y Clase Social*.<sup>81</sup> Este pensador británico analizó el caso inglés sin que en él hubiese pretensiones de universalidad; no obstante, su noción de ciudadanía y sus elementos constitutivos se generalizaron con el correr del tiempo (Vieira, 1998). La versión de ciudadanía de este autor es representativa de la tradición liberal en tanto la concibe como posesión de derechos y se inscribe en la línea del liberalismo igualitario, poniendo énfasis en la justicia distributiva y en las políticas sociales de bienestar.

---

<sup>81</sup> Este trabajo se presentó originalmente como una serie de conferencias pronunciadas por el autor en la Universidad de Cambridge, en el verano de 1949.

Para Marshall la ciudadanía es el estatus que se asigna a todos aquellos individuos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que tengan ese estatus poseen iguales derechos y deberes (Marshall, 1998:18). Para este autor la ciudadanía es resultado de la acumulación histórica de derechos individuales a lo largo de tres siglos:

1. *Derechos civiles* (s. XVIII), son aquellos indispensables para el pleno reconocimiento y ejercicio de la libertad individual, consistente en la libertad de la persona a expresarse, a pensar y a profesar el culto que mejor le conviniera, así como el derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y, por último, el derecho a la justicia. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia (Marshall, 1998:22);
2. *Derechos políticos* (s. XIX), se refieren al derecho de los individuos a tomar parte en el ejercicio del poder político, ya sea “... como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local” (Marshall, 1998:23); y
3. *Derechos socioeconómicos* (s. XX), que abarcan un espectro muy amplio, “... desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall, 1998:22).

Respecto de los derechos civiles planteados por Marshall, el jurista brasileño, Liszt Vieira (1998), nos comenta que son los “derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad, de libre desplazamiento, derecho a la vida, a la seguridad, etc. Son los derechos que sustentan la concepción liberal clásica”. Este mismo autor señala que los derechos políticos consisten en “la libertad de asociación y de reunión, de organización política y sindical, la participación política y electoral, el sufragio universal, etc. Son también llamados derechos individuales ejercidos colectivamente, y terminaron incorporándose a la tradición liberal”. Por último, en relación con los derechos socioeconómicos, también llamados de segunda generación, que son resultado —nos dice Vieira (Vieira, 1998)— de “las luchas del movimiento obrero y sindical. Se trata del derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, al seguro de paro, en fin, de la garantía de acceso a los medios de vida y al bienestar social. Tales derechos tornan reales los derechos formales”. Aquí también podríamos incluir el acceso de las personas a la alimentación, a la vivienda digna, al agua potable, al alumbrado, alcantarillado, pavimentación, etcétera. Todos estos derechos se extienden y cobran fuerza con la universalización de los servicios públicos y el Estado de bienestar.

A partir de este análisis Marshall consideraba, tal como nos lo recuerda Bauman (2011:25), que “La libertad política era... un resultado inevitable —si bien algo demorado— de la libertad económica, y a su vez engendraba necesariamente los derechos sociales, gracias a los cuales el ejercicio de ambas libertades se volvía factible y plausible para todos. Con cada extensión sucesiva de los derechos políticos —creía Marshall—, el ágora sería más inclusiva, se otorgaría voz a cada vez más categorías de personas que hasta entonces se habían mantenido inaudibles, se nivelarían hacia arriba cada vez más desigualdades y se eliminarían cada vez más discriminaciones.”

En efecto, la principal aportación de este autor británico fue establecer los derechos sociales como la condición necesaria para nivelar las injusticias económicas y sociales producidas por el capitalismo e instituirlos como fundamento para el ejercicio integral de los derechos de ciudadanía. Sin las garantías (que el Estado debía otorgar) para el ejercicio de los derechos socioeconómicos, los derechos civiles y políticos no podrían ser ejercidos y, de este modo, las sociedades contarían con grandes capas de población excluidas de la ciudadanía. Marshall (1998) pensaba que expandiendo los derechos podría alcanzarse la ciudadanía como clase y estatus para todos los miembros de la sociedad y que en la medida que todos los individuos tuviesen acceso al ejercicio de sus derechos de ciudadanía, esto les permitiría participar en su comunidad política, si esos derechos eran violados o anulados las personas se verían marginadas e incapaces de tomar parte en dicha comunidad.

Van Stennberger (1994), argumenta en este mismo sentido y nos recuerda que un punto particularmente importante en la propuesta de Marshall, es que los derechos sociales son, en realidad, los que dotan al estatus formal de ciudadanía de los fundamentos materiales necesarios que permiten ejercitar a los ciudadanos sus derechos con miras a la plena participación en la comunidad.

Desde esta posición los derechos de ciudadanía son un conjunto de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales e incluso culturales) que tienen un carácter de integralidad e interdependencia, y que son iguales e inalienables para todos los sujetos de derecho, y en donde los derechos socioeconómicos son un punto de partida indispensable para el ejercicio del resto de los derechos.

Ahora bien, dentro del liberalismo también se encuentra un ala radical y neoconservadora, considerada la más influyente y extendida de los últimos años: la *nueva derecha o liberales libertarios*. Esta vertiente liberal impulsó durante las décadas de los ochenta y noventa el *neoliberalismo*, oponiéndose de forma férrea a los postulados que sostenían el modelo del Estado benefactor (véanse, en el terreno económico, Friedman, 1974 y 1992;<sup>82</sup> Laffer y Miles, 1982; Kristol, 1978 y 1983;<sup>83</sup> y en lo referente a lo político ideológico, consúltese particularmente, Nosick, 1988<sup>84</sup>). Desde esta vertiente liberal los derechos sociales y económicos no deben ser considerados en el concepto de ciudadanía, porque crean ciudadanos pasivos, indolentes y dependientes del Estado, incapaces de trabajar por su propio bienestar. En efecto, “*work for your welfare*” es su consigna y una de sus premisas fundamentales para la transformación del orden político y social contemporáneo (Torres-Ruiz, 2013).

Es precisamente esta corriente neoliberal la que ha criticado duramente la propuesta marshalliana, argumentando que incluir los derechos sociales en el conjunto de derechos ciudadanos es atentar contra la libertad negativa, que es el sustento mismo del pensamiento liberal desde el siglo XVIII, o incluso desde los

---

<sup>82</sup> Con los trabajos desarrollados por el profesor de la Universidad de Chicago, Milton Friedman, surge el *monetarismo* en el ocaso de los años setenta. Este modelo constituye uno de los principales fundamentos de la nueva fase del sistema capitalista conocida como *neoliberalismo*, que produce el “adelgazamiento” del Estado y, por ende, la desaparición paulatina del Estado de bienestar.

<sup>83</sup> Irving Kristol acuñó una frase que deja ver con toda claridad su espíritu neoconservador: “*Democracy does not guarantee equality of conditions-it only guarantees equality of opportunity*”. “La democracia no garantiza la igualdad de condiciones, sólo garantiza la igualdad de oportunidades” (traducción propia).

<sup>84</sup> Recordemos que el filósofo Robert Nozick escribió su texto *Anarquía, Estado y Utopía*, en el año 1974, como respuesta del *liberalismo libertario* a la obra de John Rawls, *Teoría de la Justicia*, publicada en 1971, en la cual el autor ponía énfasis en la *justicia distributiva* y en las *políticas sociales de bienestar*. Este fue, precisamente, uno de los grandes debates desarrollados durante aquellos años en el seno de la tradición liberal. Y de alguna manera lo sigue siendo.

tiempos de John Locke. Sin embargo, creo que es justamente en este punto donde la propuesta de Marshall alcanzó mayor sentido y significado. Para ciertos autores lo que se origina con esta crítica al planteamiento de Marshall, es que “...la dimensión social deja de ser un territorio de derechos de ciudadanía para volver a ser el terreno de las necesidades individuales. Pero aún más importante, la ruptura del vínculo entre la ciudadanía política y la social relega al olvido una de las ideas más interesantes del paradigma marshalliano; aquella que consideraba el disfrute de los derechos sociales (y económicos) un verdadero prerrequisito para el ejercicio real de los derechos civiles y sobre todo políticos” (Benedicto y Morán, 2002:34).<sup>85</sup>

Por su parte, Marshall consideraba que el “espíritu esencial” que definía el Estado de bienestar era su compromiso genuino con la libertad y con las condiciones materiales (aunque no sólo) que la hicieran posible para el conjunto de la ciudadanía, lo que lo distanciaba claramente del liberalismo clásico dado que éste conceptualizaba la libertad en términos negativos, es decir, la no interferencia del Estado en la vida privada de las personas (Nun, 2002:81-82).

Para cerrar este apartado diremos que la noción de democracia que emplearemos para analizar la realidad mexicana y para explicar lo ocurrido en los últimos años y lo que creemos falta por hacer, para finalmente alcanzar esa anhelada democracia es, precisamente, la que se extiende más allá del régimen y llega al sistema político con el compromiso de los gobernantes (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de gobernar para el bien común y observando en todo momento las leyes, esto es, de entregar buenos resultados a la sociedad y de cumplir y hacer cumplir el precepto *de legibus solutus*. Para ello es necesario contar con pesos y contrapesos entre esos poderes, además de un Estado de derecho preocupado y encargado de generar las condiciones propicias para atender a la comunidad y garantizar su seguridad, las libertades y derechos a todos los ciudadanos. Todo ello constituye un entramado de elementos jurídico-institucionales cruciales *de y para* la democracia.

Cerrando esta argumentación, habría simplemente que agregar que cuando hablamos de ciudadanía hablamos de una comunidad política, de identidad, de participación en esa comunidad, de pertenencia, de reconocimiento por parte de esa comunidad a los individuos y grupos que la integran, que la conforman, que le dieron origen. Es hablar de derechos y de obligaciones por parte de los sujetos de derecho, esto es, de los ciudadanos que forman parte de la comunidad. Reflexionar acerca de la ciudadanía, es al mismo tiempo deliberar sobre la democracia. Únicamente en la democracia se reconocen dos aspectos esenciales que les dan vida y forma a los derechos tanto colectivos como individuales que poseen los ciudadanos: la libertad y la igualdad (Torres-Ruiz, 2013). La ciudadanía —como bien nos lo recuerda Moreno (2000:32)— además “de su plasmación en el derecho positivo de las modernas democracias” hace referencia al mismo tiempo “a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia”.

De manera que cuando hablamos de democracia aludimos a la libertad y a la igualdad, sus dos pilares esenciales, en cuya ausencia se dificulta hablar de democracia. Así pues, cuando reflexionamos sobre democracia lo hacemos conjuntamente respecto a la ciudadanía y los derechos, ya que ambos (ciudadanía y derechos) provienen de los dos valores anteriormente enunciados; y toda esta trama, a su vez, se despliega en una determinada comunidad política, en linderos manifiestamente establecidos y reconocidos,

---

<sup>85</sup> Lo incluido entre paréntesis es mío.

esto es, en un Estado nacional, en donde simultáneamente se construyen y se fijan normas, procedimientos e instituciones para el buen desenvolvimiento de todo ello (Torres-Ruiz, 2013).<sup>86</sup>

Así que ciudadanía y democracia podrían ser considerados como un *tándem* inseparable: si cae una de las partes cae necesariamente la otra. Dicho lisa y llanamente, “sin ciudadanos no hay ni puede haber democracia, y sin democracia no hay ni puede haber ciudadanos” (Torres-Ruiz, 2013). Debemos añadir que dado que los derechos son consustanciales a la ciudadanía éstos no pueden estar ausentes, no pueden no ser reconocidos —todos y cada uno de ellos (esta particularidad nos refiere a la dimensión de integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos)— porque de darse esta situación, la ciudadanía igualmente se ve vulnerada, trastocada, y de esta forma, la democracia misma. Adicionalmente, los derechos deben tener un carácter de exigibilidad y justiciabilidad con miras a lograr su plena efectividad. Conjuntamente se requiere que la comunidad política (el Estado) garantice las condiciones necesarias y suficientes para que este trinomio político efectivamente se construya y pueda desarrollarse (Torres-Ruiz, 2013). Un “Estado *de y para* la democracia” (PNUD, 2008), se convierte de este modo en pieza fundamental.

### Fuentes citadas

- Bauman, Z. (2011), *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, México: FCE.
- Benedicto, J. y M. L. Morán (2002), *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*, Madrid: Instituto de la Juventud.
- Dahl, R. (1996), *La poliarquía. Participación y oposición*, México: Editorial REI.
- Ferrajoli, L. (1999), *Derechos y garantías*, Madrid: Editorial Trotta.
- Fishkin, J. (1991), *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press.
- Fleury, S. (2004), “Ciudadanía, exclusión y democracia”, en *Nueva Sociedad*, núm. 193, septiembre-octubre 2004, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 62-75.
- Friedman, M. (1974), “Un programa monetario y fiscal de estabilidad económica”, en Mueller, M. G. (ed.) (1974), *Lecturas de macroeconomía*, México: CECSA.
- \_\_\_\_\_ (1992), *La economía monetarista*, Barcelona: Gedisa.
- García Ramírez, S. (2002), *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México: IJ-UNAM.
- Huntington, S. P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós.
- Jelin, E. (1996), “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en E. Jelin et al., *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Kristol, I. (1983), *Reflections of a Neoconservative: Looking Back, Looking Ahead*, New York: Basic Books.
- \_\_\_\_\_ (1978), *Two Cheers for Capitalism*, New York: Basic Books.
- Kymlicka, W. y W. Norman (1994), “Return of the Citizenship: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, in *Ethics*, No. 104, Chicago: The University of Chicago Press. (Traducción al castellano: 1997, “El retorno del ciu-

---

<sup>86</sup> James Fishkin (1991:78) ha dicho que “Uno no puede usar decisiones de reglas democráticas sin tener una base previa para determinar los límites del estado dentro del cual esas reglas serán aplicadas” (citado por O’Donnell, 2004a:36).



- dadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *La Política. Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, núm. 3, Barcelona: Paidós, pp. 5-40.
- Laffer, A. B. y M. A. Miles (1982), *International economics in an integrated world*, Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- Lijphart, A. (1999), *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Linz, J. J. (1996), *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.
- Marshall, T. H. (1985), *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press (traducción al castellano: 1998, *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza Editorial).
- Meyer, L. (2001), “La democracia mexicana. Historia de imposibilidades, dificultades, desencuentros y ¿Final feliz?”, en Villoro, L. (coord.), *Perspectivas de la democracia en México. Conferencias*, México: El Colegio Nacional.
- Moreno, L. (2000), *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Nozick, R. (1988), *Anarquía, estado y utopía*, México: FCE.
- Nun, J. (2002), *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Colección Popular, México: FCE.
- O’Donnell, G. (2004a), “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, libro publicado para el PNUD, Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- Opazo Marmentini, J. E. (2000), “Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales”, en *Metapolítica, Del Estado a la ciudadanía*, vol. 4, núm. 15, julio-septiembre 2000, México: Centro de Estudios de Política Comparada, pp. 52-79.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: PNUD/Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima: PNUD.
- Rabotnikof, N. (2005), “Ciudadanía y derechos”, en Canto Chac, M. (ed.), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Barcelona: Icaria Editorial.
- Ramírez Sáiz, J. M. (2003), “Organizaciones cívicas, democracia y sistema político”, en Aziz Nassif, A. (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Rawls, J. (2004), *Teoría de la justicia*, México: FCE.
- Sartori, G. (2000a), *¿Qué es la democracia?*, México: Nueva Imagen.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, J. (1996), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Tomo II, Barcelona: Editorial Folio.
- Subirats, J. (2001), “¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia?”, en Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

- Torres-Ruiz, R. (2013), “La ciudadanía precaria: México 2006-2012”, en Martínez Martínez, O. A. y R. Torres-Ruiz (co-ords.), *Ciudadanía y política social. Reflexiones sobre el México de la alternancia*, México: Universidad Iberoamericana. (Libro en preparación).
- Van Stennberger, B. (ed.) (1994), *The Condition of Citizenship*, London: Sage Publications.
- Vieira, L. (1998), “Ciudadanía y control Social”, en Bresser-Pereira, L. C. y N. Cunill Grau, (eds.), *Lo público No-Estatal en la Reforma del Estado*, Caracas: CLAD. Buenos Aires: Paidós.

## **Análisis y perspectivas de la democracia en México: regulación del referéndum, plebiscito y la revocación del mandato electoral en el orden jurídico federal**

**Eduardo Antonio Valle Recilla**

Universidad Marista de Querétaro

Facultad de Derecho

### ***a) Introducción y justificación del tema***

La democracia representativa en México se encuentra en una severa crisis. Este modelo de gobierno no ha respondido efectivamente al constante reclamo de los ciudadanos para ser incluidos en la toma de decisiones que afectarán de forma trascendental su vida.

Actualmente en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que nos hemos constituido como república federal y con una democracia representativa. Esta democracia se materializa en nuestro país mediante el acceso universal al voto de cualquier ciudadano mexicano, la elección de cualquier persona que cumpla los requisitos legales para ser electo para desempeñar cargos de elección popular, el derecho humano de la libertad de expresión, la existencia de un Instituto Nacional Electoral el cual es el órgano encargado de organizar y calificar los comicios electorales, y también la renovación periódica de los cargos de elección popular, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3, 6, 35, 36, 40, 41, 52, 56 y 81 de nuestra Carta Magna.

El modelo y las normas jurídicas que regulan la actividad electoral han sido objeto de grandes transformaciones a lo largo de la historia de nuestro país, sin embargo, la democracia requiere de más herramientas para lograr la participación ciudadana y dotar a los electores de los medios jurídicos necesarios para involucrarse en los asuntos públicos de México.

Hoy en día el funcionamiento de las instituciones federales electorales de nuestro país, no permite que las leyes emitidas por los órganos facultados para ello, así como los actos de gobierno, sean consultados para su aplicación con los ciudadanos electores, limitando de esta manera la participación democrática en la toma de decisiones nacionales.

De igual forma los servidores públicos que ejercen cargos de elección popular no pueden ser removidos del cargo sino hasta que concluye su mandato, sin importar si proporcionan resultados favorables a los mexicanos, o bien, si los electores desean que sea removidos de sus funciones.

Los hechos enumerados con anterioridad podrían ocasionar abstencionismo en los comicios electorales, falta de identificación con las personas que representan a los mexicanos en los asuntos públicos, y podría ser la fuente de apatía y desinterés en la vida política del país.

Ante esta circunstancia, resulta necesario que las leyes electorales mexicanas deban incluir mecanismos de participación, que permitan mayor injerencia de los ciudadanos en la aprobación de las normas jurídicas que los regirán, opinar si un acto de gobierno debe o no ser aplicado, e inclusive, revocar el mandato a determinados servidores públicos que no cumplan con las expectativas de los electores.

En esta tesitura hacemos notar que en el orden jurídico federal no existen (y nunca han existido) mecanismos efectivos que permitan a los ciudadanos involucrarse de manera activa y crítica en los asuntos políticos, con esto decimos que son inexistentes las figuras de democracia participativa en México.

Lo anterior tiene como consecuencia que el electorado mexicano no puede manifestar su descontento con las leyes que han sido declaradas obligatorias por los órganos facultados por el Estado Mexicano, y que les serán aplicables en su vida cotidiana. De igual forma los mexicanos no pueden emitir su autorización respecto a los actos de gobierno que podrían causar efectos negativos para la conservación de la armonía social.

Los ciudadanos mexicanos tampoco pueden efectuar acciones legales para remover a los servidores públicos que no cumplen con las expectativas del pueblo y que gracias a él llegaron a obtener su cargo de elección popular.

Ante estas tres circunstancias, algunas entidades federativas, a través de su legislación electoral local, han regulado los medios jurídicos que permiten la participación ciudadana a través del plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato. Concretamente los Estados de Sinaloa y Zacatecas regulan estos mecanismos de participación directa, fomentando la participación ciudadana y tomando en cuenta a los electores para decidir, de manera conjunta, el ejercicio del poder público. Cabe señalar que las 2 entidades federativas señaladas líneas arriba, son las únicas en la república mexicana que regulan de forma conjunta los mecanismos de participación ciudadana objeto del presente trabajo de investigación, los cuales son el plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato electoral.

Justificación: la elección del tema de la investigación titulada “Análisis y perspectivas de la democracia en México: implementación y regulación del referéndum, plebiscito y revocación de mandato en el orden jurídico federal”, surge de la observación que el aquí ponente efectuó a los ordenamientos jurídicos electorales de aplicación federal; toda vez que en diversas legislaciones locales, ya existen figuras como el plebiscito, referéndum y la revocación del mandato, las cuales propician la participación de los ciudadanos en la democracia, ejerciendo verdaderas funciones de agentes activos en su sistema político y como entes fiscalizadores del actuar gubernamental.

La falta de participación ciudadana ha sido, durante mucho tiempo, una inquietud para el suscrito, porque considero que los mexicanos no podemos continuar mostrando una conducta pasiva o inerte, ante los gobernantes y las decisiones que ellos tomen. Al contrario, debemos cuestionar a las autoridades acerca de los planteamientos que propongan y que afecten a la colectividad, logrando de esta manera, instituir sinergia plural entre el gobierno y la población para construir juntos el México que todos deseamos.

### **b) Metodología empleada en la investigación**

El método de investigación preponderante durante el desarrollo de la presente investigación será el comparativo, ya que es el más adecuado para analizar los datos estadísticos electorales y las diferencias que existen entre las legislaciones estatales que regulan las figuras de participación ciudadana, a diferencia de la legislación federal, la cual no regula el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato.

Empero, para el satisfactorio desarrollo del tema a exponer también se utilizará el método analítico/sintético de análisis documental de fuentes de conocimiento de diversa naturaleza, tales como electrónicas, legislativas y bibliográficas, permitiendo estudiar elementos teóricos dispersos de la democracia, para posteriormente conjuntarlos de forma armoniosa. Lo anterior con el fin de explicar, y evitar confusiones, de conceptos elementales (tales como democracia participativa y representativa, participación ciudadana, plebiscito, referéndum y la revocación del mandato) que serán objeto de desarrollo en esta investigación.

Finalmente se empleará el método inductivo en virtud del cual se permitirá, a través del análisis particular de legislaciones electorales locales, obtener una serie de propuestas para obtener una conclusión general para la hipotética inclusión y regulación de las figuras de participación ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **c) Desarrollo de la Investigación.**

#### **Definición de democracia.**

La especie humana, compuesta de hombres y mujeres, siempre ha presentado como necesidad esencial, la convivencia colectiva entre sus semejantes.<sup>87</sup>

Como resultado de esta necesidad es que el hombre ha tenido que buscar la forma de organizar su interacción cotidiana, repartiendo deberes, distribuyendo funciones, pero sobre todo, estableciendo una estructura de obediencia, con esto decimos que existe un grupo de individuos que emiten órdenes y otro encargado de ejecutarlas. Para mayor claridad consideramos pertinente citar al gran filósofo de la antigua Grecia, Aristóteles, cuando dice: “... la naturaleza, teniendo en cuenta la necesidad de la conservación, ha creado a unos seres para mandar y a otros para obedecer...”<sup>88</sup>

La estructura de obediencia ha cambiado sustancialmente hasta la actualidad, convirtiéndose en lo que la Teoría del Estado y la Ciencia Política conceptualizarían, a la posteridad, como formas de estado (Estado Simple o Estado Compuesto) y de gobierno (aristocracia, monarquía, democracia).<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> “Todo Estado es... una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres... nunca hacen nada sino en vista de los que les parece ser bueno... De donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el **hombre es un ser naturalmente sociable...**” Aristóteles, “La Política”, 2ª. Edición, Editorial Editores Mexicanos Unidos, México D.F., 2006, pp. 1 y 3.

<sup>88</sup> Aristóteles, Ob. Cit., pág. 2.

<sup>89</sup> Para distinguir los conceptos de Estado y Gobierno, citaremos a los autores mexicano Francisco Porrúa Pérez y Miguel Galindo Camacho. El primero afirma que: “... la palabra “Estado” designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los elementos que la constituyen. “Gobierno” se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía...” PORRÚA PÉREZ, Francisco, “Teoría del Estado”, 40ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009. Pág. 464



En nuestros días, la democracia es la forma de gobierno que mayor aceptación ha presentado en los Estados contemporáneos, teniendo como consecuencia que en la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos democráticos existieran en gran parte del mundo, y que la hayan implementado como el mecanismo predilecto para ejercer la soberanía.<sup>90</sup>

Sin embargo, la democracia ha sufrido transformaciones sustanciales, ya sea para mejorar sus esquemas de aplicación, pero también, ha presentado tiempos de olvido e inclusive, de desprecio.

Ahora bien, conceptualizar la democracia no es una labor sencilla, al contrario, resulta ser de complejidad notable.

La democracia es un producto cultural de la humanidad que ha sido objeto de constante evolución, ya que como toda expresión del hombre, ha mostrado señales de perfeccionamiento a través del curso del tiempo. La raíz etimológica de la palabra democracia, tiene su origen en la lengua griega y literalmente refiere poder (*kratos*) del pueblo (*demos*).

Por su parte, la Real Academia Española define la democracia de la siguiente manera: “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno.”<sup>91</sup>

En este orden de ideas, Ricardo Rapahel en su libro titulado: “La Institución Ciudadana”, citando al ex presidente de los Estados Unidos de América, Abraham Lincoln conceptualizó a esta forma de ejercer la soberanía cómo “... el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.”<sup>92</sup>

En esta tesitura el autor mexicano Rafael de Pina Vara, establece que la democracia puede definirse como el: “... sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la organización del poder público y en su ejercicio...”<sup>93</sup>

El maestro Ignacio Burgoa, citando a Aristóteles, apunta que: “... para el estagirita, la democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del total de los ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo...”<sup>94</sup>

Otro gigante de la teoría democrática contemporánea, Giovanni Sartori refiere que: “... por democracia literal o etimológica... quiere decir poder popular. De ser así –y ese es el argumento– las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda...”<sup>95</sup>

De estas cinco definiciones anteriormente expuestas podemos encontrar que el factor común esencial de la democracia es el pueblo o las mayorías, es decir, que la toma de las decisiones públicas deben ser toma-

---

El segundo expone: “... Estado y Gobierno son conceptos diferentes, pues mientras el primero representa el todo, y en él reside el poder de crear el orden político, el segundo es la actividad del órgano enderezada a la actualización de ese orden...” GALINDO CAMACHO, Miguel, “Teoría del Estado”, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2008. Pág. 337. De las dos transcripciones anteriores podemos resaltar que el Estado representa la totalidad de la organización política, mientras que el Gobierno es solo un elemento del mismo.

<sup>90</sup> DAHL, Robert, “La democracia una guía para los ciudadanos”, traducción de Fernando Vallespín, Editorial Taurus, México D.F., 2006. Pág. 7.

<sup>91</sup> Diccionario digital de la Real Academia Española, vocablo democracia <http://lema.rae.es/drae/?val=democracia>

<sup>92</sup> RAPHAEL, Ricardo, “La institución ciudadana”, Editorial Nostra, México D.F., 2007. Pág. 7

<sup>93</sup> DE PINA VARA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 37ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2008. Pág. 222.

<sup>94</sup> BURGOA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, 20ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009. Pág. 510.

<sup>95</sup> SARTORI, Giovanni, “¿Qué es la democracia?”, Editorial Taurus, México D.F., 2011. Pág. 27

das por un gran número de los integrantes de la organización política. Para entender el concepto de “pueblo”, debemos acotarlo como la unidad operativa que puede tomar decisiones que son puestas a consideración, es decir, a los ciudadanos que residiendo permanentemente en territorio nacional y que gozan de la mayoría de edad, pueden elegir de las opciones que le son planteadas.<sup>96</sup>

El jurista italiano Norberto Bobbio, expone que “...se habla de democracia... caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos...”<sup>97</sup>

Para concluir con el intento de conceptualizar la democracia, Robert Dahl propone un concepto innovador y revolucionario denominado “poliarquía”, el cual se deriva de las palabras griegas que significan “muchos” y “gobierno”; se distingue así el gobierno de los muchos del gobierno de uno o monarquía, o del gobierno de los pocos. Pero también este término designa a las democracias representativas modernas.<sup>98</sup>

De las ideas expuestas líneas arriba, consideramos prudente afirmar que la democracia es un sistema de gobierno que permite al pueblo ejercer la soberanía y el poder público de una nación, así como a las demás personas facultadas por el Estado, bajo los lineamientos autorizados, que regulan la intervención de los agentes facultados para dicho efecto.

Pero, ¿qué beneficios tiene la democracia en comparación a otras formas de gobierno, que le permiten ser la forma predilecta por los Estados para ejercer la soberanía? Para dar respuesta a esta interrogante citaremos los beneficios que Robert Dahl observa de la democracia:

“... 1) la democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados;... 2) la democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar;... 5) sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo leyes de su propia elección;... 8) sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política;... 9) las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí;...”<sup>99</sup>

Es importante resaltar el criterio número cinco de beneficios de la democracia, toda vez que los ciudadanos inmersos en una forma de gobierno de esta naturaleza deben de ser capaces de elegir libremente las leyes que les resultarán aplicables, siendo el Estado el encargado de diseñar y ejecutar los mecanismos pertinentes para tal efecto. De igual forma también es prudente señalar que para la democracia es de vital trascendencia proteger los derechos fundamentales de los miembros que la integran.

También es posible afirmar que la democracia, entendida como forma de gobierno, conlleva un gran número de beneficios como lo sería la defensa de las libertades esenciales y los derechos fundamentales de los ciudadanos que viven bajo este régimen, la elección de las personas que los representarán pero también del orden jurídico que les será aplicable, así como la protección de las personas en contra del autoritarismo

---

<sup>96</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho Constitucional”, 3ª. Edición, Editorial Oxford, México D.F., 2009. Pág. 116.

<sup>97</sup> BOBBIO, Norberto, “El futuro de la democracia”, 3ª. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2007. Pág. 24.

<sup>98</sup> DAHL, Robert, Op. cit., pág. 105.

<sup>99</sup> DAHL, Robert, Ídem, págs. 55 a 70.

y la crueldad, justificando de esta manera la aplicación de la democracia en gran parte del mundo, pero especialmente en México.

### **Modelos de democracia.**

Antes de explicar los modelos de la democracia, debemos diferenciarlos de los tipos en que se puede ejercer la soberanía popular. Los primeros se refieren a los niveles o intensidad en el grado de la intervención popular en las decisiones públicas; mientras que los segundos designan el enfoque (económico, social o filosófico) desde el cual se puede abordar la democracia.<sup>100</sup>

Así pues podemos enunciar la democracia liberal o socialdemocracia, democracia capitalista o socialista, democracia mayoritaria o democracia consensual, etc.

Una vez que hemos elucidado esta diferencia conceptual, podemos señalar los modelos contemporáneos de democracia: representativa y participativa o semidirecta. Empero, para entender estos dos modelos contemporáneos es menester explicar como participaban las civilizaciones antiguas en el gobierno popular, debiendo explicar la democracia directa.

Respecto a la democracia directa Mauricio Reyna Lara señala que: “... estamos bajo las características de un modelo de democracia directa cuando existe el derecho de la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público o político, en donde exista una coparticipación entre ciudadanos y autoridades de gobierno, tomando en consideración que la opinión del ciudadano sea incluyente en las decisiones o determinaciones de los órganos del Estado, teniendo una distribución de responsabilidades en la detección de necesidades entre la población en general y las autoridades...”<sup>101</sup>

Ejemplificando lo anterior, en la antigua Grecia, específicamente en Atenas, todos los ciudadanos (excluyendo a los esclavos y a las mujeres) ejercían la democracia a través de una asamblea popular que elegía algunos cargos públicos, pero casi la totalidad de los cargos políticos eran electos por sorteo, lo cual ejemplifica de manera fehaciente a la democracia directa. Como podemos observar, **todos** los ciudadanos que cumplían con los requisitos legales participaban en la vida pública de su ciudad-Estado también llamada polis.

De acuerdo con el jurista mexicano Eduardo Andrade Sánchez<sup>102</sup>, para que pueda resultar aplicable este modelo de democracia se requieren de seis condiciones elementales, las cuales son: “...Primera: que la colectividad en la que se aplique sea pequeña. Segunda: que se admita como principio la igualdad de los ciudadanos ante la ley y, por tanto, se conceda un peso idéntico a cada uno de ellos en la toma de decisiones. Tercera: que se reconozca la libertad de los ciudadanos para hacer valer sus puntos de vista públicamente. Cuarta: que se tomen las decisiones por el voto de la mayoría de los asistentes a la asamblea pública, llamada ecclesia en la Atenas clásica. Quinta: que exista un interés generalizado y genuino de una parte considerable de los ciu-

---

<sup>100</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Introducción a la ciencia política”, 3ª. Edición, Editorial Oxford, México D.F., 2008. Pág. 91.

<sup>101</sup> REYNA LARA, Mauricio, “El Estado democrático de derecho en México y sus mecanismo de participación ciudadana”, Editorial Porrúa, México D.F., 2010. Págs. 26 y 27.

<sup>102</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. cit., pág. 64.

*dadanos en los asuntos públicos. Sexta: que se admita la capacidad de cualquier ciudadano para poder acceder a los cargos públicos, los cuales se asignan normalmente por sorteo...”*

Este primer modelo democracia ayudó a la consolidación del gobierno popular en la historia de la humanidad, empero, de estas seis condiciones listadas con anterioridad, la primera resulta inaplicable en el paradigma democrático actual, toda vez que la Atenas clásica solamente contaba con 30 mil o 40 mil habitantes,<sup>103</sup> lo cual facilitaría la aplicación de la democracia directa en ese entonces, pero por las extensas poblaciones de los Estados modernos resultaría inaplicable actualmente.

Robusteciendo lo relativo a la inaplicación de la democracia directa Giovanni Sartori efectúa la crítica que se transcribe a continuación: “...A primera vista la participación puede parecer más satisfactoria y también más segura que la representación... pero el hecho es que la polis y las ciudades medievales tuvieron una vida efímera y turbulenta; y eso a pesar de que la polis era un laboratorio ideal para una experiencia limitada al ámbito de los puros y simples principios democráticos: no sólo las dimensiones de la ciudad antigua eran pequeñas, sino que además los ciudadanos vivían en simbiosis con su ciudad...”<sup>104</sup>

Es posible afirmar que a nuestro parecer, la democracia directa es el medio adecuado para garantizar la participación total de los habitantes de un Estado, permitiendo atender y escuchar sus inquietudes y fomentando el interés para delinear juntos, entre el gobierno y el gobernado, las aspiraciones políticas de una Nación. No obstante, también reconocemos que este modelo democrático es actualmente inconcebible debido a la vasta cantidad de población en los Estados, razón por la cual es inaplicable, debiéndose crear una nueva herramienta para la participación de los ciudadanos: la democracia representativa.

Este segundo modelo es el de mayor aplicación en los países democráticos, incluidos en ellos los Estados Unidos Mexicanos. Debido a la numerosa cantidad de población de un país o por su extensión territorial, fue necesario instrumentar los mecanismos que permitieran delegar la representación política de los ciudadanos en los órganos estatales, para que dichos representantes elegidos electoralmente pudieran ejercer la soberanía popular.

Norberto Bobbio explica que la democracia representativa es: “...En términos generales la expresión “democracia representativa” quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin...” Y añade: “...En otras palabras, un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos...”<sup>105</sup>

Cabe destacar que la democracia representativa está siempre acompañada de la democracia electoral, es decir, que el pueblo debe elegir, mediante el voto y las elecciones, a las personas que integrarán los órganos de gobierno.

Concluyendo con el concepto de democracia representativa Mauricio Reyna, citando al autor Antonio Colomer Viadel, refiere que: “... el sistema representativo en el que se basan las democracias liberales, es el sis-

---

<sup>103</sup> Ídem, pág. 64.

<sup>104</sup> SARTORI, Giovanni, “¿Qué es la democracia?”, Editorial Taurus, México D.F., 2011. Pág. 167.

<sup>105</sup> BOBBIO, Norberto, “El futuro de la democracia”, traducción de José Fernández Santillán, 3ª. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2007. Pág. 52.

tema en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, designados por el sufragio universal, a través de unas elecciones realizadas con periodicidad regular...”<sup>106</sup>

Aunque la representación en los asuntos públicos pareciera ser la mejor opción (y la más empleada) para ejercer la democracia, este modelo no está exento de fallas y críticas. Destacamos dos opiniones aportadas por los autores Norberto Bobbio y Mauricio Reyna.

El jurista italiano señalado en primer término sostiene que la democracia representativa puede implicar el riesgo de un alejamiento del interés concreto de los representantes populares hacia sus representados, ya que: “... las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión...”<sup>107</sup>

Por su parte el autor mexicano Mauricio Reyna detecta estos desatinos inherentes a la representación democrática cuando establece: “... esta democracia representativa ha presentado problemas de legitimación en el poder, no solo de titularidad, sino sobre todo de ejercicio, mismo que se robustece de una serie de actos imperativos bajo una toma de decisiones individuales y sin consideración alguna en la opinión del ciudadano, ostentándose dichos gobiernos, que se encuentran legitimados para imponer sus decisiones, sin consulta alguna, toda vez que han sido elegidos mediante el sufragio del sistema representativo electoral. Otro problema... es que procura evitar cualquier planteamiento que envuelva peticiones, circunstancias y mejoramientos económicos sociales, lo cual genera escepticismo e indiferencia que de facto elimina la actuación ciudadana...”<sup>108</sup>

Otra crítica relevante de señalar, es la que efectúa Robert Dahl. Este autor sustenta que unos de los mayores costos de la democracia indirecta es la construcción de lo que él llama “elites políticas y burocráticas”, las cuales son un número reducido de individuos que se aferran al poder sin compartirlo con los ciudadanos, o en su defecto, solo lo transmiten a las personas que son de su círculo cercano.

Luego entonces, de las críticas transcritas en los párrafos que anteceden podemos afirmar que la democracia representativa presenta defectos que alejan a los ciudadanos de la toma de decisiones de los asuntos públicos, limitando de esta forma su injerencia en el gobierno. Esencialmente la representación democrática se limita a la elección de los representantes en los parlamentos o asambleas públicas, y no solo eso, una vez electos, no pueden ser revocados de su mandato o los ciudadanos no pueden influir en la toma de decisiones que les serán aplicadas.

---

<sup>106</sup> REYNA LARA, Mauricio, Op. cit., pág. 25.

<sup>107</sup> BOBBIO, Norberto, Op. cit., pág. 56.

<sup>108</sup> REYNA LARA, Mauricio, Op. cit., pág. 25.



Es decir, la democracia representativa proporciona una autonomía relativa del elegido frente a sus electores, como una especie de “cheque en blanco” que se otorga a los representantes para decidir sin el consenso popular o sin consultar el punto de vista de los ciudadanos.<sup>109</sup>

Pero, si la democracia directa resulta inaplicable hoy en día por los motivos que hemos analizado, y tampoco puede ser ejercida la soberanía popular a través de la representación; ¿la democracia se encuentra en crisis?

Sí. Consideramos que efectivamente la democracia no ha cumplido las expectativas que se habían generado al instaurarla como forma de gobierno.

Debido a la circunstancia de ineffectividad en la democracia, se deben desarrollar los mecanismos y los medios para que funcione adecuadamente, diseñando una reestructuración que permita fortalecer su existencia; y es aquí donde el último modelo de la democracia adquiere relevancia.<sup>110</sup>

Ya desde tiempos antiguos Aristóteles manifestaba que el gobierno perfecto era aquel en donde los ciudadanos se involucran con la actividad de su administración.<sup>111</sup>

En este tenor, el destacado abogado mexicano Héctor Fix-Zamudio expresa lo siguiente: “... una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la intervención cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes. Por ello, al lado de la denominada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como “democracia participativa...”<sup>112</sup>

Vemos pues que la demanda de mayores espacios de participación exige también ampliar la capacidad de la democracia para lograr su objetivo fundamental, el cual es el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.

La democracia participativa, también llamada semidirecta, puede ser definida de esta manera: “**DEMOCRACIA SEMIDIRECTA. I.** Locución con la que se identifica el sistema político en que la participación ciudadana en la formación de la voluntad del Estado se produce indirectamente –a través de sus representantes políticos– y también de forma directa –mediante la iniciativa y el veto populares, el referéndum, el plebiscito y la revocación–... Así, la democracia semidirecta supone, además de la existencia de un sistema representativo –el pue-

---

<sup>109</sup> REVUELTA VAQUERO, Benjamin (Coordinador), “*Democracia participativa: visiones, avances y provocaciones*”, colección Visión universitaria de la democracia mexicana; editado por la Universidad de Guanajuato y el Instituto Federal Electoral, México D.F., 2010. Pág. 62.

<sup>110</sup> Cfr. DAHL, Robert, “*La democracia una guía para los ciudadanos*”, traducción de Fernando Vallespín, Editorial Taurus, México D.F., 2006. Pág. 8. Robert Dahl expone que en el mundo existen tres grandes bloques de Estados respecto a su relación con la democracia: los que la han ejercido durante mucho tiempo, los que países que la han adoptado recientemente, y, en extremo radical, los países no democráticos. Los países del segundo bloque deben, según este autor, de: “... para los países democráticos, el reto es ver si y cómo pueden ser reforzadas las nuevas instituciones y prácticas democráticas o, como dirían algunos politólogos, si pueden ser consolidadas, de forma que puedan pasar la prueba del tiempo...”

<sup>111</sup> REYNA LARA, Mauricio, Op. cit., pág. 22.

<sup>112</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2011. Pág. 17.

blo eligiendo a sus gobernantes– la participación de los ciudadanos en una decisión generalmente elaborada por sus representantes...”<sup>113</sup>

También puede ser entendida como: “... el sistema político, propio de sociedades complejas, que tiene como base un esquema de representación e incorpora la mayor cantidad posible de mecanismos de participación directa en las decisiones colectivas... En este caso, democracia participativa puede entenderse como una serie de presupuestos normativos y dispositivos institucionales mediante los cuales se promueve la igual participación de los miembros de la comunidad en un proceso político autónomo, pero restringido, en que se deciden los términos de la cooperación y fines de la misma...”<sup>114</sup>

En consecuencia, la democracia participativa permite a los electores escoger a sus representantes (con todas las características de la representación electoral) en los parlamentos o asambleas populares, pero también brinda la oportunidad a los votantes de aprobar o desaprobado los actos estatales e inclusive, poder revocar el mandato electoral conferido a los gobernantes. Al llegar a este punto es posible afirmar que la democracia exige aun más democracia y que en la democracia semidirecta coexisten simbióticamente los modelos representativo y directo.

También es importante señalar que la materialización de la democracia semidirecta se presenta a través de instituciones y mecanismos tales como el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato electoral y otros medios de participación ciudadana, los cuales serán analizados más adelante.

Eduardo Andrade citando a Ramón Maiz establece que la democracia participativa supone una extensión y radicalización de la actividad política que permite una igualdad sustancial y la equiparación de condiciones materiales y comunicativas de participación a todos los ciudadanos.<sup>115</sup>

Sin embargo, este modelo democrático presenta, al igual que la democracia representativa, críticas que señalan su imposibilidad para aplicarlo; específicamente dos: la incapacidad de los ciudadanos para tomar decisiones políticas y el extenso tiempo que llevaría que todos los ciudadanos participaran en los asuntos públicos.

Respecto a la inaptitud de los ciudadanos para participar en las decisiones políticas trascendentales, Eduardo Zamarrón de León citando a Josep A. Schumpeter, uno de los defensores de la democracia limitada (o representativa) expresa: “... los ciudadanos presentan deficiencias cognitivas que se expresan en una capacidad limitada para discernir los hechos, una disposición limitada para actuar de acuerdo con ellos, un sentido limitado de responsabilidad...”, continua diciendo: “... el ciudadano se convierte en miembro de una comisión incapaz de funcionar, de la comisión constituida por toda la nación, y por ello es por lo que invierte menos esfuerzo disciplinado en dominar un problema político...”; y concluye que el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto penetra en el campo de la política.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> “Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo D-H, elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado por la Editorial Porrúa, México D.F., 2004. Pp. 1063 y 1064.

<sup>114</sup> ZAMARRÓN DE LEÓN, Eduardo, “Modelos de democracia. Los alcances participativos”, Editado por el Instituto Electoral de Querétaro, Santiago de Querétaro, Qro., 2006. Pág. 27.

<sup>115</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. cit., pág. 67.

<sup>116</sup> ZAMARRÓN DE LEÓN, Eduardo, Op. cit., pág. 40.

Desde luego que nos parecen poco acertados los señalamientos realizados por Schumpeter toda vez que trata a los ciudadanos como personas poco inteligentes incapaces de diferenciar lo que puede ser bueno o malo para ellos en cuestiones públicas, los cuales deben ser tutelados políticamente por sus representantes o por las personas mejor calificadas para desempeñar este cuidado.

En contra de la tutela política, Robert Dahl hace notar que la pretensión de que el gobierno debe remitirse a expertos o tutores profundamente comprometidos con el gobierno dirigido al bienestar general y que son superiores a otros en su conocimiento de los medios necesarios para alcanzarlo, ha sido siempre el principal rival de las ideas democráticas.<sup>117</sup>

Ya que los partidarios de la democracia representativa afirman que los ciudadanos son incapaces para gobernarse, y por lo tanto establecen que los tutores son superiores en su pericia para obtener el bienestar de la colectividad.

Sin embargo, el mismo Dahl refuta esta aseveración al establecer: “... *Delegar en expertos algunas decisiones secundarias no equivale a ceder el control final sobre las decisiones fundamentales... una cosa es que los cargos públicos busquen la ayuda de expertos; pero otra completamente distinta es que una elite política posea el poder de decidir sobre las leyes y las políticas que estaremos obligados a obedecer...*”<sup>118</sup>

Bajo este orden de ideas, el referido autor concluye señalando: “... *Para gobernar un Estado se requiere más que un conocimiento estrictamente científico. Todas las decisiones importantes sobre política exigen juicios éticos. Adoptar una decisión sobre los fines que las políticas del gobierno deben alcanzar significa aplicar un juicio ético. Los juicios éticos no son juicios científicos... Para gobernar bien un Estado hace falta algo más que conocimiento. Hace falta también incorruptibilidad, una firme resistencia a todas las enormes tentaciones del poder, una continua e inflexible dedicación al bien público...*”<sup>119</sup>

Como resultado de estas ideas antecedentes podemos notar que la tutela política de los ciudadanos es inaceptable en un régimen democrático participativo, ya que el buen funcionamiento del gobierno y la adecuada toma de decisiones, depende de que los ciudadanos se involucren activamente en los asuntos públicos y no ser delegados estos a expertos, que no garantizarían resultados perfectos para resolver los problemas políticos.

De igual forma también se requieren ciudadanos éticos y con un alto grado de sentido de responsabilidad cuya finalidad sea la obtención del bien común y no del beneficio personal.

Propondremos, para explicar el argumento en contra de la tutela política, la analogía con una sociedad mercantil regulada por el Derecho mexicano.

Supongamos pues que un grupo interesado en el fin de obtener bienestar económico, constituye una sociedad anónima; y dentro de esta persona hipotética, la asamblea de accionistas designa un consejo de administración capaz de realizar cualquier acto jurídico que crea conveniente para gestionar su empresa, sin autorización previa de la asamblea de accionistas. Desde luego, los administradores (quienes por cierto, cuentan con estudios especializados) llevarán a cabo cualquier convenio que consideren pertinente para el

---

<sup>117</sup> DAHL, Robert, Op. cit., pág. 82.

<sup>118</sup> Ídem, pág. 83.

<sup>119</sup> Ídem, págs. 84 y 85.

óptimo desarrollo de la sociedad, pero al corto tiempo, y debido a la completa libertad de actuación brindada por la asamblea de accionistas, el consejo de administración, por sus malos manejos, llevan a concurso mercantil a la empresa.

Más sin embargo, si la asamblea de accionistas de la sociedad anónima referida en la relatoría que antecede hubiera solicitado autorización previa al consejo de administración para efectuar cualquier acto jurídico, le proporcionaría más control, fiscalización y mayor participación en la empresa y quizá no tendría que haberse declarado en concurso mercantil.

Trasladando esta analogía al campo de la democracia y del derecho electoral, si los ciudadanos únicamente se limitan a emitir su voto en las elecciones y a pensar que los representantes electos son los encargados de solucionar la problemática nacional o local, en caso de emitir un acto o ley contraria a sus intereses no podrían efectuar reclamo alguno, pues su injerencia en la toma de decisiones públicas se encuentra limitada. Caso contrario resultaría en el modelo semidirecto de la democracia, ya que los representantes tendrían que decidir conjuntamente entre el gobierno de un Estado y sus ciudadanos, el actuar estatal.

Abordaremos ahora la extensión de tiempo que requeriría la participación de todos los ciudadanos en las políticas de gobierno, así como el valor real de cada uno de los participantes en la democracia.

Giovanni Sartori se opone al modelo democrático participativo, debido a que puede originar un asambleísmo mal enfocado, además de restar valor intrínseco a los ciudadanos en la participación, cuando afirma: *“... Si participación es tomar parte en persona, entonces la autenticidad y la eficacia de mi acción de participar está en relación inversa con el número de participantes. Así, en un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale (pesa, cuenta) un quinto, en un grupo de cincuenta un cincuentavo, y en un grupo de cien mil casi nada. En suma, participar puede considerarse como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) de cada participante: y a medida que crece el denominador, va disminuyendo el peso de la participación individual. Eso implica que la participación es un panacea de piernas cortas, y por lo tanto no puede ser panacea general que enarbolan los participacionistas... los participacionistas de los años sesenta lo que realmente le interesaba era el asambleísmo, en virtud del cual pequeños grupos de activistas se convertían en vanguardias llamadas a guiar a unas masas inertes...”*<sup>120</sup>

En este tenor, Robert Dahl denota que es imposible implementar esquemas en virtud de los cuales todos los ciudadanos puedan participar, debido a la extensión notable de tiempo que esta encomienda requiere. Es relevante transcribir lo siguiente: *“... Tanto el número de personas en una unidad política como la extensión de su territorio tienen consecuencias para la forma de democracia... Suponer que cada ciudadano deseará tomar la palabra es, desde luego, absurdo, como sabe cualquiera que esté mínimamente familiarizado con las reuniones de asamblea de ciudad...”*<sup>121</sup>

A mayor ahondamiento, Dahl propone la siguiente gráfica:<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> SARTORI, Giovanni, Op. cit., pág. 95.

<sup>121</sup> DAHL, Robert, Op. cit., pág. 125.

<sup>122</sup> Ídem, pág. 125.

Número de personas	Tiempo total requerido si cada persona dispone de					
	10 minutos		30 minutos			
	Minutos	Horas	Días de 8 horas	Minutos	Horas	Días de 8 horas
10	100	2	-	300	5	-
20	200	3	-	600	10	1
50	500	8	1	1,500	25	3
500	5,000	83	10	15,000	250	31
1,000	10,000	167	21	30,000	500	63
5,000	50,000	833	104	150,000	2,500	313
10,000	100,000	1,667	208	300,000	5,000	625

El citado autor concluye diciendo que cuantos más ciudadanos convivan en una democracia, menos podrán participar directamente en las decisiones públicas, y por lo tanto tendrán que delegar su autoridad, mediante la representación electoral, sobre otras personas con el fin de instrumentar su participación.<sup>123</sup>

Consideramos que esta observación crítica que pareciera insuperable para la aplicación de la democracia semidirecta en una entidad política, es errónea. Es precisamente en este punto donde los Estados que han adoptado a la democracia como su forma de gobierno, sean responsables y lo suficientemente creativos para escuchar a los ciudadanos y atender las demandas populares.

Por esta razón los Estados deben desarrollar mecanismos de participación popular que permitan conocer de forma celerata y satisfactoria, como por ejemplo: el plebiscito, la asamblea ciudadana, la consulta ciudadana, el referéndum, etc., cuyas figuras permiten conocer la voluntad popular en forma expedita y sin gastar demasiados recursos del erario de un país.<sup>124</sup>

Una vez superadas estas observaciones teóricas podemos enunciar los beneficios jurídicos, sociales y económicos de la implementación de la democracia participativa en un sistema político determinado:

a) Beneficios jurídicos: que los ciudadanos tengan medios de participación contemplados en su orden normativo garantiza la realización de leyes que respondan a la realidad y necesidad social, y, por lo tanto conlleva un respeto mayor a las disposiciones legales.<sup>125</sup>

b) Beneficios sociales: Mauricio Reyna afirma que a través de la actitud participativa de los ciudadanos se restan posibilidades de diferencias económicas, políticas y educativas. Este autor, citando a Bruno Kaufmann, señala que la distribución más refinada del poder se hace con la participación de los ciudadanos, ya que el poder se construye de la opinión pública, y la elección popular no puede ser el único elemento para elegir a un representante. De igual forma, otro beneficio se puede ver materializado a través de los avances de un gobierno democrático en donde se alcancen mayores consensos en la sociedad. Otra bondad, desde la vista de Reyna Lara, es que los temas comunes en los que pueden evitarse problemas en la

<sup>123</sup> Ídem, pág. 127.

<sup>124</sup> Por ejemplo, en el referéndum el órgano electoral únicamente tendría que imprimir boletas con dos opciones con las palabras “Sí” y “No”, en donde se le cuestione al elector si esta de acuerdo con la entrada en vigor de la ley “N”.

<sup>125</sup> REYNA LARA, Mauricio, Op. cit., pág. 374.



comunidad en cuestiones de vías y obras de transporte, programas sociales, educación, seguridad pública, entre otros, son los que conllevan la colaboración participativa de la sociedad.<sup>126</sup>

c) Beneficios económicos: citando al mismo autor del inciso que antecede, establece que la democracia semidirecta permite: “... involucrar al ciudadano con los proyectos de inversión social, aterrizando en las necesidades más próximas en su comunidad... ya que lejos de pensar que la participación ciudadana permanente puede presentar altos costos al presupuesto público, reduce su mala inversión...”<sup>127</sup> Empero, algo digno de hacer notar es que la participación del ciudadano debe ser restringida en las finanzas públicas toda vez que no puede pretenderse que el gasto público se encuentre a capricho de los gobernados, más bien el diseño presupuestal y la erogación del mismo debe ser efectuado con las propuestas gubernamentales y los administrados.<sup>128</sup>

Para concluir este rubro, compartimos el estudio efectuado por los economistas Gebhar Kirchgässner y Lars Feld, en donde obtuvieron los siguientes resultados:

1. En los cantones<sup>129</sup> con más derechos participativos sobre asuntos financieros, el desarrollo económico es un 15% más alto (en términos del PIB).
2. En los cantones donde los ciudadanos pueden votar sobre el presupuesto, existe un 30% menos de evasión de impuestos –en promedio 1.500 (sic) francos suizos por contribuyente–. Por consiguiente, la deuda cantonal es inferior. **Una explicación posible: los ciudadanos están más dispuestos a resaltar el gasto público cuando participan en la decisión de cómo gastar su dinero.**
3. En las comunidades donde el presupuesto tiene que ser aprobada por referéndum, el gasto público es del 10% más bajo que en lugares donde los residentes no tienen dicho derecho. Parece ser que los ciudadanos son más cuidadosos con el dinero de sus impuestos que los políticos.
4. Los cantones con referéndum de finanzas tienen una deuda pública del 25% más baja (5.800 (sic) francos suizos por contribuyente), repercusión directa de los gastos inferiores y de ingresos fiscales más elevados.
5. Los servicios públicos cuestan menos en villas y ciudades con democracia directa: el servicio de recogida de basura es casi un 20% más barato.<sup>130</sup>

Al llegar a este punto es posible afirmar que la democracia participativa es la forma más incluyente de la soberanía popular ya que permite que los asuntos públicos se tomen de forma conjunta entre el gobierno y los ciudadanos, destinando los esfuerzos en las áreas prioritarias y de mayor necesidad. Además de proporcionar beneficios jurídicos, sociales y económicos a las naciones que aplican el modelo semidirecto.

Como beneficio legal podemos observar que las leyes emanadas de un sistema democrático participativo son acordes a la realidad social y por lo tanto son respetadas. De igual forma, en los Estados donde se aplica la democracia semidirecta las decisiones gubernamentales se toman de forma conjunta entre el gobier-

---

<sup>126</sup> Ídem, pág. 379.

<sup>127</sup> Ídem, pág. 380.

<sup>128</sup> Ídem, pág. 380.

<sup>129</sup> Nota aclaratoria: los cantones suizos son los entes políticos y administrativos que, en su conjunto, conforman la Confederación Helvética.

<sup>130</sup> REYNA LARA, Mauricio, Op. cit., pág. 381.

no y los ciudadanos, permitiendo la colaboración permanente entre estos dos entes. Y finalmente, como benéfico económico encontramos que el diseño del financiamiento público conjunto entre el gobierno y los ciudadanos permite una recolección fiscal eficiente así como un gasto público encaminado a incrementar el nivel de vida de la población.

### **Democracia participativa y figuras de participación ciudadana.**

Como asentamos con anterioridad, la democracia semidirecta es aquella que, teniendo como base la representación electoral, permite a los ciudadanos involucrarse activamente en la toma de decisiones públicas a través de mecanismos jurídicos debidamente regulados.

De esta circunstancia es que surge la participación ciudadana, la cual debe ser entendida como el conjunto de actividades que la sociedad civil despliega afectando al espacio público por fuera del sistema de partidos y de comicios electorales. Conforme a ello puede decirse que para que exista dicha participación, es fundamental la cooperación entre el gobierno y la sociedad.<sup>131</sup>

Observamos pues que se tratan de ciudadanos que están fuera de la esfera gubernamental de un Estado y que sin pertenecer a partido político alguno, exigen participación para que sus opiniones sean tomadas en cuenta por los parlamentos o por el órgano ejecutivo de su entidad política.

Algunos autores se oponen a la democracia participativa o semidirecta, aunque este modelo de la soberanía popular se derive de la legítima exigencia de los ciudadanos para ser considerados en los procesos públicos. Los principales obstáculos que observan a este modelo democrático son que:

- I. Los instrumentos de democracia semidirecta que propician la participación ciudadana, debilitan al gobierno representativo y tienen como consecuencia el debilitamiento de la conducción gubernamental, en donde los legisladores son limitados para tomar decisiones;
- II. El carácter bilateral o dicotómico de la toma de decisiones en una democracia semidirecta alienta a que las determinaciones tomen posturas radicalizadas, entre gobernantes y gobernados, y por lo tanto son artificiales; y
- III. El principio de mayoría que se materializa con más notoriedad en la democracia participativa debilita (al grado de quizá extinguir) los derechos de las minorías.<sup>132</sup>

Estas observaciones parecieran evidenciar la imposibilidad de implementar de forma exitosa la democracia participativa en un sistema político que tiene muy arraigada la representación electoral como lo es el nuestro.

Aún y con esta circunstancia hacemos notar que la democracia semidirecta no debilita a la representación electoral en el sentido de atenuar o limitar la conducción de los legisladores o del titular del órgano ejecutivo, sino que precisamente permite tomar en cuenta a los ciudadanos para diseñar las directrices políticas que puedan satisfacer las necesidades colectivas de forma incluyente e integral.

---

<sup>131</sup> HERNÁNDEZ LICONA, Juan Manuel, *“El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular”*, Editado por la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, México D.F., 2007. Pág. 13.

<sup>132</sup> PRUD’HOMME, Jean-Fraçois, *“Consulta popular y democracia directa”*, Editado por el Instituto Federal Electoral, 2ª. Edición, México D.F., 2001. Págs. 49 y 50.

Respecto al carácter bilateral o dicotómico que acarrearán decisiones forzadas y artificiales en la democracia participativa, creemos errónea esta concepción toda vez que este modelo democrático da forma a una real y auténtica voluntad del pueblo para que ésta sea plasmada en la planeación gubernamental tanto de los actos que la conforman como en las leyes que integran el orden jurídico de un Estado.

Ahora bien, en la democracia participativa debemos tomar en consideración dos principios democráticos como lo son: el de mayoría (sin recaer en la tiranía de las mismas) y el de respeto a las minorías. El primer principio refiere que cuando existen varias opciones en la democracia y los individuos que la integran no logran escoger de forma absoluta una opción, la solución radica en dar preferencia en la que hayan convergido más voluntades, sin tiranizar a las minorías ni pisotear a la oposición. El segundo principio busca la inclusión de las minorías electorales en el gobierno respetando sus opiniones y brindándoles foros de expresión para que sean escuchadas.

El gran reto de la democracia semidirecta es buscar la relación armónica entre estos dos principios de la democracia, generando el reflejo auténtico de la voluntad de los ciudadanos en las decisiones estatales, pero también respetando las voces disidentes con el fin de evitar su segregación y procurando la inclusión de sus opiniones en la formación de las decisiones políticas fundamentales.

Por su parte Jean-François Prud'Homme en su libro intitulado "Consulta popular y democracia directa", enuncia las bondades de la participación ciudadana en la democracia de un Estado, las cuales son:

- I. Permite discutir gran diversidad de temas políticos por encima de las limitaciones impuestas por las rivalidades de las asociaciones y partidos políticos, flexibilizando la rigidez partidista y destruyendo los obstáculos legislativos generados por esta circunstancia;
- II. Favorece un gobierno más cercano a los ciudadanos y obliga a los representantes electorales a responder a las demandas populares;
- III. Estimula la participación ciudadana e incrementa el sentimiento de eficacia de los ciudadanos, revalorizando la importancia del pueblo en el sistema político;
- IV. Evita la monopolización del poder por parte de las élites políticas y burocráticas, propias de la representación electoral, y que limitan y lesionan la participación de los ciudadanos en las decisiones de la comunidad política;
- V. Brinda mayor legitimidad política y moral a las decisiones públicas debido a que son tomadas por la mayoría de todos los integrantes del Estado, concretamente permite la sinergia entre gobernantes y gobernados;
- VI. Obliga a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores y al titular del poder ejecutivo no quieren inclinarse a favor de una opción determinada; y
- VII. Los instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.<sup>133</sup>

Vemos pues que los mecanismos de participación ciudadana, propios de la democracia semidirecta, permiten a los miembros de una comunidad política influir en los asuntos públicos, dar mayor aprobación a los

---

<sup>133</sup> PRUD'HOMME, Jean-François, Op. Cit., pág. 48.

actos gubernamentales y a la creación de un gobierno, además de mayor fluidez y celeridad a los procedimientos legislativos de los parlamentos envueltos en este modelo de democrático.

Naturalmente, esta democracia semidirecta únicamente funciona si los ciudadanos se encuentran fuera del esquema de asociaciones y partidos políticos así como en tiempo no electoral, debiendo ser un ejercicio cotidiano.

Hacemos notar también que la democracia participativa combate a las elites políticas y burocráticas en el poder, pues obliga a que las decisiones políticas sean tomadas por todos los ciudadanos y no solo por los miembros de los parlamentos o el titular de la función ejecutiva del Estado.

En México, autores como Luis Ponce de León Armenta y Alejandro Rojas Díaz Durán afirman que es necesario que nuestro país regule jurídicamente las figuras de participación ciudadana que son propias de la democracia semidirecta.

El primero de ellos expresa: “...El principal problema del país es el de la deficiente conducción política generadora de la mayoría de los problemas que padecemos, en consecuencia es urgente una profunda reforma política que permita una regulación más justa en las relaciones entre gobernantes y gobernados, sustentada en... una mayor participación ciudadana en la conducción política del país...”<sup>134</sup>

El segundo autor afirma que: “...La importante crisis de representatividad que existe en la actualidad nos obliga a cuestionarnos si los instrumentos tradicionales de participación ciudadana, resultan hoy día suficientes para responder a las demandas de la ciudadanía. Existe un reclamo por parte de los ciudadanos de que cuestiones que son consideradas como de interés general por ellos, sean tomadas en cuenta por el Estado...”<sup>135</sup>

Luego entonces, uno de los factores que solucionarían la crisis de la democracia indirecta en nuestro país sería la regulación de figuras de participación ciudadana, la cual permitiría recuperar la credibilidad en la política y, con mayor necesidad, en los políticos.

### **Democracia participativa en México.**

Siguiendo la visión de democracia participativa y escuchando el reclamo de los ciudadanos, al año de 2009 de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal que componen al Estado Mexicano, 30 de ellas regulaban jurídicamente figuras de democracia semidirecta.

Hoy en día, en el orden jurídico de las entidades federativas que integran la República Mexicana existe gran diversidad de figuras de participación ciudadana, por ejemplo: el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato electoral, la iniciativa popular, la asamblea ciudadana, la audiencia pública, la colaboración vecinal, la consulta ciudadana, el consejo ciudadano, la red de contraloría ciudadana y la presencia ciudadana en el cabildo.

Acerca del referéndum, del plebiscito y de la revocación, las cuales son las figuras de mayor trascendencia política debido a sus efectos vinculatorios hacia el gobierno ahondaremos en los siguientes subcapítulos,

---

<sup>134</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, “Nuevo pacto nacional”, Editorial Porrúa, México D.F., 2005. Pág. 159.

<sup>135</sup> DÍAZ DURÁN, Alejandro, “La participación ciudadana”, Editorial Porrúa, México D.F., 2007. Pág. IX

por lo pronto explicaremos el resto de las figuras de participación ciudadana que establecimos en el párrafo que antecede.

*Iniciativa popular*: es la herramienta de la democracia semidirecta mediante la cual los ciudadanos pueden participar en el procedimiento legislativo, ya que consiste en una propuesta formal de una persona, un grupo de ciudadanos o del electorado, para ser aceptada como una nueva legislación. Usualmente para que resulte procedente requiere cierto porcentaje del electorado.<sup>136</sup> El artículo 71 fracción IV de la CPEUM, regula esta figura de participación ciudadana fijando el requisito del 0.13% de la lista nominal, siendo aproximadamente la cantidad de 97,849 ciudadanos para presentar una iniciativa del ley o decreto a nivel federal.

*Asamblea ciudadana*: son reuniones de ciudadanos organizados por colonia cuya finalidad es emitir opiniones y evaluar los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades competentes de una demarcación territorial. Dicha asamblea deberá aprobar, desaprobado o modificar las propuestas y diagnósticos que se les presenten.

*Audiencia pública*: es la prerrogativa reconocida a los ciudadanos para que las autoridades competentes, de los gobiernos municipales o estatales, los reciban para discutir asuntos de interés público y para evaluar el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.<sup>137</sup>

*Colaboración vecinal*: esta figura permite la participación de los vecinos con las dependencias de la administración local o con el ayuntamiento en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando recursos económicos, materiales o de trabajo personal.

*Consulta ciudadana*: es el instrumento en virtud del cual el gobernador de un estado o los diversos órganos de la administración pública que de él dependen, someten a consideración de la ciudadanía por medio de foros, preguntas directas o medio diverso, cualquier tema que impacte trascendentalmente a la entidad federativa.

*Consejo ciudadano* (también llamado comité ciudadano): es el órgano de representación de los ciudadanos en el lugar donde residen que permite el contacto directo con las autoridades del municipio y del gobierno del Estado.

*Red de contraloría ciudadana*: sin duda alguna una de las figuras de participación ciudadana más interesantes y novedosas que existen en la actualidad. Este instrumento faculta a los ciudadanos para participar gratuita y voluntariamente en la administración pública de su entidad federativa, para así garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

*Voz ciudadana en el cabildo*: es un medio de participación personal del ciudadano residente en el municipio en una sesión de cabildo.<sup>138</sup>

Para brindar mayor ilustración de las figuras de participación ciudadana reguladas en la totalidad de entidades federativas que integran la república mexicana al año de 2009, compartimos la siguiente tabla:<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> REVUELTA VAQUERO, Benjamin (Coordinador), Op. cit., pág. 68.

<sup>137</sup> Ídem, pág. 72.

<sup>138</sup> Ídem, pág. 73.

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Figuras de participación ciudadana que regula</b>	<b>Total de figuras que regula</b>
Aguascalientes	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Baja California	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Baja California Sur	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Campeche	Ninguna	0
Chiapas	Audiencia pública, consulta ciudadana, iniciativa popular, plebiscito y referéndum	5
Chihuahua	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato	4
Coahuila	Audiencia pública, colaboración vecinal, consulta popular, iniciativa popular, plebiscito y referéndum	6
Colima	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Distrito Federal	Asamblea ciudadana, audiencia pública, colaboración vecinal, consulta ciudadana, iniciativa popular, plebiscito, red de contraloría ciudadana y referéndum	8
Durango	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Estado de México	Iniciativa popular y referéndum	2
Guanajuato	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Guerrero	Asamblea ciudadana, audiencia pública, colaboración vecinal, comité ciudadano, consejo ciudadano, consulta ciudadana, difusión pública, iniciativa popular, plebiscito, recorridos del presidente municipal, referéndum y rendición de cuentas.	12
Hidalgo	Iniciativa popular	1
Jalisco	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Michoacán	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Morelos	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Nayarit	Ninguna	0
Nuevo León	Iniciativa popular	1
Oaxaca	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Puebla	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Querétaro	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3

<sup>139</sup> Ídem, pp. 74 y 75.



Quintana Roo	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
San Luis Potosí	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Sinaloa	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.	4
Sonora	Consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito y referéndum	4
Tabasco	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.	4
Tamaulipas	Audiencia pública, colaboración vecinal, consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito, referéndum y unidades de queja	7
Tlaxcala	Consulta popular, iniciativa popular, plebiscito, referéndum y voz ciudadana en el cabildo.	5
Veracruz	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Yucatán	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Zacatecas	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.	4

Destacamos de la anterior tabla comparativa que el 93.75% de las entidades federativas y del Distrito Federal integrantes del Estado Mexicano regulan al menos una figura de participación ciudadana, siendo los Estados de Campeche y Nayarit los únicos que en el año de 2009 no regulaban jurídicamente alguno de estos mecanismos.

El Estado de Guerrero es la entidad federativa que más figuras regula con 12, mientras que Hidalgo y Nuevo León son los Estados que menos instituciones de democracia semidirecta reconocen, respectivamente regulan solamente una siendo esta la iniciativa popular.

Observamos también que las entidades federativas de Chihuahua, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas, además de regular diversos mecanismos de participación ciudadana también cuentan con la figura de la revocación del mandato electoral.

Finalmente, las figuras más constantes de regulación en las constituciones de las entidades federativas y en las legislaciones electorales locales son la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

### **Definición de referéndum, plebiscito y revocación de mandato electoral.**

En el apartado que antecede establecimos que dentro del universo de figuras de democracia semidirecta el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato son las que tienen mayores efectos hacia el gobierno, además de ser las de las más antiguas y las que mayor control brindan a los ciudadanos frente al gobierno.

Procederemos ahora a definir estas 3 figuras.

*Plebiscito. La Real Academia Española (RAE) lo define como: “...(Del lat. plebiscitum). 1. m. Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos. 2. m. Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc. 3. m. Ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las clases superiores de la república, a propuesta de su tribuno. Por algún tiempo obligaba solamente a los plebeyos, y después fue obligatoria para todo el pueblo...”*<sup>140</sup>

Rafael de Pina Vara establece lo conceptualiza como: “... Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes...”<sup>141</sup>

El autor Alejandro Rojas Díaz manifiesta que el plebiscito es: “... una institución de democracia... de legitimación ciudadana de actos concretos de gobierno o de decisiones políticas específicas no constitucionales ni legislativas...”<sup>142</sup>

Respecto al plebiscito, Elisur Arteaga Nava afirma que en los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución gubernamental mediante el sometimiento a la votación de la ciudadanía.<sup>143</sup>

En opinión de quien esto escribe y considerando las transcripciones que anteceden, establecemos que el plebiscito es la institución propia de la democracia semidirecta que tiene como finalidad consultar con los ciudadanos la aprobación o el rechazo de un acto de gobierno o política pública propuesta por el Estado, el cual puede ser convocado por los mismos ciudadanos o por la autoridad competente.

*Referéndum. La RAE lo conceptualiza como: “...(Del lat. referendum, gerundivo de referre). 1. m. Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone. 2. m. Despacho en que un agente diplomático pide a su Gobierno nuevas instrucciones sobre algún punto importante...”*<sup>144</sup>

Respecto a esta figura de participación ciudadana Rafael de Pina Vara señala que es una “...Institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo. Se clasifica en obligatorio, que es el que está impuesto como un requisito necesario para (sic) validez de las leyes ordinarias y facultativo, que es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración. El referéndum es una institución característica del régimen democrático. Supone esta institución una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos públicos...”

<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Diccionario digital de la Real Academia Española, vocablo plebiscito <http://lema.rae.es/drae/?val=plebiscito>

<sup>141</sup> DE PINA VARA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 37ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2008. Pág. 408

<sup>142</sup> ROJAS DÍAZ DURÁN, Alejandro, Op. Cit., pág. 28.

<sup>143</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho Constitucional”, 3ª. Edición, Editorial Oxford, México D.F., 2009. Pág. 121.

<sup>144</sup> Diccionario digital de la Real Academia Española, vocablo referéndum <http://lema.rae.es/drae/?val=referendum>

<sup>145</sup> DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit., pág. 435.

Eduardo Andrade establece que es la consulta que se hace al pueblo para que a través del voto directo y secreto apruebe o rechace un texto constitucional, legal o un tratado internacional.<sup>146</sup>

Por su parte Alejandro Rojas Díaz Durán hace notar que es la institución democrática donde los ciudadanos, en un cuerpo electoral, tienen el derecho de ratificar o desaprobar las leyes *in genere*, e inclusive las normas primarias y secundarias de la Constitución de un Estado, que previamente han sido elaboradas y aprobadas por el órgano constituido.<sup>147</sup>

El jurista mexicano Ignacio Burgoa asienta que en los países de gran adelanto cívico existe el referéndum popular como un medio de control de la actividad legislativa del Estado.<sup>148</sup>

De las transcripciones asentadas en párrafos anteriores podemos afirmar que el referéndum es la figura jurídico/política, propia de la democracia semidirecta, en virtud de la cual el pueblo constituido como órgano electoral o las autoridades competentes pueden brindar validez o rechazar cualquier ley que pretenda integrar el sistema jurídico, ya sea de rango constitucional, secundario e internacional.

Alejandro Rojas Díaz, citando a Manuel García Pelayo, señala que existen 2 clasificaciones del referéndum:

*A. Por su fundamento jurídico en:*

*a) Obligatorio, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativa, y*

*b) Facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del jefe del Estado.*

*B. Por su eficacia jurídica:*

*a) De ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que vienen a sustituir así a la voluntad sancionadora de las leyes, y*

*b) Consultivo, cuando el resultado del mismo, no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas.<sup>149</sup>*

Autores como Mauricio Reyna manifiesta la existencia de posturas que el referéndum solo es aconsejable cuando se trate de leyes que versen sobre materias cuya comprensión no requiera de conocimientos especializados ya que la falta de capacitación del ciudadano para comprender los alcances de la consulta hace presumir que este mecanismo de participación ciudadana debe reservarse para casos excepcionales en que se trate de la alteración sustancial de la Constitución o de leyes que modifiquen los principios ideológicos del Estado.<sup>150</sup>

Nos decantamos por esta postura de solo convocar el referéndum para modificaciones constitucionales o de leyes (en amplio sentido) que alteren de forma trascendental los principios ideológicos del Estado que lo convoca, por ejemplo, derechos fundamentales, política económica, temas culturales o educativos, etc.;

---

<sup>146</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. Cit., pág. 64.

<sup>147</sup> ROJAS DÍAZ DURÁN, Alejandro, Op. Cit., pág. 26.

<sup>148</sup> BURGOA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 20ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009. Pág. 575.

<sup>149</sup> Ídem, pág. 27.

<sup>150</sup> REYNA LARA, Mauricio, Op. Cit., pág. 15.

ya que de lo contrario el quehacer legislativo de los parlamentos o de las asambleas populares, se vería limitado y entorpecido cada vez que para la validez de una norma jurídica sea necesario el referéndum popular.

Nuevamente establecemos la importancia de que los ciudadanos estén lo suficientemente informados y tengan la plena conciencia para entender los alcances y efectos, ya sean positivos o perniciosos, de las decisiones que pueden emitir en virtud de someter una ley a referéndum.

Al llegar a este punto consideramos pertinente hacer notar las diferencias que existen entre el plebiscito y referéndum, lo anterior para evitar confusiones que existen entre estas figuras. Por su parte el referéndum aprueba o desaprueba actos legislativos, constitucionales, legislativos o internacionales, mientras que el plebiscito se refiere únicamente a actos gubernamentales y políticos emanados del Estado.

*Revocación del mandato electoral.* También llamado *recall*, esta figura de democracia participativa se encuentra compuesta de dos vocablos, revocación y mandato. La Real Academia Española define a la revocación como: “... (Del lat. *revocatio*, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de revocar. 2. f. Der. Anulación, sustitución o enmienda de orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto. 3. f. Der. Acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante...”<sup>151</sup>

Por otra parte la definición de mandato es la siguiente: “... (Del lat. *mandatum*). 1. m. Orden o precepto que el superior da a los súbditos. 2. m. Orden dada a un aparato para que realice una determinada operación... 5. m. Encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales...”<sup>152</sup>

El autor mexicano Eduardo Andrade Sánchez define al *recall* como: “... la posibilidad de que un órgano de autoridad o la ciudadanía mediante una iniciativa popular pongan a consideración del electorado la remoción de un gobernante previamente electo...”<sup>153</sup>

A propósito de la revocación de mandato electoral Rafael de Pina expresa que es la institución política que faculta a los ciudadanos a destituir, en circunstancias dadas, a determinados servidores públicos y, en general, a sus representantes, y a revocar las resoluciones de unos y de otros cuando las consideren contrarias al interés general de la nación. También señala que esta figura de democracia participativa ha sido considerada como una herramienta eficaz en la lucha en contra la corrupción administrativa y la subordinación de los intereses generales a los particulares.<sup>154</sup>

Esta figura de democracia semidirecta puede adquirir una connotación legislativa, debido a que ante la petición de una serie de ciudadanos y/u órganos del Estado, se puede someter ante el Poder Legislativo para que éste determine si un servidor público, elegido a través de comicios electorales, ha cumplido satisfactoriamente con las funciones que le fueron encomendados y en base al dictamen correspondiente removerlo o mantenerlo en su encargo.

Manuel Reyna afirma que ante el desmoronamiento de la democracia indirecta y la falta de credibilidad de los ciudadanos en sus representantes electos, en las democracias de diversos países se ha instituido la figu-

---

<sup>151</sup> Diccionario digital de la Real Academia Española, voz revocación <http://lema.rae.es/drae/?val=revocaci%C3%B3n>

<sup>152</sup> Diccionario digital de la Real Academia Española, vocablo revocación <http://lema.rae.es/drae/?val=mandato>

<sup>153</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. Cit., pág. 65.

<sup>154</sup> DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit., pág. 431.

ra de revocación de mandato, consistente en remover del cargo a los funcionarios electos –al margen de su jerarquía– por no cumplir con los compromisos adquiridos en la campaña electoral previa al ser declarados representantes legítimos.<sup>155</sup>

Atendiendo a los párrafos que anteceden, establecemos que la revocación de mandato es la institución democrática semidirecta que permite a los ciudadanos y/o a los órganos competentes del Estado, la remoción anticipada de un servidor público que fue electo mediante el sufragio popular por no cumplir cabalmente con el mandato que le conferido. Debemos entender que la característica de no cumplir cabalmente con la representación política conferida a un servidor público designado a través del voto, se origina por no cumplir con los compromisos señaladas en campaña electoral o bien por desatender los intereses de sus electores.

### **Derecho electoral local comparado y análisis estadístico.**

Para la elaboración de este apartado de la investigación en mérito, emplearemos el método comparativo, pero antes de iniciar el desarrollo del mismo, explicaremos brevemente en que consiste dicho método.

Walter Arellano expone que método designa al conjunto de pasos a seguir para alcanzar un fin determinado, o bien, el procedimiento o el camino que se traza o planea para lograrlo. Sin embargo, añade que esta serie de pasos o procedimientos deben ser efectuados ordenadamente.<sup>156</sup>

Ahora bien, la RAE señala el significado de comparar como: “...comparar. (Del lat. comparāre). 1. tr. Fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanza. 2. tr.”<sup>157</sup>

Luego entonces de la combinación de los vocablos método y comparar, podemos afirmar que este método es aquel que, a través de procedimientos y pasos definidos, resaltamos las diferencias o similitudes de 2 o más objetos de estudio.

Por su parte Dieter Nolen afirma que el método comparativo es el: “...procedimiento de la comparación sistemática de casos de análisis que en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis. Cuenta con una larga tradición en la metodología de las ciencias sociales; aunque también se encuentra en otras disciplinas, puede decirse que en grado especial es propia de la Ciencia Política...”<sup>158</sup>

Autores como Robert Dahl, Arend Liphart y Dieter Nolen han empleado este método para analizar las similitudes y divergencias que existen en las democracias de diversos Estados alrededor del mundo, estudiando los arreglos constitucionales y legislativos de cada país y sus efectos positivos o perniciosos en la forma de gobierno sustentada en la soberanía popular.

Una vez que ya hemos conceptualizado el método comparativo, propondremos los marcos referenciales de comparación, es decir, los objetos de estudio seleccionados para realizar el cotejo entre legislaciones.

Por una parte tenemos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra a las Constituciones locales de las entidades federativas de Sinaloa y de Zacatecas.

---

<sup>155</sup> REYNA LARA, Op. Cit., pág. 18.

<sup>156</sup> ARELLANO HOBELBERGER, Walter, “Metodología Jurídica”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009. Pág. 1.

<sup>157</sup> Diccionario digital de la Real Academia Española, vocablo comparar.

<sup>158</sup> Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos, dos tomos, Editorial Porrúa, México D.F., 2006.

Cabe señalar que la ley fundamental federal nunca ha regulado mecanismos de democracia semidirecta tales como el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, los cuales permiten la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Las únicas figuras propias de la participación ciudadana que regula el texto constitucional de la Unión son la Iniciativa y la consulta populares, bajo los requisitos que ya hemos señalado.<sup>159</sup>

Mientras que las Constituciones locales de Sinaloa y de Zacatecas regulan, ambas, las figuras de referéndum, plebiscito y la revocación de mandato electoral.

El artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa establece lo que a continuación se transcribe: “... El referéndum, plebiscito y la revocación de mandato son formas de consulta y participación ciudadana que se sujetarán a las siguientes disposiciones:

*El referéndum es el acto conforme al cual, en los términos que establezca la ley, los ciudadanos sinaloenses opinan sobre la aprobación o rechazo de leyes estatales, excepto de las de carácter fiscal o tributario, cuya competencia es materia exclusiva del Congreso del Estado, ni respecto de reformas a la Constitución Política o a las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico de la entidad a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El referéndum puede ser total o parcial, según se refiera a toda una ley o solamente a algunos de sus preceptos.*

*El plebiscito es el acto conforme al cual, en los términos que establezca la ley, los ciudadanos sinaloenses expresan su aprobación o rechazo a los actos, propuestas o decisiones del Poder Ejecutivo del Estado u organismos e instituciones de la administración pública paraestatal, así como de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal.*

*En la legislación reglamentaria se establecerán las materias que pueden ser objeto de referéndum y plebiscito, los requisitos para convocar y el órgano facultado para hacerlo, así como los plazos para su realización, los procedimientos a que estará sujeto, los porcentajes mínimos de participación ciudadana y los efectos que produzcan sus resultados.*

*La ley establecerá un sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las distintas etapas del referéndum o plebiscito. La interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a coadyuvar en todo aquello que les sea requerido en la realización del referéndum y el plebiscito.*

*Los resultados del referéndum y plebiscito serán obligatorios para las autoridades competentes.*

*La revocación de mandato es el acto mediante el cual la mayoría absoluta de los ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, habitantes de un pueblo o región cualquiera, tienen derecho para recusar el nombramiento de autoridades, hecho por el Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los Ayuntamientos, conforme a las siguientes bases:*

*I. La petición será presentada por escrito a la Superioridad de quien haya emanado el nombramiento para su reconsideración.*

---

<sup>159</sup> Véase supra apartado referente a la democracia participativa en México.



II. Si los peticionarios no fueren satisfechos por la Superioridad que hizo el nombramiento, podrán recurrir al Congreso del Estado, quien oyendo a las partes resolverá en justicia.

Si la resolución favorece a los peticionarios, el Congreso la comunicará a quien corresponda para su cumplimiento. En la legislación reglamentaria se establecerá el procedimiento...”<sup>160</sup>

Vemos pues que este precepto constitucional del Estado de Sinaloa reconoce como un derecho político a sus ciudadanos, la oportunidad de participar en los asuntos públicos a través del referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato electoral.

Empero, la Ley de Participación Ciudadana del Estado Sinaloa, únicamente reglamenta como figuras de participación ciudadana al referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, excluyendo de regulación secundaria estatal a la revocación de mandato, convirtiéndose la Constitución Política de esa entidad federativa en una ley imperfecta<sup>161</sup> en lo que respecta a la figura de democracia semidirecta asentada en último término.

Esta circunstancia la podemos verificar con el análisis al artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, el cual a su letra dice: “... ARTÍCULO 4.- Los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley, son: I. El Plebiscito; II. El Referéndum; y III. La Iniciativa ciudadana...”<sup>162</sup>

En otro orden de ideas, los artículo 14 y 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, respectivamente establecen lo siguiente: “... **Artículo 14.-** Son derechos de los ciudadanos zacatecos:

I. Votar en las elecciones y consultas populares, en los términos que señale la ley;

II. Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, en los términos establecidos por la ley;

III. Participar en los procesos de referéndum, de plebiscito, de iniciativa popular y de revocación del mandato a que se convoque en los términos de esta Constitución y sus leyes reglamentarias;

IV. Ser votados y registrados para acceder a cargos de elección popular, en los términos, requisitos y condiciones que establezca la ley y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, siempre que reúnan las calidades que establece la ley. Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de algún Ayuntamiento, no se requiere ser mexicano por nacimiento;

V. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos concernientes al Estado o al Municipio

---

<sup>160</sup> Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada en Edición Oficial de la Imprenta del Estado de Sinaloa, el día 22 del mes de junio de 1922.

<sup>161</sup> Nota aclaratoria: dentro de la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su sanción, Eduardo García Máynez afirma que una ley imperfecta es aquella que carece de sanción en el orden jurídico, y que son muy numerosas en derecho público, ya que: “... las (leyes) que fijan los deberes de las autoridades supremas carecen de sanción...” GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, 61ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009. Pág. 91.

<sup>162</sup> Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el día 10 del mes de Agosto del año 2012.

VI. Constituir y afiliarse libre e individualmente a partidos políticos nacionales o estatales, y VII. Ejercer el derecho de libertad de expresión y acceso a la información, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes de la materia.

**ARTÍCULO 15.-** Son obligaciones de los ciudadanos del Estado:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad donde residan, manifestando la propiedad que tengan y la industria, profesión o trabajo de que subsistan;

II. Inscribirse en los padrones electorales en los términos que señale la ley;

III. Votar en las elecciones y consultas populares;

IV. Desempeñar las funciones censales, electorales y de jurado para las que fueren nombrados, las cuales se realizarán de forma gratuita salvo aquellas que se realicen profesionalmente;

V. Desempeñar los cargos de elección popular del Estado o Municipio, los que en ningún caso serán gratuitos;

VI. Participar en los procesos de referéndum, de plebiscito, de iniciativa popular y de la revocación del mandato a que se convoque en los términos de esta Constitución y sus leyes reglamentarias; y

VII. Los demás que deriven de la ley... ”<sup>163</sup>

De igual forma que en Sinaloa, vemos que el Estado de Zacatecas reconoce el derecho político a sus ciudadanos para injerir de forma activa en los asuntos públicos, a través de las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y la revocación de mandato electoral.

No obstante lo anterior, la legislación electoral local del Estado de Zacatecas tiene el mismo defecto que la entidad federativa de Sinaloa, al no regular secundariamente a la revocación de mandato, convirtiendo, también, en una ley imperfecta a la ley fundamental local del Estado señalado en primer lugar, en lo relativo a dicha figura de democracia semidirecta.

En esta tesitura, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas únicamente regula al referéndum, plebiscito e iniciativa popular, debido a que su numeral primero establece que: “... **ARTÍCULO 1º.-** Naturaleza y Objeto. 1.- La presente ley es reglamentaria de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, en materia de referéndum, plebiscito e iniciativa popular... ”<sup>164</sup>

Del análisis comparativo de estas legislaciones con la CPEUM y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), obtenemos los siguientes resultados:

1.- La CPEUM en ninguno de sus artículos regula jurídicamente las figuras de referéndum, plebiscito y revocación de mandato electoral de servidores públicos federales. El único apartado que puede ser de interés para nuestra investigación es el artículo 115 fracción I párrafo tercero, señala que las Legislaturas de los Estados pueden revocar el mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento de un Municipio. Aún así este procedimiento es solicitado por un órgano estatal y no por los ciudadanos, perdiendo su origen en la voluntad popular.

<sup>163</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, publicada el día 11 once del mes de julio del año 1998.

<sup>164</sup> Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, publicada el día 7 del mes de Septiembre del año 2001.

2.- El COFIPE en ninguno de sus apartados regula jurídicamente figuras de referéndum, plebiscito y revocación de mandato electoral de servidores públicos federales.

3.- La Constitución Política del Estado de Sinaloa reconoce a los ciudadanos de esa entidad federativa el derecho político de participar en los asuntos públicos a través del referéndum, plebiscito y la revocación de mandato, lo anterior de conformidad con el artículo 150 del ordenamiento jurídico señalado.

4.- La regulación jurídica que hace la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa que hace a las figuras de democracia semidirecta son únicamente al plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, excluyendo de esta manera de normar a la revocación de mandato a través de la legislación electoral secundaria de dicha entidad componente de la República Mexicana.

5.- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas reconoce a los ciudadanos de esa entidad federativa el derecho político fundamental de participar en los asuntos públicos a través de consultas populares, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y la revocación de mandato electoral, lo anterior de conformidad con los artículos 14 y 15 del ordenamiento jurídico señalado.

6.- La regulación jurídica que hace la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas que hace a las figuras de democracia semidirecta son únicamente al referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana, excluyendo de esta manera de normar a la revocación de mandato a través de la legislación electoral secundaria de dicha entidad federativa.

A continuación presentaremos el análisis estadístico comparativo de los niveles de participación electoral en las elecciones de presidente de la República, senadores y diputados de los Estados de Sinaloa y Zacatecas respecto a los niveles de la Federación de participación electoral de dichos cargos.

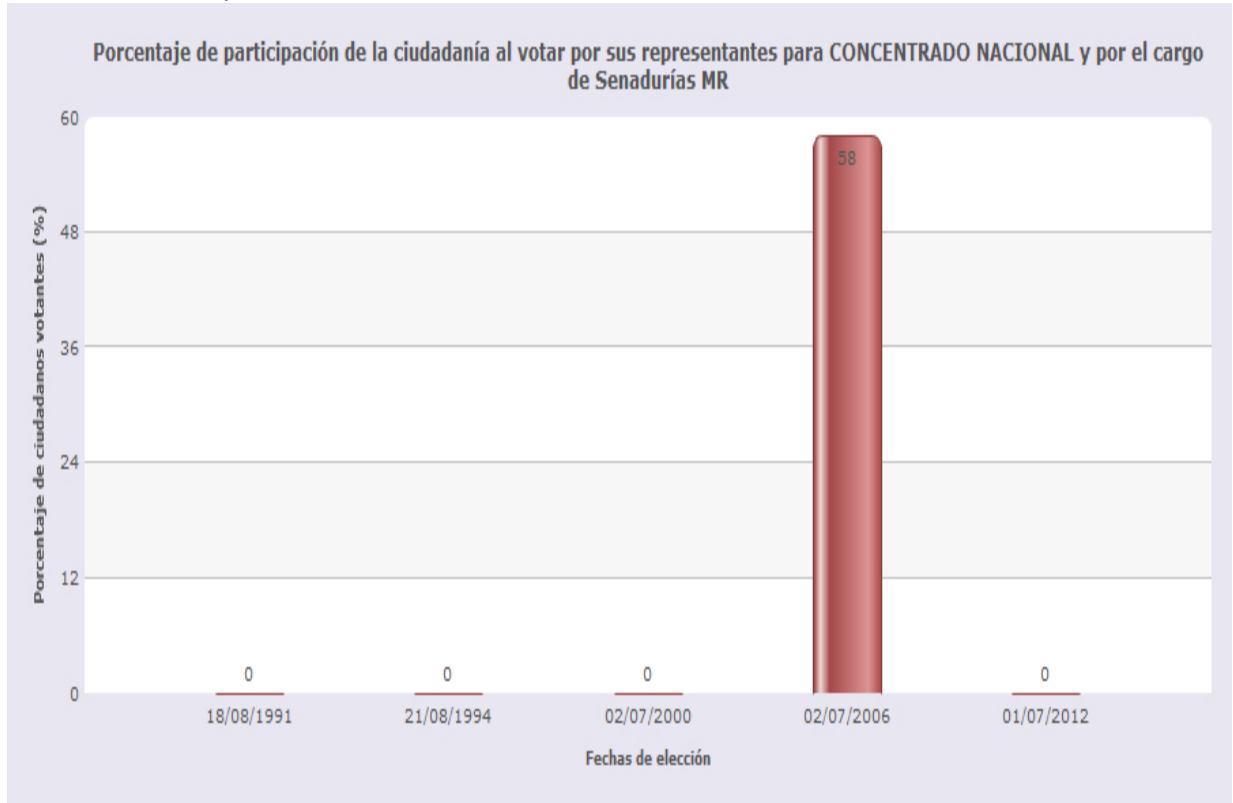
La Federación, en su conjunto, presentó, a partir del año 2006, los niveles de participación electoral para la elección de presidente de la República, senadores y diputados siguientes:<sup>165</sup>

a) Presidente de la República:

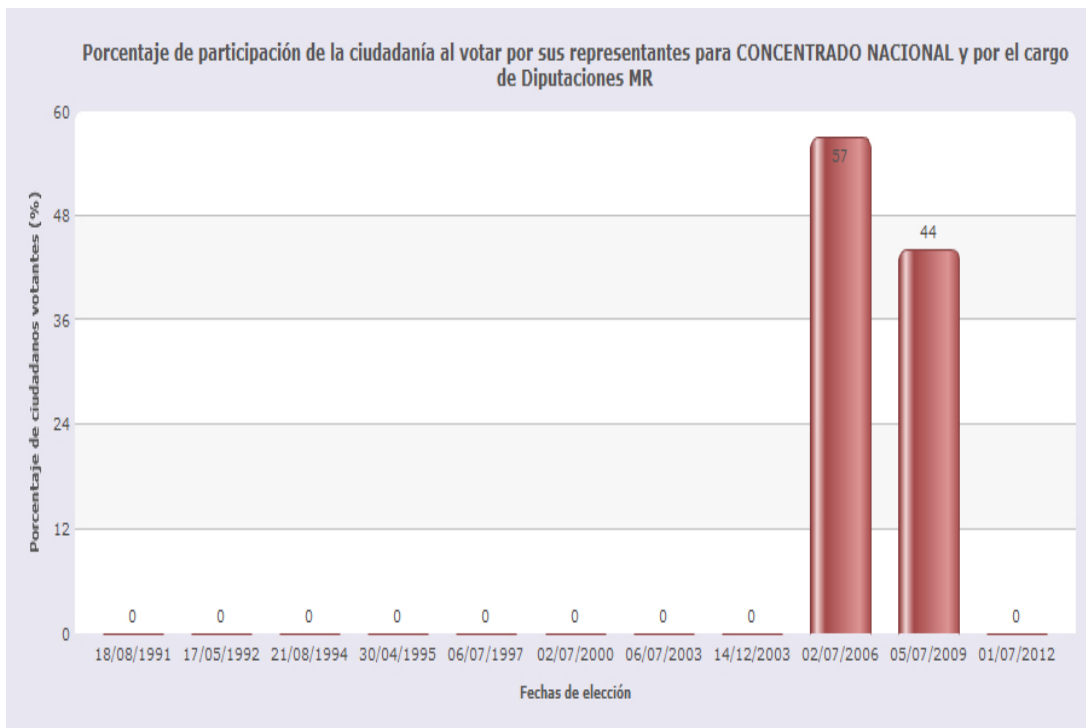


<sup>165</sup> Las gráficas que a continuación se muestran son proporcionadas por el Instituto Federal Electoral, por medio del link <https://ciudadania.ife.org.mx/portalenmex2010/graficaCiudadania.do?metodo=getChart&id=0>

b) Senadores de la República:

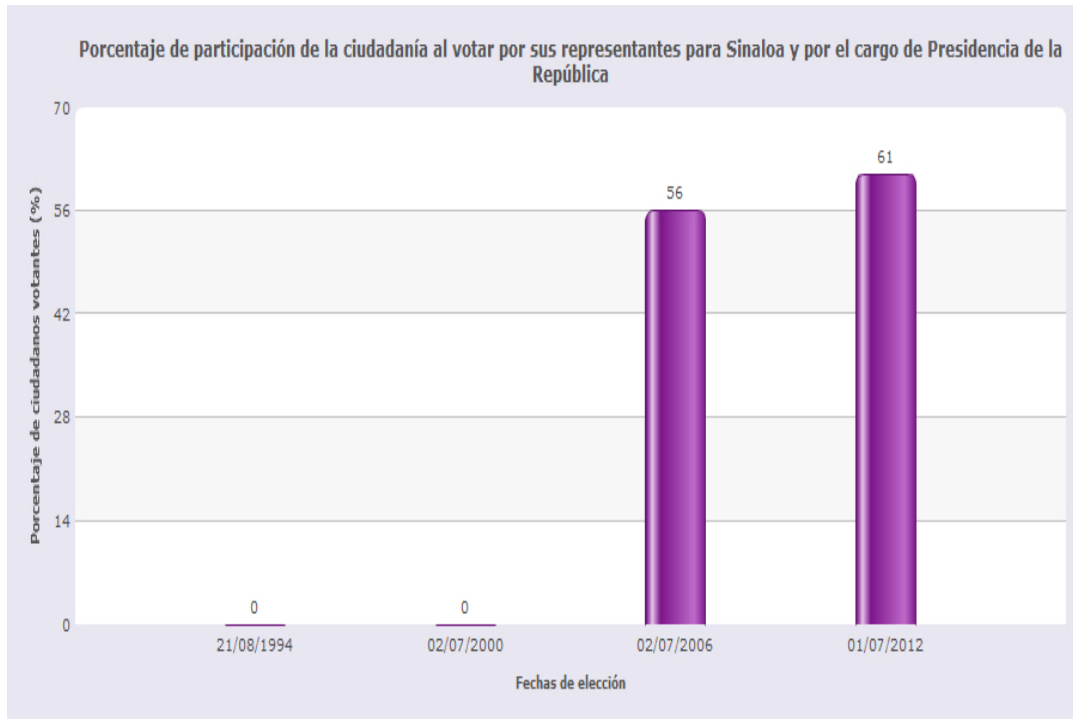


c) Diputados Federales:



El Estado de Sinaloa presentó, a partir del año 2006, los siguientes niveles de participación electoral para la elección de presidente de la República, senadores y diputados:

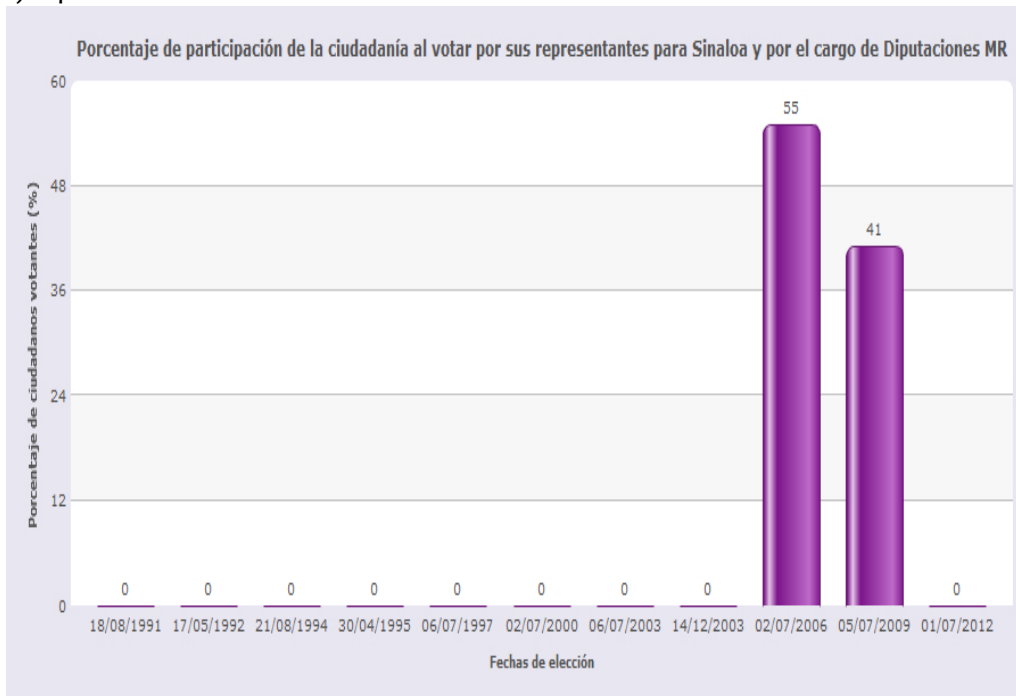
a) Presidente de la República:



b) Senadores de la República:



c) Diputados Federales:



El Estado de Zacatecas presentó, a partir del año 2006, los siguientes niveles de participación electoral para la elección de presidente de la República, senadores y diputados:

a) Presidente de la República:

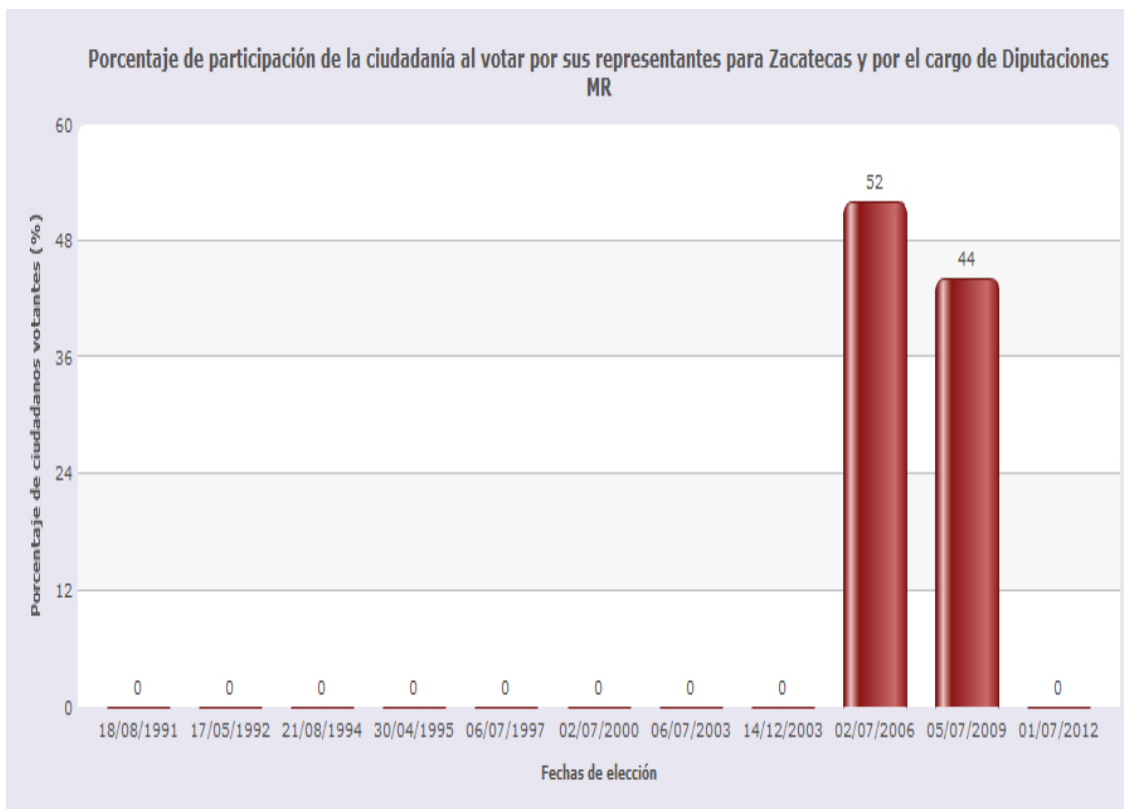




b) Senadores de la República:



c) Diputados Federales:



De las anteriores gráficas podemos obtener las siguientes observaciones:

1.- A nivel Federal:

a) Los niveles de participación ciudadana a nivel Federal para la elección de Presidente de la República en el año de 2006 fue del 58%, mientras que en el año de 2012 fue del 63%.

b) El índice de participación ciudadana a nivel Federal para la elección de Senadores de la República en el año de 2006 fue del 58%.

c) Los niveles de participación ciudadana a nivel Federal para la elección de Diputados Federales en el año 2006 fue del 57%, mientras que en el año de 2009 fue del 44%.

2.- En el Estado de Sinaloa:

a) Los niveles de participación ciudadana en el Estado de Sinaloa para la elección de Presidente de la República en el año de 2006 fue del 56%, mientras que en el año de 2012 fue del 61%.

b) El índice de participación ciudadana en el Estado de Sinaloa para la elección de Senadores de la República en el año de 2006 fue del 56%.

c) Los niveles de participación ciudadana en el Estado de Sinaloa para la elección de Diputados Federales en el año 2006 fue del 55%, mientras que en el año de 2009 fue del 41%.

3.- En el Estado de Zacatecas:

a) Los niveles de participación ciudadana en el Estado de Zacatecas para la elección de Presidente de la República en el año de 2006 fue del 52%, mientras que en el año de 2012 fue del 61%.

b) El índice de participación ciudadana en el Estado de Zacatecas para la elección de Senadores de la República en el año de 2006 fue del 52%.

c) Los niveles de participación ciudadana en el Estado de Zacatecas para la elección de Diputados Federales en el año 2006 fue del 52%, mientras que en el año de 2009 fue del 44%.

4.- Comparación estadística:

a) Los niveles de participación ciudadana para la elección de Presidente de la República en los comicios de los años 2006 y 2012, en los Estados de Sinaloa y Zacatecas fue inferior a los índices de participación que registró la Federación en su conjunto.

b) Los niveles de participación ciudadana para la elección de Senadores de la República en los comicios del año 2006, en los Estados de Sinaloa y Zacatecas fue inferior a los índices de participación que registró la Federación en su conjunto.

c) Los niveles de participación ciudadana para la elección de Diputados Federales en los comicios de los años 2006 y 2009, en el Estado de Sinaloa fue inferior a los índices de participación que registró la Federación. Mientras que en el Estado de Zacatecas en los comicios para la elección de dicho cargo público en el año 2006 fue inferior a los índices de participación que registró la Federación; empero, en el año de 2009 el nivel de participación en la elección de Diputados Federales en el Estado de Zacatecas fue el mismo que registró la Federación.

En consecuencia, observamos que la regulación jurídica del referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato no garantizan mayores niveles de participación en los comicios electorales, e inclusive en las entidades federativas que contemplan diversas figuras de democracia semidirecta la participación ciudadana en las votaciones es inferior a la registrada en la Nación Mexicana.

Luego entonces, la regulación del referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no garantiza que la participación ciudadana en los procesos electorales aumente.

#### **d) Conclusiones.**

A lo largo de la presente investigación aprendimos que la democracia es un sistema de gobierno que permite al pueblo ejercer la soberanía y el poder público de una nación, así como a las demás personas facultadas por el Estado, bajo los lineamientos autorizados, que regulan la intervención de los agentes facultados para dicho efecto.

El sistema de gobierno que referimos presenta 3 modelos: directo, indirecto o representativo y el semidirecto o participativo.

México, como una decisión política fundamental, adoptó, de acuerdo al artículo 40 de la CPEUM, la democracia indirecta como la forma de gobierno en virtud de la cual se ejercería la soberanía popular. Sin embargo, -debido a una crisis institucional y al constante reclamo de los ciudadanos-, algunas entidades federativas han efectuado arreglos legislativos a su orden jurídico local con el fin de regular figuras de participación ciudadana propias de la democracia semidirecta, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato electoral entre otros.

No obstante lo anterior, también aprendimos que la regulación de estas figuras de democracia semidirecta no garantizan mayores niveles de participación ciudadana en los procesos electorales, e inclusive, las entidades federativas que regulan y reconocen el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato registran menores índices de participación electoral en comparación con la Federación.

En opinión de quien esto escribe, y en atención a la conformación actual de la sociedad mexicana y a la demanda popular en la participación de los asuntos públicos, el orden jurídico federal electoral debería normar el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, concretamente a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es así que vemos movimientos sociales contemporáneos como “#YoSoy132” o “El movimiento popular para la defensa del petróleo” que manifiestan su inconformidad con algún personaje de la política nacional o en contra de una reforma constitucional, y al no tener los medios jurídicos debidamente reconocidos y regulados, salen a las calles a manifestar su voz y en ocasiones de forma violenta.

Luego entonces, con el fin de evitar brotes de violencia e incivildad nuestro país tiene el deber político de crear los instrumentos legales que permitan, a través de leyes e instituciones sólidas, conocer la auténtica voluntad del pueblo.

Los ciudadanos llaman, es tiempo que el Estado Mexicano y su democracia respondan.

## Referencias bibliográficas

- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, 61ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009.
- Aristóteles, *“La Política”*, 2ª. Edición, Editorial Editores Mexicanos Unidos, México D.F., 2006.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *“Teoría del Estado”*, 40ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *“Teoría del Estado”*, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2008.
- DAHL, Robert, *“La democracia una guía para los ciudadanos”*, traducción de Fernando Vallespín, Editorial Taurus, México D.F., 2006.
- RAPHAEL, Ricardo, *“La institución ciudadana”*, Editorial Nostra, México D.F., 2007.
- DE PINA VARA, Rafael, *“Diccionario de Derecho”*, 37ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2008.
- BURGOA, Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 20ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2009.
- SARTORI, Giovanni, *“¿Qué es la democracia?”*, Editorial Taurus, México D.F., 2011.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *“Derecho Constitucional”*, 3ª. Edición, Editorial Oxford, México D.F., 2009.
- BOBBIO, Norberto, *“El futuro de la democracia”*, 3ª. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2007.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *“Introducción a la ciencia política”*, 3ª. Edición, Editorial Oxford, México D.F., 2008.
- REYNA LARA, Mauricio, *“El Estado democrático de derecho en México y sus mecanismo de participación ciudadana”*, Editorial Porrúa, México D.F., 2010.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamin (Coordinador), *“Democracia participativa: visiones, avances y provocaciones”*, colección Visión universitaria de la democracia mexicana; editado por la Universidad de Guanajuato y el Instituto Federal Electoral, México D.F., 2010.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *“Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano”*, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2011.
- “Diccionario Jurídico Mexicano”*, Tomo D-H, elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado por la Editorial Porrúa, México D.F., 2004.
- ZAMARRÓN DE LEÓN, Eduardo, *“Modelos de democracia. Los alcances participativos”*, Editado por el Instituto Electoral de Querétaro, Santiago de Querétaro, Qro., 2006.
- HERNÁNDEZ LICONA, Juan Manuel, *“El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular”*, Editado por la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, México D.F., 2007.

## Fuentes legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mes de Febrero del año 1917.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 del mes de Enero del año 2008.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada en Edición Oficial de la Imprenta del Estado de Sinaloa, el día 22 del mes de junio de 1922.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el día 10 del mes de Agosto del año 2012.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial el día 11 once del mes de julio del año 1998.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial el día 7 del mes de Septiembre del año 2001.

## **Representación social de la participación ciudadana y la memoria social. Análisis sobre la influencia del pensamiento histórico en la formación de ciudadanía**

**María Estela Ortega Rubí**

Instituto de Investigaciones Sociales

Universidad Autónoma de Nuevo León

### **Resumen**

Los indicadores de desigualdad y pobreza en México revelan una población polarizada que trae como consecuencia entre otras problemáticas sociales como el aumento de la violencia, la corrupción, la impunidad y la injusticia, problemas que evidencian las condiciones de desarrollo económico y social en las que se encuentra la sociedad mexicana, en la que gran parte de la población está alejada del acontecer político, de la participación ciudadana (Aduriz & Ava, 2006) y de la acción colectiva. En este contexto, los sujetos están cada vez más alejados de la vida colectiva y del interés por lo público, no dándole el valor que merece al bien común, situación que muestra la ausencia de agentes sociales (Giddens, 1984) conscientes de sí mismos, de su entorno y de su responsabilidad en el proceso democrático y de desarrollo. El incremento de la brecha social sumió al país en una crisis de violencia social, de vulnerabilidad de las instituciones, de inestabilidad social y económica de su población, en la ausencia de agentes participativos constructores de la democracia y del cambio social.

Esta investigación aborda las representaciones sociales (Moscovici, 1961), (Castorina, 2005) de la participación de sujetos participativos y no participativos en términos de participación ciudadana y política, se analiza la importancia que tiene la memoria social (Jodelet, 1993), a través de la influencia de los acontecimientos históricos como herramientas de reflexión crítica y de acción colectiva. La hipótesis es que los sujetos participativos, no tienen una referencia importante del pensamiento histórico en su representación social de la participación y en el ejercicio de ésta. Realizamos entrevistas semi-dirigidas a 40 sujetos participativos y realizamos una encuesta sobre participación a 300 sujetos de la población del Municipio de Monterrey y su zona metropolitana, analizamos las respuestas con un análisis de contenido, para las entrevistas y estadística descriptiva para la encuesta. Los resultados muestran que la participación ciudadana no cuenta con una de las principales bases como es el pensamiento histórico (Carretero, 2007), (Carretero & Voss 2006), mismo que puede otorgar una reflexión crítica y sólida, y que abre las posibilidades de mejorar el presente y de dirigir el futuro, el pensamiento histórico no es actualmente un elemento para la conformación de una identidad social que favorezca la participación ciudadana y política en la población mexicana.

### **La participación ciudadana y su relevancia social.**



La participación ciudadana se considera como uno de los pilares de la vida democrática, de la cohesión y del cambio social. Desde la perspectiva del concepto de democracia participativa, se establece la dinámica de cooperación – asociación entre instituciones y ciudadanos, esta vinculación entre diferentes actores sociales es fundamental en la vida colectiva de las sociedades, atenuaría las consecuencias de la globalización, la representatividad de la visión liberal, que es la desvinculación extrema entre actores e instituciones, (Touraine, 2005), por la tendencia hacia la individualización, la sociedad pierde la conciencia colectiva, y, por ende, la capacidad de negociación política. (Beck, 2008) Restableciendo el vínculo entre diferentes actores sociales se disminuiría la tendencia de las instituciones a seguir sus propios intereses, indiferentemente del interés ciudadano. De esta manera, la conciencia social respecto a los derechos y responsabilidades que deben ejercer los ciudadanos y las instituciones pone las bases para el establecimiento de un proceso de perfeccionamiento mutuo propiciando un mejor entendimiento entre los diferentes actores sociales, logrando paso a paso la instauración de un compromiso social, el sentido de identidad y pertenencia, con el logro de estos elementos psicosociales se puede conseguir el fortalecimiento de la cohesión social.

En una definición amplia del concepto de sustentabilidad (Lélé, 1999), la participación ciudadana, política, social y comunitaria adquieren una relevancia sustancial para alcanzar los objetivos del concepto de desarrollo sustentable en su definición más integradora, en la que se integra además de los aspectos económicos y ambientales, el aspecto fundamental como lo es lo referente a la cuestión social, misma que enfatiza, indicadores sociales como la equidad, la igualdad, las oportunidades de empleo, el acceso a bienes de producción, el gasto social, la igualdad de género, el buen gobierno, la gobernabilidad y resaltamos aquí a la sociedad civil activa, en términos de participación ciudadana y política. En este último indicador, se señala a la participación ciudadana y política, como el espacio de ejercicio que permite que los diferentes actores sociales dialoguen y discutan constructivamente sobre el tipo de sociedad a la que aspiran y principalmente al tipo de relación que ellos deben establecer con su ambiente (Opschoor, 1996).

El principal objetivo de la dimensión de la sustentabilidad social es el fortalecimiento de éstos indicadores sociales, considerados fundamentales para alcanzar un mejor nivel en la calidad de vida de las personas y por ende la disminución de la pobreza y la exclusión social generada en el interior de las sociedades modernas globalizadas que cada vez generan mayores y profundas injusticias, desigualdades. Como lo menciona Beck (1998: 279) “sin vivienda no hay trabajo, sin trabajo no hay vivienda y sin trabajo ni vivienda no hay democracia”. El mejoramiento de los indicadores de calidad de vida tiene como resultado el incremento de las capacidades humanas, lo que traería consigo individuos autónomos, libres para discernir, para asumir responsabilidades y para tomar parte de la vida pública (Sen, 2000) condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad positiva y de la equidad. (O’ Donnell, 2004), así como para lograr un mejor proceso de democracia y de cohesión social.

Obtendríamos como resultado una sociedad potencialmente activa y participativa, con una identidad de comunidad cívica integrada por una cultura basada en el interés de lo público (Habermas, 1991), en el valor del bien común que marcaría el rumbo hacia la democratización, entendida según Touraine (1997) como un lugar de voluntad colectiva, donde el todo político desaparecería, donde la representación social del poder y su práctica presentarían otros significados y no los que actualmente se le asocian: autoridad, sumisión, obediencia y riqueza, entre los más significativos (Ortega & Moral, 2008). Touraine nombra a

este proceso la deconstrucción de los controles políticos, económicos, ideológicos y legales. Otros hablan de la construcción de nuevos paradigmas sociales que nos lleven a nuevas alternativas de organización social. (Barkin, 2012)

Para Touraine, sociólogo, conocedor de la problemática social latinoamericana y teórico de la transformación social, de las crisis sociales y políticas que presentan algunos países latinoamericanos, como el caso actual de México, que ha visto caer sus indicadores de disminución de la corrupción, de tolerancia, de ética, de justicia, entre otros, lo ha llevado a una crisis, que refleja el debilitamiento de las instituciones y la ausencia de actores sociales conscientes de sí mismos y de su entorno, constructores de la vida social y de su cambio, responsables frente a sí mismos y frente a la sociedad, contestatarios frente a una realidad que se les presenta autoregulada, cuyos códigos funcionales parecen estar fuera del alcance y por el contrario se hace cada vez más presente una sociedad desinteresada de la vida pública, altamente individualista, hedonista, teniendo como consecuencia, el crecimiento de la deuda con la construcción de una democracia, de una ciudadanía participativa que luche por la disminución de las distancias sociales, culturales y políticas, que recupere el sentido de pertenencia a un mismo conjunto, que restablezca una identidad colectiva, que adopte una corresponsabilidad instituciones-sujetos.

La orientación social del concepto de sustentabilidad, abre la oportunidad de abordar, el pensamiento social, la cultura, las representaciones sociales (Moscovici, 1961) las subjetividades que se construyen en las interacciones de la vida cotidiana y en la experiencia vivida, sin duda alguna, profundizar en el pensamiento social es la tarea de nuestro tiempo, los problemas actuales se encuentran en la esfera de lo cultural, de los valores, de los significados sociales, podríamos atrevernos a decir que son más culturales que económicos, la instauración de valores como la honestidad, la tolerancia, la ética, la justicia, la responsabilidad ciudadana nos llevarían a un proceso de cambio social, de reconstrucción del sistema social. Las fuerzas de transformación social deben ser culturales, lograr cambios en el pensamiento social. El camino y la estrategia para lograr una democracia sustentable en términos participativos, como pretendemos que sea y no representativos como lo es ahora, señala la importancia del compromiso de derechos y deberes que deben adquirir las instituciones y los ciudadanos (actores sociales) para lograr un equilibrio de los indicadores de bienestar y convivencia social, de igualdad y libertad, de participación y representación, en tanto que principios fundadores de la democracia. Además, se le otorga relevancia al aprendizaje práctico, es decir, a aprehender a participar mediante la acción misma, práctica que impactará la reconstrucción sistemática del saber social, de las representaciones sociales y del ejercicio de la participación. La participación ciudadana y política, es una forma de apropiación del espacio público. Es ser parte, tomar parte y estar presente activamente en los procesos que nos preocupan e interesan, es interesarnos en el bien público, influir en los procesos de la toma de decisiones sobre los recursos sociales.

Según Aduriz & Ava (2006) la participación tiene 3 condiciones básicas: el involucramiento, el compromiso y el sentido de identidad, a lo que añadiría otras condiciones de suma importancia, el significado social de la participación, su representación social (Ortega, 2006, 2008), la comprensión de la historia, la memoria social y la construcción de la identidad nacional.

Retomando el objetivo de este artículo, consideramos que la participación es consustancial a los conceptos de democracia y de cambio social, sin duda, el ciudadano en tanto que actor social se construye

en la dinámica de la participación, de la reflexión crítica y en el involucramiento con lo público, con lo colectivo. La investigación, propone que el análisis de la participación requiere de una referencia previa que tiene que ver con la predisposición individual a participar, con el involucramiento, considerando factores personales y factores psicosociales relacionados como el significado social, la memoria social, la reflexión crítica y la accesibilidad a la participación, con el compromiso, a través del estudio de las actitudes, la motivación, y la identidad. La participación implica, entonces, una sincronía de las representaciones sociales y de las prácticas (Moscovici, 1961), significados sociales que les permitirán a los sujetos guiar su comportamiento. Profundizar en la participación depende entonces, de la actividad colectiva de representación que se emprenda; es decir, de sus componentes cognitivos, evaluativos y socio-afectivos, aspectos que constituyen su punto medular.

Dentro del campo de las actitudes, se ha señalado que las actitudes favorables se convierten en conductas, estudiosos de las actitudes como Likert y Thourstone descubrieron que una actitud (o evaluación) hacia un objeto es accesible cuando existe una fuerte asociación objeto-evaluación, de forma que la sola presencia del objeto sirve para activar la evaluación (la actitud). Ésta accesibilidad de la actitud aumenta la probabilidad de que se convierta en una conducta, permitiendo una mejor predicción de la relación. (Javaloy, Rodríguez y Espelt, 2001) La asociación objeto-evaluación (participación-actitud/ favorable o desfavorable) se vincula con la motivación a participar, en un proceso que se genera mediante la construcción de sentido, de significado, de identidad, aquí *el estudio de las representaciones sociales de la participación* puede revelar éstas dimensiones y explicar a través del estudio de las prácticas, la dinámica que determina que se participe o no, los estilos participativos y en qué tipo de acontecimientos.

Desde la óptica de la teoría de la movilización de recursos (Klandermans, 1983), la motivación a participar, principalmente en acciones colectivas depende de los costes percibidos, es decir, del éxito o no de la acción de participar, de no ser así las personas se abstendrán de participar tanto colectivamente como individualmente.

En cuanto al conocimiento histórico, su enseñanza ha experimentado a lo largo de las últimas décadas una profunda controversia en cuanto a su lugar en los sistemas educativos y su papel en la formación ciudadana, mediante la influencia de la memoria social y su aporte al pensamiento crítico. Sin discusión, la historia está íntimamente ligada a la construcción de la identidad y la ciudadanía pues deja marcas importantes en la memoria colectiva.

En el marco de la globalización que pone en permanente conexión cultural, social, económica y política a las diversas áreas mundiales, las comunidades han demostrado diversos modos de adaptarse a los nuevos desafíos que plantea la nueva realidad mundial, frente a este proceso de cambio la apelación a la identidad histórica se ha robustecido y por ende demanda un acercamiento más profundo (Carretero & Castorina, 2010) En las últimas décadas se ha reconocido su importante función en la formación de ciudadanos críticos y autónomos (Wertsch y Rozin, 2004). Esto comprende más allá de los personajes y de las fechas, que los jóvenes comprendan los procesos de cambio en el tiempo histórico y su influencia en el momento presente, es decir, que aprendan a pensar históricamente con el objetivo de que adquieran los conocimientos y actitudes necesarios para comprender la realidad del mundo en el que viven hoy, las experiencias pasadas y presentes, así como el espacio en que se desarrolla la vida en sociedad.

Pensar de forma crítica e histórica supone más allá de acumular sólo información sobre hechos históricos, la habilidad de valorar críticamente las propias fuentes de información. La memoria colectiva debe articularse en las representaciones como una herramienta para comprender el presente en el que viven, para interpretarlo críticamente y formarse por el camino de la ciudadanía participativa con la finalidad de adquirir una cultura política que les permita tener las habilidades para evaluar la sociedad de la que forman parte.

### **México y los referentes de la participación**

En México, la participación ciudadana y política ha sido considerada como un resultado del corporativismo, del patrimonialismo y el clientelismo político. Algunos de los acontecimientos históricos, como la Revolución Mexicana fracasaron en cuanto a la transformación de la creación de una ciudadanía activa y participativa, en donde la autonomía, la autogestión y las iniciativas de la población quedaron al margen del movimiento. Por el contrario, se fundamentó un Estado autoritario que estableció culturalmente las líneas a seguir, como la educación de culto a la autoridad, la sumisión, el intercambio, la dominación entre otros. (González, 2004) Se estableció un sistema político bajo un modelo o matriz estado-céntrico (Cavarozzi, 1993; Ténzer, 1992), con acotaciones claras para la cuestión pública, acompañado de una desvalorización de lo público y por consecuencia un estancamiento de la acción colectiva y la cultura política.

Los principales antecedentes de la acción colectiva y de la participación, según González (2004), se ubican en la crítica, la queja, la evaluación negativa o la búsqueda del respeto a los derechos humanos. Así la acción colectiva en su mayoría de los casos se manifiesta a través de la protesta. Consideramos que estos rasgos participativos con valencia negativa (de origen) aún se encuentran presentes en la vida social contemporánea y son obstáculo para el desarrollo del país en su más amplio alcance, porque las propuestas ciudadanas tendrían que ser consideradas en la planeación de la política pública.

Por lo que para un futuro mejor en acorde a la propuesta del desarrollo sustentable en su arista social y para encaminarnos a un nuevo sistema político bajo un modelo democrático-participativo, la sociedad civil debería dinamizarse en los marcos de la acción colectiva colaborativa. Las estrategias de movilización, buscarían involucrar a la participación desde una valencia positiva (de origen), cuya característica sea la de iniciar, construir y cimentar una nueva ciudadanía encaminada a estructurar una nueva identidad participativa.

Algunas investigaciones vinculadas con la *participación* destacan en sus resultados el contexto cultural y social en donde ésta se dinamiza. En la investigación sobre la « *Precariedad y trayectorias de vida en población de Monterrey y su zona metropolitana* » (Ortega y Moral, 2008) (Ortega, 2006) los resultados muestran que las mujeres son más participativas que los hombres en actividades sociales electivas. De una muestra de 150 encuestados, 13% de las mujeres han votado en elecciones, al menos una vez, en unas elecciones de personal frente al 0% de los hombres. De nuevo, 10% de las mujeres frente al 0% de los hombres han votado alguna vez en elecciones de jefe de colonia. 23% de las mujeres frente al 2% de los hombres ha votado alguna vez en elecciones de representantes de jefes de familia en la escuela. Sin embargo, sin diferencia de género, el 66% de las mujeres y el 63% de los hombres han votado, al menos una vez en su vida, en elecciones políticas, reflejándose de manera indirecta la relevancia del voto, como una participación socialmente aceptada. 40% de las mujeres y 35% de los hombres han tenido responsabilidades por haber sido

electos para un cargo. Estos resultados muestran que la participación femenina es más activa, sin embargo cabe señalar un aspecto que les facilita la participación, en el caso de algunas mujeres por su condición dedicadas al hogar y al cuidado de los hijos cuentan con más espacios para ello, como por ejemplo participar en elecciones de representantes de padres de familia, de juntas vecinales, etc.

Al valorar lo difícil que es obtener la satisfacción de los derechos como ciudadano, se obtiene de manera general una valoración negativa, el 76% de los hombres frente al 50% de las mujeres considera que es siempre o frecuentemente difícil, esto se vincula con la motivación y las expectativas de la misma, es decir, si se obtiene resultados positivos de la participación, ésta automáticamente se dinamiza favorablemente y si se tienen resultados negativos, se establece la desmotivación a participar. Tanto hombres como mujeres, presentan rasgos de conformidad ante la exigencia de sus derechos de ciudadano, 86% de los hombres y mujeres nunca han participado en un movimiento de protesta para defender sus derechos. Al valorar si lo harían en el futuro, tampoco hay diferencia por género, el 64% de los hombres y las mujeres opina que no, por el contrario, el 36% opta por el sí. La opción: sí, absolutamente es escogida por el 14% de los encuestados que son aquéllos que ya han participado anteriormente. Un 22% elige: sí, sin duda, que sería el potencial incremento de participación en movimientos ciudadanos futuros. Es de suma importancia llegar a comprender por qué la gente actúa colectivamente o no. La pasividad observada se puede relacionar a la falta de eficacia que se atribuyen a estos actos o a que no se percibe en la sociedad una funcionalidad por lo que no se genera una motivación a la movilización, también puede deberse a los altos porcentajes de desconfianza que se tiene en diversas figuras: en los políticos (81%), en los sindicatos (75%), en los jefes de empresa (72%), la policía (63%) y los medios de comunicación (50%).

En la investigación realizada sobre “*La Representación social del poder*” (Ortega, 2007, 2006) se identifican las dimensiones o elementos que integran el contenido y estructura de la representación social del poder en jóvenes de la ciudad de Monterrey y su zona metropolitana (ZMM). En esta investigación se analiza como los jóvenes se representan el poder, cómo se relacionan con éste, cómo conciben las interacciones interpersonales y la participación, finalmente como se proyectan ante el futuro en relación con el poder. Algunos de los resultados más impactantes, 90% de los hombres y el 50% de las mujeres mencionan que las personas prefieren obedecer que mandar, los análisis de este resultado señalan que la respuesta está ligada al temor, al miedo de las responsabilidades que conlleva la participación, el mando, 70 % de los hombres y 40% de las mujeres así lo relacionan.

La investigación presentada en este artículo pretende indagar:

- 1) La dinámica representacional inherente a la participación, las actitudes, la motivación, los estilos participativos y las evaluaciones.
- 2) Los aspectos cognitivos del proceso de apropiación del conocimiento social e histórico y la memoria social. Las representaciones históricas del pasado serían determinantes para las prácticas ciudadanas del presente y futuro.

Esta investigación pretende describir como estos aspectos psicosociales tienen una incidencia relevante en la construcción de la ciudadanía, la identidad nacional y la cultura política. Conocer las actitudes, estilos y motivaciones de la participación. ¿Cómo se representan la participación? ¿Qué significa participar? ¿Cuáles son las formas de participar? ¿Cuáles son las actitudes ante la participación?



De estos resultados de la primera etapa, para la segunda etapa de la investigación nuestro interés recae en identificar si los sujetos que participan activamente tienen un vínculo con la memoria social, a través de algún acontecimiento histórico o personajes que tendrían alguna influencia en su experiencia de vida y que en la actualidad les apoyara en cuanto a herramientas de reflexión crítica. (Financiada la primera etapa por CONACYT y la segunda por Paicyt-UANL)

**Método**

La investigación se desarrolla en dos etapas:

1) En un estudio descriptivo-correlacional, no experimental-transversal en jóvenes de la ciudad Monterrey y Zona Metropolitana, con una muestra no probabilística de 300 sujetos de diferentes estratos socioeconómicos. (Ver tabla) Como herramienta metodológica, se utilizó un cuestionario con preguntas abiertas y de asociación libre sobre la participación, las preguntas cerradas se retomaron de las encuestas nacionales sobre participación y cultura política (ENCUP). Se realizan también, dos escalas: una escala de proximidad percibida (de 7 puntos) entre diferentes tipos de participación y otra escala bipolar de evaluación (diferencial semántico - 7 puntos). Los datos se analizan con un análisis de contenido para las preguntas abiertas, estadística descriptiva para las asociaciones libres y las preguntas cerradas, un escalamiento multidimensional y el análisis de clusters.

2) En un estudio cualitativo en el que a través de entrevista semi-directivas y análisis de contenido hemos profundizado en las representaciones de la participación de una muestra integrada por sujetos que participan en diferentes sectores: político, ciudadano, social y comunitario. El interés de esta muestra es la búsqueda del vínculo entre las representaciones sociales de la participación y el pensamiento histórico o la memoria social, en el sentido de demostrar que haber adquirido un pensamiento o reflexión histórica ayuda a la formación de una ciudadanía participativa.

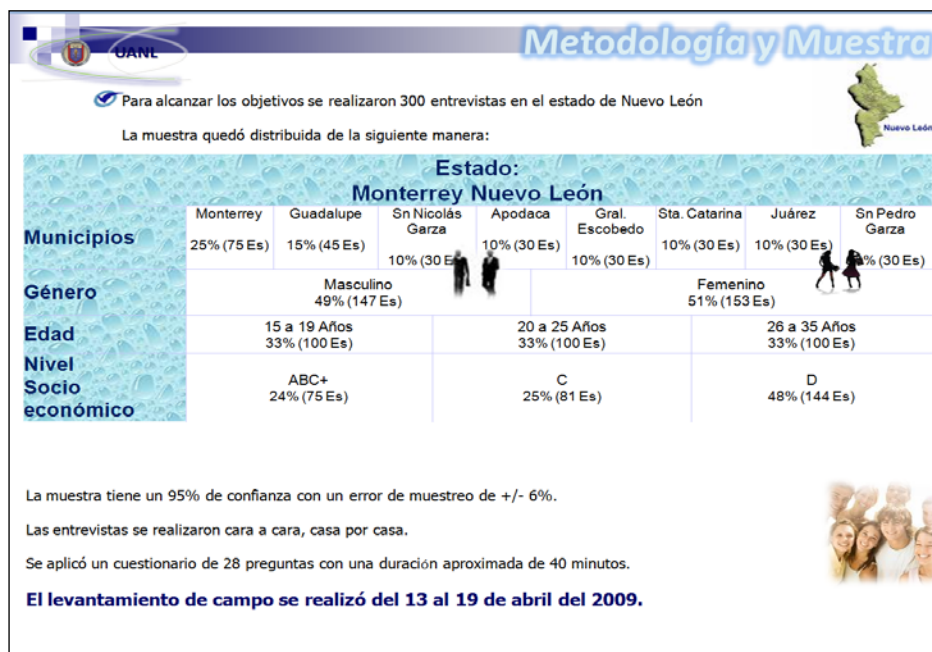


Tabla 1. Fuente propia de la investigación



## Resultados

### Componentes cognitivos, actitudinales - evaluativos y socio-afectivos.

Los resultados recolectados de las preguntas y del análisis del instrumento de la asociación libre (asociación jerarquizada de palabras al estímulo participación), proximidad percibida y evaluación de los diferentes tipos de actividad participativa muestran que la **representación social de la participación** se encuentra formada por elementos referidos al tipo de **participación social** caracterizada por contenidos relacionados con la ayuda, la cooperación, la colaboración, principalmente en espacios vinculados a la ayuda de personas necesitadas, de bajos recursos, o en condiciones de catástrofe naturales. Escasamente se pueden señalar elementos vinculados a una participación ciudadana o política, como sería votar, opinar, discutir, decidir, participar en la sociedad.

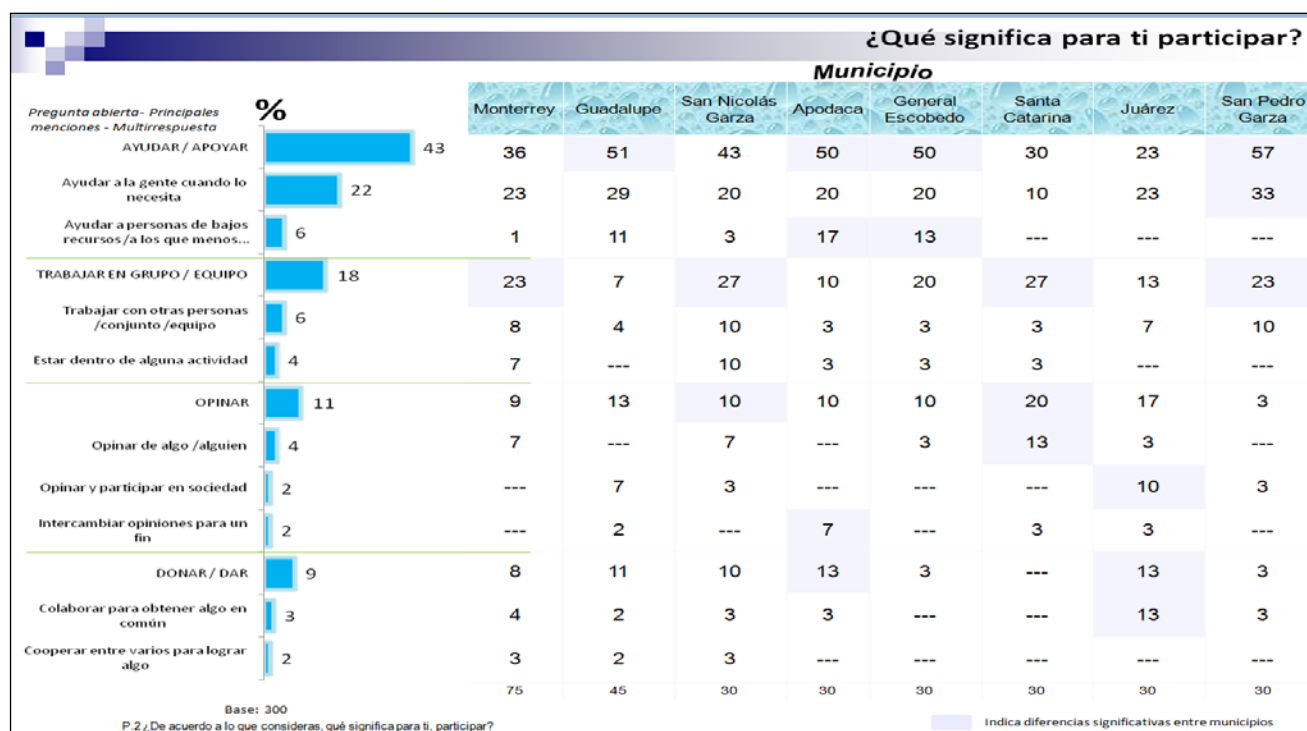
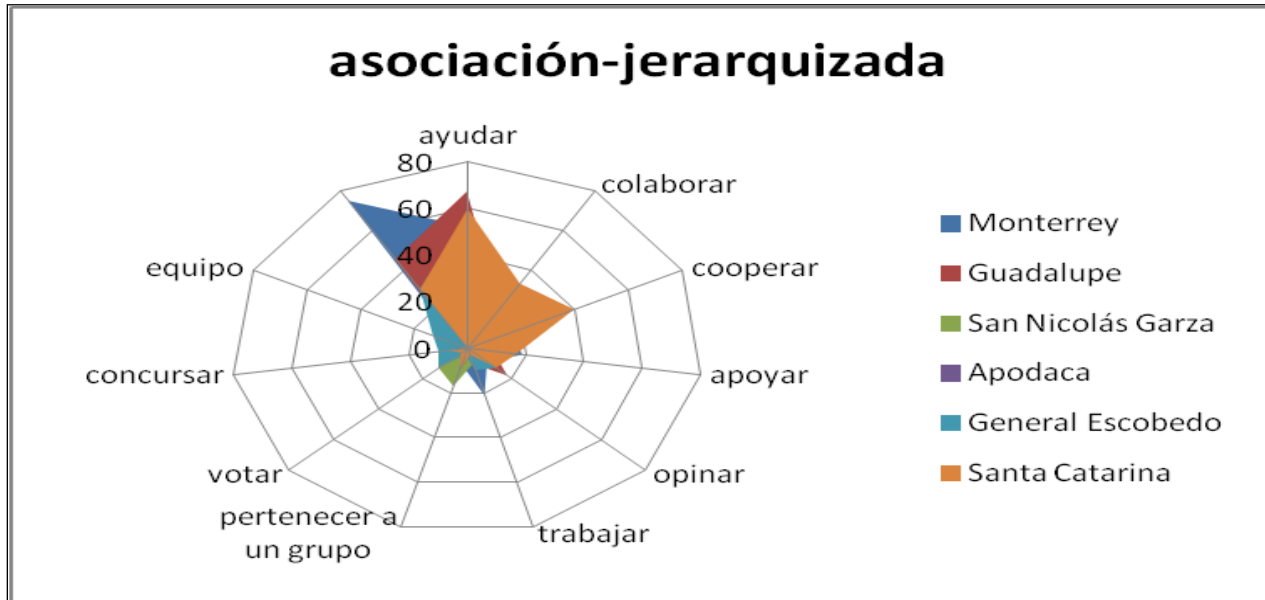


Tabla 1 Fuente propia de la investigación

Es muy importante observar los resultados obtenidos de la siguiente tabla en donde se reflejan los estilos participativos y los espacios en donde están más motivados a participar. Apareciendo la participación política en último lugar.



### ¿Dónde crees que participarías con más motivación y eficacia?

Pregunta abierta- Principales menciones - Multirrespuesta	%								
	Total	Monterrey	Guadalupe	San Nicolás Garza	Apodaca	General Escobedo	Santa Catarina	Juárez	San Pedro Garza
En la escuela	19	17	31	7	20	17	13	27	7
En el deporte / club deportivo	15	13	16	10	20	20	13	10	20
En mi comunidad / ayudando en mi colonia	14	19	9	7	17	10	17	17	7
En la iglesia / grupos Bíblicos	9	9	4	7	7	13	13	17	10
En el hospital /DIF /con enfermos	8	11	7	10	3	10	7	7	7
En asilos /albergues	8	11	9	7	7	3	7	---	3
En el IFE /elecciones	7	5	7	10	7	10	---	3	20
En el trabajo	7	4	11	13	7	3	3	---	3
En casa / con la familia	6	1	7	13	7	13	10	3	3
En donaciones / colectas cruz roja	7	1	9	10	17	6	3	3	7
En la política	3	4	2	3	---	---	---	7	3
Base	300	75	45	30	30	30	30	30	30

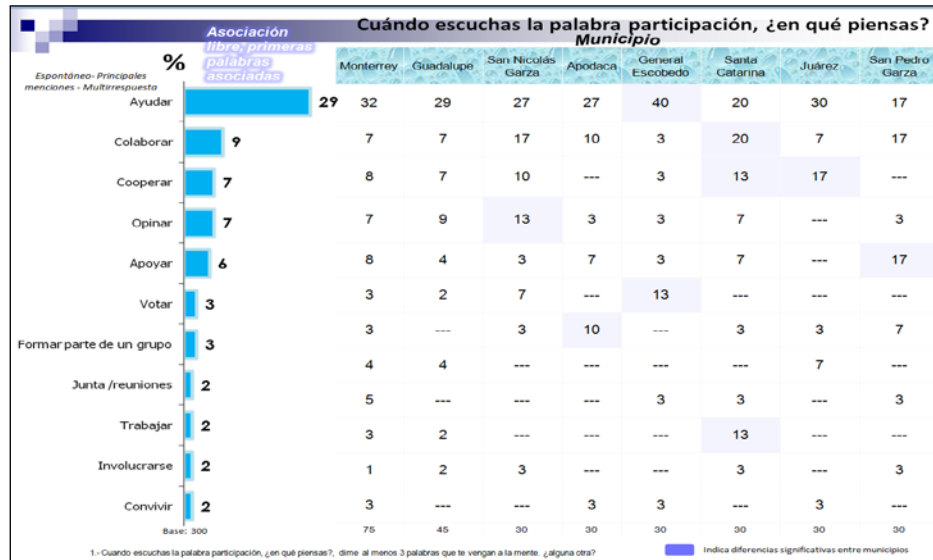
P. 11 ¿En dónde, piensas que lo harías con más motivación y eficacia? Indica diferencias significativas entre municipios

Tabla 2 Fuente propia de la investigación

Grafico 1.Fuente propia de la investigación.

### INSTRUMENTO DE ASOCIACIÓN LIBRE

Tabla 3. Fuente propia de la investigación.



Se puede observar tanto en la tablas anteriores como en este gráfico, que en la asociación de palabras jerarquizada se vuelve a retomar a las primeras asociaciones que están caracterizadas por las formas de la participación social, ayudar, colaborar, cooperar, apoyar, en este gráfico podemos ver que la palabra opinar prácticamente tiene muy bajo rango de aparición.

En otro de los instrumentos se les pidió a los sujetos que señalaran la proximidad percibida entre diferentes modos de participación, para lo que se les presentó una lista de estímulos de participación, presentados en pares en la que los sujetos indicaron en una escala de 7 puntos el grado de semejanza entre los estímulos.

En los siguientes resultados, se refleja la diferenciación percibida entre una participación ciudadana deseable y aceptada socialmente, como lo es el voto. Y la misma participación “votar” disociada de otras formas de participación, como asistir a marchas entre otras. Por falta de espacio en este artículo, no podemos mostrar otras gráficas de los resultados.



Gráfico 2. Fuente propia de la investigación

Para la segunda actividad, se les pidió a los sujetos que juzgaran cada una de las formas de participación a lo largo de doce escalas bipolares de 7 puntos cada una. Las escalas bipolares fueron: eficaz-ineficaz, democrático-no democrático, justificado-injustificado, deseable-indeseable, progresista-conservador, pacífica-violenta, convencional-no convencional, legal-ilegal, costosa-no costosa, comprometida-no comprometida, pro sistema- anti-sistema.

Los resultados que observamos a continuación es una evaluación con tendencia negativa de prácticas o actividades relacionadas con la participación ciudadana y política, por el contrario se observa una evaluación de tendencia positiva a prácticas vinculadas a la participación social, como lo hemos mencionado anteriormente, la representación social de la participación está determinada por esta dimensión altruista, filantrópica.

### Prácticas de la participación social

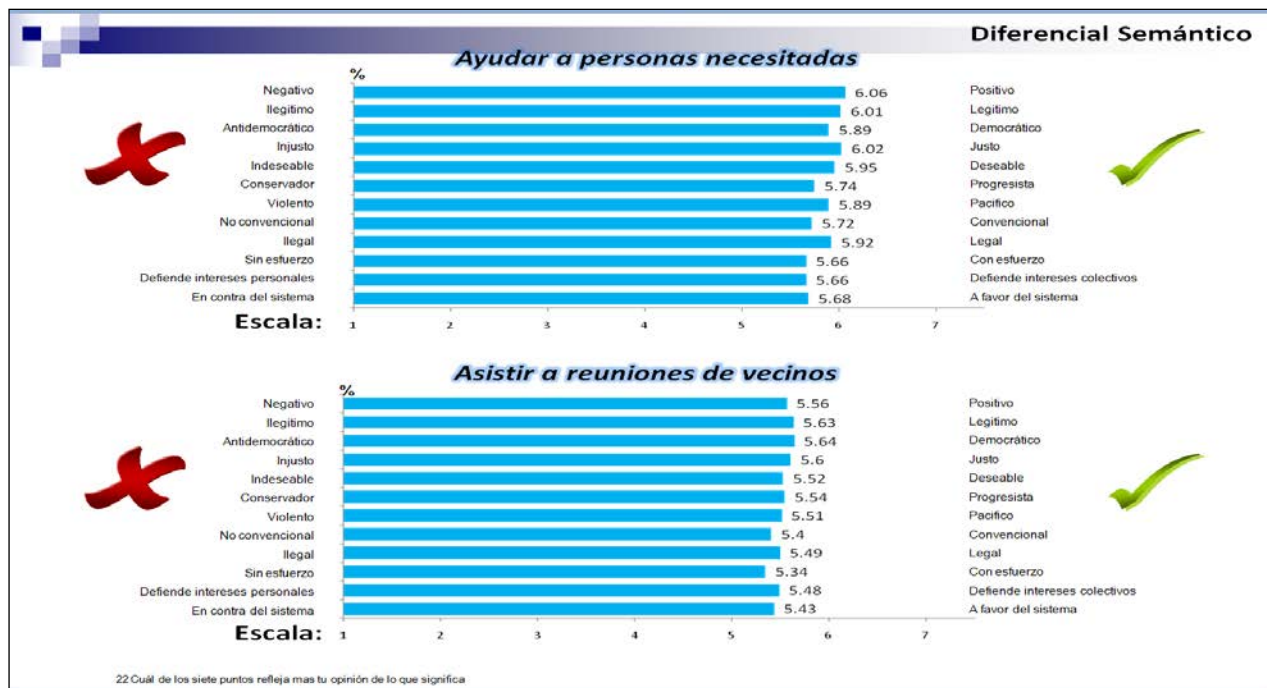


Gráfico 3. Fuente propia de la investigación

### Prácticas de la participación ciudadana y política

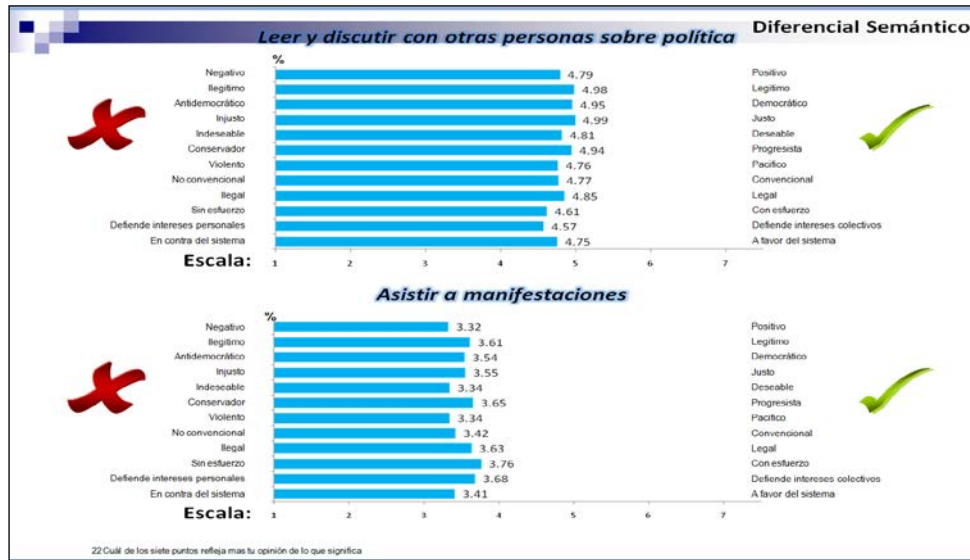


Gráfico 4 Fuente propia de la investigación

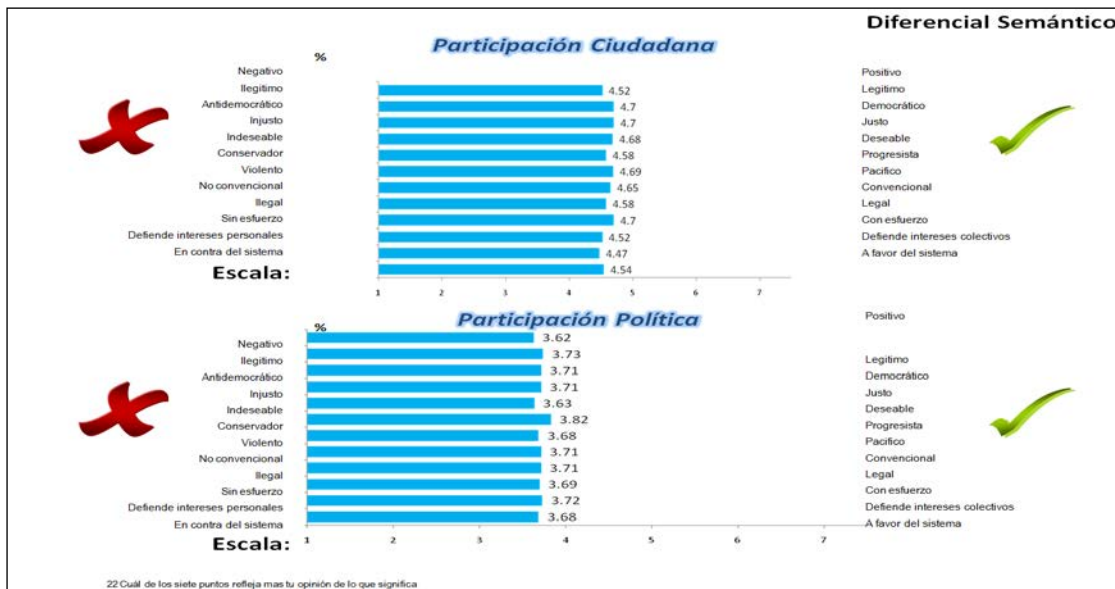


Gráfico 5 Fuente propia de la investigación

### Memoria social

La segunda etapa de la investigación consistió en realizar un estudio cualitativo a través de entrevistas semi-directivas y de un análisis de contenido, para indagar sobre la influencia de acontecimientos históricos o en su caso personajes que tuvieran alguna incidencia en la memoria social, la identidad y en la participación de las personas como una herramienta de la formación de la ciudadanía. En correspondencia a los primeros resultados de la primera etapa pudimos adelantar como hipótesis que no hay una correlación significativa de la influencia de la historia en la participación, es decir, que la participación no está influenciada a un pensamiento o reflexión crítica derivada de la experiencia vivida en relación a la memoria social. Los resultados obtenidos fueron los siguientes entre los más significativos:

70% de los entrevistados mencionan que los motivaron a participar de parte de un profesor, las disciplinas de los profesores serían ética, civismo e historia, comentan que los influenciaban a través de la enseñanza de los valores.
80% no tienen recuerdos en relación a discutir o debatir en grupo o en clase algún problema social.
Solamente el 10% mencionan acontecimientos históricos del pasado reciente que los han dejado marcados entre los que se encuentran el 11 de septiembre, el movimiento zapatista y el movimiento del 68.
60% menciona algunos de los personajes que les permiten recordar acontecimientos históricos (Zapata y Villa, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Sor Juana Inés de la Cruz)
70% de los sujetos comentan que la influencia más importante de que en la actualidad participen es la de un familiar que ya lo ha hecho, y que la historia no les influencia de la misma forma.

### **Conclusiones**

Los resultados encontrados permiten configurar la representación social de la participación en esta muestra de población del norte del país. Esta investigación evidencia la importancia de realizar investigaciones que aborden los significados y prácticas. Sin duda los resultados reflejan la dimensión social en términos del tipo de participación practicada y la influencia cultural en el ejercicio de la misma y el estado en el que se encuentra la acción colectiva, proyectando la capacidad de la ésta sociedad y su desarrollo en términos de ciudadanía.

Los resultados presentan el contenido, estructura y dinámica de las representaciones sociales de la participación, la dimensión que la integra principalmente se sitúa en las formas de participación social o comunitaria, y para otras formas de participación como la ciudadana y política, los contenidos y existente son con tendencia a evaluaciones más negativas. Estos resultados reflejan la importancia del estudio de la participación y sus implicaciones en el cambio social. Respecto al vínculo de la memoria social, los resultados resumidos que presentamos en este artículo reflejan que no se comparte una memoria social, que permita integrar un pensamiento crítico que ayude a evaluar el presente y dirigir el futuro.

El desarrollo sustentable y democrático al que aspira México requiere de la participación ciudadana y política como una premisa fundamental hacia el proceso de una democracia participativa en términos de una participación organizada de los ciudadanos que generen una influencia en la toma de decisiones importantes para la sociedad. La sociedad debe tomar parte de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como del reconocimiento de sus problemáticas y de los mecanismos que permitan su resolución.

### **Bibliografía**

- Aduriz & Ava (2006) Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de ciudadanía en América Latina. *América Latina Hoy*, abril, año/vol. 42
- Barkin, D. (2012) Hacia un nuevo paradigma social. *Polis* 33
- Beck, U. (1998) ¿Qué es la globalización? Madrid: Paidós.



- Carretero, M. (2007) Documentos de identidad. La construcción de la memoria histórica en un mundo global. Buenos Aires, Paidós.
- Carretero, M. y Voss, J.F. (eds.) Aprender y pensar la historia, Buenos Aires: Amorrortu
- Carretero, M y Castorina, J. A. (2010) La construcción del conocimiento histórico. Enseñanza, narración e identidades. Buenos Aires: Paidós
- Castorina, J.A. La adquisición de conocimientos acerca de la historia y las representaciones sociales. En Castorina, J. A. (coord.) Construcción conceptual y representaciones sociales. El conocimiento de la sociedad, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Giddens, A. (1984) La constitución de la sociedad. Elementos de la teoría de la estructuración. Madrid: Taurus
- González, M. (2004). “Los laberintos de la participación ciudadana”. En M. González. (coord.) *Los procesos de la participación social*. México: Cuadernos de Psicología social de la SOMEPSO, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Habermas. J. (1998) Facticidad y validez, Trotta, Madrid, 1998, 619-643
- Jodelet, D. (1993) El lado moral y afectivo de la historia. Un ejemplo de memoria de masas: el proceso a K. Barbie, “el carnicero de Lyon”, En *Psicología Política*, n.6
- Opschoor, H. (1996). Sustainability, Economic Restructuring and Social Change. ISS. La Haya: 14
- Javaloy, F., Rodríguez, A.; y Espelt, E. (2001). *Comportamiento Colectivo y movimientos sociales*. Madrid: Prentice Hall
- Klandermans (1983). “Rotter’s I. E. – scale and socio-political action-taking: the balance on 20 years of research”. *European Journal of social psychology*, 13, 399-415.
- Lélé, S.(1999). “Sustainable Development: A Critical Review”, en *World Development*, Vol. 19, N° 6
- O’Donnell (2004) La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD
- Ortega, M. E. y Moral, J. (2008) “Precariedad y trayectorias de vida en población nuevoleonesa”. En J. R de Andrés y S.P. Izcarra (eds.), *Procesos y comportamientos en la construcción de México*. México: Ed. Plaza y Valdés.
- Ortega, M. E. y Moral, J. (2008). “Le differenze di genere nella rappresentazione sociale del potere”. Traducido del español al italiano por Silvia Zaccaria. En Galli, I. (coord.) *Del potere e di altri demoni*. Napoli, Italia: Edizione Scientifiche Italiane.
- Ortega, M.E. (2006). “El poder y su representación social. De las interacciones sociales hacia una reflexión sobre el futuro de la democracia en México”. En Valencia, S.; Jiménez, B. y López, R. (coords.) *Representaciones sociales. Avances recientes en América y Europa*. Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.
- Ortega, M. E. (2006) “Pobreza y exclusión social. Alternativas para el desarrollo sustentable” En Gutiérrez Garza, E. Palacios Hernández, L y Acuña Askar, K. (coordinadores) *Desarrollo Sustentable: Diagnóstico y Prospectiva para Nuevo León*. Colección Desarrollo Sustentable, iinSo/ UANL Editorial Plaza y Valdés y el Fondo Editorial Nuevo León. pp. 199-219.
- Moscovici, S. (1961) *Le psychanalyse son image et son public*, Presses Universitaires de France
- Sabucedo, J. M. (1996) *Psicología Política*. España: Síntesis.

Sen, A. (2000) *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires:Planeta

Touraine, A. (1997) *Pourrons-Nous vivre ensemble? Égax et différents*, Fayard, Paris.

Touraine, A. (2005) *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós

Werstsch, J. and Rozin, M. (2004) *La Revolución Rusa: versiones oficiales y no oficiales* in: J. Voss and M. Carretero (eds) *Aprender y pensar la historia*. Buenos Aires: Amorrortu

## **Mujeres en congresos locales y presidencias municipales en los estados en 2013: democracia y representación descriptiva a nivel local**

**Esperanza Palma Cabrera**

Departamento de Ciencias Sociales

Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa

esperanza.palma.82.@gmail.com

Este ensayo hace una evaluación de la democracia en los estados tomando como variable el acceso de las mujeres a los cargos de representación en los poderes ejecutivo y legislativo locales. Este es un tema relevante que nos permite analizar la democracia local y el funcionamiento e impacto de las cuotas de género que comenzaron a impulsarse en México desde 2002. La idea de que las mujeres necesitan participar sobre las bases del principio de igualdad política ha cobrado fuerza en los últimos años (Phillips, 2012). Por ello, varios países, sobre todo en América Latina, han aprobado leyes de cuotas para las candidaturas a los cargos de representación.

La literatura especializada en cuotas de género y representación descriptiva y sustantiva tiende a colocar lo nacional en el centro del análisis para evaluar el acceso de las mujeres al ámbito político. Mientras que abundan los estudios sobre los sistemas electorales federales y la composición y comportamiento legislativo de las mujeres en los congresos nacionales, los procesos locales están subanalizados. Esto es un problema debido a la variedad local de subsistemas políticos, del sistema de cuotas, los ritmos diferenciados de democratización/inclusión de mujeres y la organización femenina.

Este ensayo tiene fines meramente descriptivos. Se presentarán números de la composición por género de los congresos locales y las presidencias municipales como resultado de las elecciones que tuvieron lugar en 2013 en 14 estados contrastando estos resultados con las elecciones previas en cada estado. Se muestra también un panorama general del sistema de cuotas a nivel subnacional. Las legislaciones locales difieren de las disposiciones de la ley federal en materia de cuotas. De acuerdo a las modificaciones de 2007, el COFIPE establecía que las candidaturas para el congreso deberían estar conformadas por, al menos, 40% de un mismo género incluyendo tanto las nominaciones de mayoría relativa como las de representación proporcional<sup>166</sup>. La elección federal de 2012 sentó un precedente para el cumplimiento de la cuota. Ante el juicio interpuesto por un grupo de ciudadanas y militantes de distintos partidos políticos para eliminar la excepción de la realización de elecciones democráticas en la selección de candidaturas, tal como

---

<sup>166</sup> A finales de 2013 el Congreso aprobó la paridad para las candidaturas a ambas cámaras.

lo establece el COFIPE.<sup>167</sup> Como se recordará, el TEPJF sentenció que la realización de elecciones democráticas no podía ser un criterio de excepción para el cumplimiento de la cuota. También se aclaró el lugar de las suplencias instruyendo a los partidos a armar planillas de un mismo género para evitar los problemas que ocurrieron en elecciones previas en el sentido de que la titular le dejara el lugar al suplente hombre. En 2011 coincidieron la organización de mujeres y la intervención del Tribunal Electoral para interpretar la ley electoral de una manera distinta. El resultado de las elecciones federales de 2012 fue un aumento importante de las mujeres en el congreso: en la cámara de diputados/as 37% de mujeres (en 2009 fue de 25%) en el Senado 32.81% (en 2006 el Senado estaba compuesto por 23.62% de mujeres).

¿Tuvo un impacto positivo el precedente de 2011 en el acceso de las mujeres a las candidaturas locales (cumplimiento de la cuota) y en el número de las mujeres en los congresos y en las presidencias municipales? Como se mostrará, los números mejoraron para la mayoría de los congresos locales pero no para las presidencias municipales, nivel en el que se aprecia un estancamiento y en algunos estados un franco retroceso probablemente debido a que son cargos ejecutivos a nivel local. Además, hay resultados muy desiguales, en parte porque las cuotas por estado son diferentes; en 2013 no se había adoptado aún la cuota de 60/40 en todos los casos, como a nivel federal aunque en otros casos como en Chihuahua y Coahuila, ya existía paridad. Hay un problema de falta de armonización de las leyes locales con la nacional.

Las cuotas han abierto nuevas oportunidades para las mujeres pero también han dado lugar a nuevos procesos de exclusión. Quienes controlan las candidaturas en los partidos tratan, muchas veces con éxito, de incumplir con la cuota aprovechando los resquicios de la ley electoral. Por ello, la composición de los cuerpos legislativos dista mucho de lo que marcan las cuotas. Los conflictos generados dentro de los partidos por la disposición de la cuota y las impugnaciones de mujeres excluidas de las candidaturas hablan de este proceso contradictorio de apertura de oportunidades para las mujeres y de nuevas formas de exclusión de las candidaturas.

Antes de presentar los datos, se ubicará el tema en un debate académico sobre la relevancia de las cuotas para la representación descriptiva y sustantiva.

### ***El debate académico sobre las cuotas y la representación descriptiva***

El tema de las cuotas y del acceso de las mujeres a los cargos de elección está enmarcado en el debate de la representación descriptiva y sustantiva (Franceschet y Piscopo, 2008).

Hay una cantidad importante de literatura que analiza el impacto de la cuota de género en la composición de los cuerpos legislativos y los mecanismos más adecuados para hacerla efectiva (Archenti y Tula, 2008; D'Angelo, 2008; Htun, 1998). El planteamiento que encontramos en muchos estudios es que tener más mujeres en los cargos de representación importa porque es un indicador de inclusión. Desde algunos enfoques, la representación descriptiva, esto es, la correspondencia entre la composición de los cuerpos legislativos y las características sociodemográficas de la sociedad, es lo que hace representativo a un órgano de representación.

---

<sup>167</sup> Este juicio fue presentado ante la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y está identificado con el número de expediente SUP-JDC-12624/2011, y en lo sustantivo se dirige a modificar el acuerdo del Consejo General del IFE número CG327/2011

La representación descriptiva se ha ligado también al concepto de representación sustantiva. Dicho concepto remite al comportamiento de quienes legislan (Celis, 2008). Algunas de las preguntas centrales que se han planteado en la literatura son ¿qué diferencia hacen las mujeres en política? ¿Cómo han cambiado las agendas, el debate y el tipo de legislación? (Childs y Krook, 2009). La teoría de la *masa crítica* ha planteado que mientras las mujeres constituyan una minoría en los cuerpos legislativos, menos probabilidades tendrán de impactar el trabajo legislativo. Si llegan a formar un grupo estable numéricamente hablando, tendrán posibilidades de cambiar las agendas y el tipo de legislación (Studlar y McAllister 2002; Franceschet y Piscopo, 2008). Si bien, se han realizado críticas al planteamiento según el cual el número está vinculado al comportamiento (más bien, habría que pensar cuándo se produce una representación sustantiva o cómo se comportan actores específicos en relación a temas de género), aquí queremos destacar que el aumento en el número de las mujeres es un dato esencial para evaluar el estado de nuestra democracia porque es una de las formas en las cuales se realiza el principio de igualdad política.

Estos temas han sido poco trabajados a nivel subnacional. En México contamos con algunas investigaciones como la coordinada por Lourdes Pacheco (2007), los trabajos de Peña (2005) y Peña y Subiñas (2012), Zaremborg (2009) y el de Reynoso y D'Angelo (2004), entre otras. Estos estudios destacan las diferencias locales en el diseño de las leyes de cuotas, la organización de las mujeres en las entidades, la conformación numérica de los congresos locales, así como la representación sustantiva en cada estado. Estudios como el de Blanca Olivia Peña (2005) han mostrado la enorme disparidad de los estados en materia de diseño de las cuotas; encontramos estados que establecen sanciones por incumplimiento mientras que otros no establecen sanciones y también algunos tienen una cuota restringida que no aplica a todos los cargos.

Existen investigaciones que parten del supuesto de que lo local puede ser más incluyente en tanto los gobiernos subnacionales son gobiernos de proximidad que dan mayor cabida a los actores territoriales sobre todo en vista de las reformas descentralizadoras (PNUD, 2013). Estos gobiernos pueden ser más capaces para edificar estructuras que faciliten la equidad de género. En Argentina y Uruguay la gestión municipal ha sido un primer paso para la incorporación de los principios de igualdad de género en las plataformas partidistas (PNUD, 2013: 19). En Brasil la cuota municipal precedió a la nacional (1995) igual que en Costa Rica y Ecuador (paridad) y Venezuela que no tiene una ley nacional. Además, las legislaturas locales son clave para acceder más adelante a cargos de representación a nivel federal. Finalmente, todos los políticos se forjan a nivel local primero. ¿Será que las estructuras en los gobiernos subnacionales son más democráticas y se traducen en un mayor número de mujeres en el poder político? El estudio citado del PNUD (2013) contesta afirmativamente a esta pregunta en tanto plantea que en América Latina la participación social territorial (comités vecinales, escuelas, congregaciones religiosas, etc.) es el primer escalón para las mujeres para acceder a la ciudadanía y parece que este es el paso obligado para luego ocupar una candidatura. Lo territorial es el requisito para acceder a un municipio o a un cargo de representación a nivel nacional (el 76% de las mujeres en la región pasaron por la experiencia territorial). Parece ser la norma en todos los países.

Sin embargo, es notable que los municipios siguen siendo espacios “duros” para las mujeres en contraste con los congresos locales que han sido más incluyentes. Mis datos confirman lo anterior: las mu-

jeros tienen poco acceso a los municipios seguramente porque combinan mecanismos de control masculino de corte excluyente y muchos de ellos tienen resabios autoritarios y particularistas.

### **Las cuotas de género en los estados**

La historia de las cuotas en México comienza como una medida adoptada, primero, de manera voluntaria por el PRD (Rynoso y D, Angelo, 2004) y luego, por efecto de difusión se incluyó en la ley electoral y se aplicó a nivel federal. Primero en 1993 como recomendación a nivel federal. En 1996 se establecen como obligatorias para las candidaturas al Congreso y partir de 2002 tuvo un efecto disparador en las legislaciones locales: en Guerrero en 1998, en Colima en 1999, en Coahuila en 2001, Jalisco 2002, Baja California Sur 2004 (Pacheco Ladrón de Guevara, 2007: 26).

En el cuadro 1 mostramos la situación de las cuotas por estado hacia el 2013.

**Cuadro 1: Cuotas por estado para diputaciones locales**

50/50	40/60	30/70	25/75	Sin cuota
Sonora	Oaxaca	Guerrero	Guanajuato	Nuevo León
Morelos	Tabasco	Jalisco		
Campeche	Querétaro	Yucatán		
Chihuahua	Tamaulipas	Durango		
Tlaxcala	Baja California	Veracruz		
Chiapas	Zacatecas	Hidalgo		
Coahuila	Aguascalientes México	Puebla		
San Luis Potosí	Distrito Federal			
Colima	Quintana Roo			
Nayarit	Sinaloa			
Baja California Sur	Michoacán			

Fuente: IDEA/PNUD/ONU Mujeres, 2013, p. 37.

Como puede observarse, hay una diversidad de diseños de cuotas por estado. No todos cuentan con el porcentaje mínimo de 40% que opera a nivel federal. Adicionalmente, hay que analizar si aplican sanciones en cada estado en caso de incumplimiento. Mientras menos sean las sanciones es mayor la probabilidad de que los partidos incumplan con la cuota.

Esta situación de variedad explica en parte por qué el número de mujeres en los congresos locales es tan desigual.

### **Resultados para las elecciones a las presidencias municipales en 2013**

Las elecciones para elegir el poder ejecutivo a nivel local arrojaron un saldo negativo para las mujeres en estas elecciones.



Los números ya eran bajos ante de 2013 como puede apreciarse en el cuadro 2: únicamente en tres estados, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz había más del 10% de presidentas municipales. En 2013 hay un retroceso importante. El número de mujeres disminuyó en Coahuila y Oaxaca y Tlaxcala. En Baja California no ha habido ninguna mujer, al menos en las dos últimas elecciones locales. Cabe recordar que excepto en los estados de Oaxaca, Sinaloa y Veracruz, en todos los demás hay cuotas para candidaturas a las presidencias municipales. En este sentido, es interesante destacar que a pesar de ello Veracruz reporta el mayor número de mujeres en estos cargos.

El acceso a los cargos ejecutivos, a diferencia de los legislativos, está sumamente restringido. **En este mismo año, no había ninguna gobernadora mujer en el país.** Este problema abre una línea de investigación importante. Tradicionalmente, la presidencia municipal es un espacio de difícil acceso para las mujeres (Vázquez, 2011). Son espacios más pequeños y las presidencias constituyen cargos más visibles en los que las mujeres pueden ser más atacadas, a diferencia de las diputaciones. Ésta es un área interesante que requiere de investigación. El análisis deberá tomar en cuenta, entre otros factores, si los municipios se rigen bajo los usos y costumbres, tradiciones que han probado ser un obstáculo a los liderazgos femeninos, si son urbanos o rurales, la presencia de organizaciones de mujeres y la dinámica de competencia de los partidos.

Estado	Ayuntamientos	Presidentas municipales antes de 2013	Total de Presidentas Municipales en 2013
Aguascalientes	11	1 (9%)	1 (9.09%)
Baja California	5	0 (0%)	0 (0%)
Chihuahua	67	2 (2.9%)	4 (5.97%)
Coahuila	38	2 (5.2%)	1 (3.03%)
Durango	39	2 (5.1%)	5 (12.82%)
Hidalgo	8 (no hubo elección)	6 (7.14%)	--
Oaxaca	570	15 (2.6%)	7 (4.57%)
Puebla	217	11 (5%)	6 (2.76%)
Quintana Roo	10	1 (11.1%)	1 (10%)
Sinaloa	18	1 (5.5%)	1 (5.55%)
Tamaulipas	43	2 (4.6%)	0 (0%)
Tlaxcala	60	8 (13.3%)	3 (5%)
Veracruz	212	22 (10.3%)	16 (7.54%)
Zacatecas	58	2 (3.4%)	3 (5.17%)
Total	1348	75	47

Fuentes: Elaboración propia con datos obtenidos de INMUJERES (<http://enlamira.inmujeres.gob.mx>) e Instituto electorales estatales

### **Congresos locales: candidaturas y resultados en 2013**

Un problema importante es la cantidad de candidaturas femeninas que los partidos lanzan para los congresos locales. En el cuadro 3 se muestra el total de candidaturas por partido o coalición para todos los estados que tuvieron elecciones en 2013.

Según los datos recopilados en enero de 2014 a partir de la revisión de actas de cada instituto estatal electoral<sup>168</sup>, los partidos menores fueron, como tendencia general, los que más mujeres lanzaron. De las 766 candidaturas en total para todos los estados en donde hubo elecciones, el PAN lanzó 77 mujeres, el PRD 87, el PRI 98, el PT 116, MC 172 y el PANAL 145. Los datos no deben interpretarse como una mayor apertura de los partidos pequeños a la inclusión de mujeres en las candidaturas. En realidad, la hipótesis más plausible es que postulan más mujeres porque tiene pocas posibilidades de ganar. En total, de todas las candidatas mujeres del PVEM, solo sin coalición, únicamente ganaron 3 escaños, el MC colocó sólo a una mujer, al igual que el PT y el PANAL.

**Cuadro 3: Total de candidaturas para los congresos locales en 2013**

<b>Partido</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>TOTAL</b>
PAN	52	25	<b>77</b>
PRD	44	43	<b>87</b>
PRI	35	36	<b>71</b>
PVEM	46	52	<b>98</b>
PT	61	55	<b>116</b>
MC	95	77	<b>172</b>
PANAL	85	60	<b>145</b>
PRI-PVEM	38	30	68
PRI-PVEM-PANAL	16	8	17
PAN-PRD-PT	26	23	49
PRI-PVEM-PT-PLOCAL	6	0	6
PRI-PVEM-PANAL-PLOCAL	0	0	0
PAN-PRD-PANAL-	7	0	7

<sup>168</sup> Agradezco a la Mtra. Rita Balderas el haber realizado el trabajo de revisión de las actas

PLOCAL			
PRD-PAN	8	0	8
PLOCALES	75	54	129

Fuentes: Elaboración propia con las actas de los institutos electorales estatales

Cabe hacer notar que la mayoría de las mujeres que ganaron en las elecciones subnacionales fueron las priístas. Este partido, en general, tuvo un mejor desempeño en estas elecciones. Según las actas consultadas, más de la mitad de las candidatas del PRI (48 de 71) ganaron la elección. De acuerdo a Diva Gastélum, directora del Organismo Nacional de Mujeres del PRI, el 60% de las candidatas de su partido que compitieron, ganaron en estas elecciones (Otero-Briz, 2013). Este es el efecto general del desempeño de su partido en estas elecciones.

Analizando los datos por estado vemos que el porcentaje total de mujeres mejoró en la elección de 2013 (Ver cuadro 3). Chihuahua y Quintana Roo son los estados que más mujeres tienen (42.4 y 40% respectivamente) y Oaxaca y Zacatecas alcanzan el porcentaje de 37%, que coincide con el que se tiene a nivel federal. Otros estados como Aguascalientes, Baja California, Sinaloa tienen alrededor de 30% de mujeres en el congreso local. El único que tiene por debajo del 20% es Durango. Con ello, los estados mencionados han alcanzado un porcentaje relevante de mujeres para formar una masa crítica que probablemente pueda impulsar una agenda favorable en temas de género.

Cabe mencionar también que prácticamente todos los estados aumentaron el número de mujeres en relación a 2010 lo cual habla de un avance significativo en materia de inclusión durante estas elecciones locales.

#### *A modo de conclusión*

¿Porqué en algunos estados hay más mujeres que en otros? Sin duda, este es un problema que requiere de una investigación profunda de cada caso. La explicación deberá tomar en cuenta una serie de factores.

Uno de ellos es el diseño de la cuota en cada caso. Como se mostró, existe una diversidad de sistemas de cuotas (Peña y Subiñas, 2012) y sería deseable una armonización legislativa. Cada estado tiene su legislación, su instituto local y su tribunal electoral. También varían los tamaños de sus congresos y la distribución de los distritos. Casi todos tienen sanciones, excepto Durango, Quintana Roo y Veracruz. Casi en todos los casos las planillas pueden ser mixtas con lo cual un hombre suplente puede sustituir a una mujer propietaria. Así, lo que ocurre a nivel federal no lo vemos replicado a nivel local.

Cuadro 3: Estado	Congreso local	Número de mujeres antes de 2013	Porcentaje total	Número de mujeres que ganaron en 2013	Porcentaje total
Aguascalientes	27	2	7.4	8	29.6
Baja California	25	7	21	8	32
<b>Chihuahua</b>	33	7	21.2	14	42.4
<b>Coahuila</b>	25	6	19	--	--

Durango	30	5	16.6	5	16.6
Hidalgo	30	8	26.7	9	30
Oaxaca	42	15	35.71	15	35.71
Puebla	41	6	14.63	11	26.9
Quintana Roo	25	7	28	10	40
Sinaloa	40	7	17.5	13	32.5
Tamaulipas	36	11	30.5	12	33.3
<b>Tlaxcala</b>	32	6	18.8	9	28.1
Veracruz	50	15	30	12	24%
Zacatecas	30	9	30	11	36.6
Total	466	99	24.24	138	31.2

También tendría que analizarse a qué distritos se lanzan mujeres. Si las colocan de manera desproporcionada en distritos perdidos se les condena al fracaso. Este es un elemento que contribuye a explicar por qué hay más o menos mujeres y por qué se amortigua el efecto de la cuota de género.

Una conclusión de índole general es que las diferencias por estado se vinculan a dinámicas locales. Como plantea Lourdes Pacheco Ladrón (2007) hay diferencias locales en relación al movimiento de mujeres en cada entidad, al ritmo de democratización del sistema político local y a la forma en la cual los sistemas de cuotas están siendo incorporados a las legislaciones locales. Todos estos factores hacen que el ritmo de la inclusión de las mujeres al proceso de elección y a los cargos de representación sea diferenciado y desigual.

Fuentes: Todos los datos se obtuvieron de IDEA/PNUD/ONU-Mujeres (2013) excepto los datos para Oaxaca que se obtuvieron del sitio del H. Congreso de Oaxaca (<http://www.congreso.oaxaca.gob.mx/legislatura/diputados>).

### Referencias bibliográficas

- Archenti, Nélica y María Inés Tula, eds, (2008), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Heliasta.
- Celis, Karen, et.al., (2008), “Rethinking Women’s Substantive Representation”, *Representation* vol. 44, no.2, pp.99-110.
- Childs, Sara y Mona Lena Krook (2009), “Analysing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors”, *Government and Opposition*, Vol. 44, núm.2, pp. 125-145.
- D’Angelo, Natalia Isabel, (2008), “Cuotas de género y su impacto en el aumento de mujeres en espacios de toma de decisión en México. Una mirada sobre los partidos políticos. PRI, PAN, PRD.”, México: UNAM.
- Franceschet, Susan y Jennifer M. Piscopo, (2008), “Gender Quota and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics and Gender* vol. 4, núm. 3, pp. 393-425.
- Franceschet, Susan, (2011), “Gendered Institutions and Women’s Substantive Representation: Female’s legislators in Argentina and Chile”, en Mona Lena

- Krook y Fiona MacKay, eds., *Gender, Politics and Institutions. Toward a Feminist Institutionalism*, Gran Bretaña, Plagrove MacMillan, pp.58-78.
- Htun, Mala N., (1998), “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo, IDEA, pp.19-42.
- IDEA/PNUD/ONU Mujeres (2013). *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*, México: ONU Mujeres Oficina México.
- Mercado, Patricia (2013), “Las resistencias a la cuota de género”, *El Universal Opinión*, 25 de agosto de 2013 (<http://eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/08/66166.php>)
- Otero-Briz, Mariana (2013), “El 60% de las priistas que compitieron ganaron. Entrevista a Diva Gastélum”, *Milenio Diario*, Domingo 14 de Julio de 2013, p.5.
- Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes C., coord. (2007), *Cuando la democracia nos alcance. Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*, México, Universidad Autónoma de Nayarit/Juan Pablos.
- Peña Molina, Blanca Olivia (2005), Sistema de cuotas y masa crítica en los gobiernos subnacionales en México,” *Otras Miradas*, vol. 5., núm 1, Universidad de los Andes, pp. 9-16.
- Phillips, Anne (2012), “Representation and Inclusion”, *Politics and Gender*, vol. 8, núm. 4, pp. 512-517.
- PNUD (2013), *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y El Caribe*, Nueva York, PNUD/ Dirección Regional para América Latina y El Caribe del PNUD.
- Reynoso, Diego y Natalia D’Angelo (2004), “Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?”, Ponencia presentada en el XVI Congreso de la SOME, Coahuila, 18-19 noviembre.
- Studlar, Donley T. e Ian Mc Allister (2002), “Does a critical mass exist? A comparative analysis of women’s legislative representation since 1950”, *European Journal of Political Research* 41, pp.233-253.
- Vázquez García, Verónica (2011), “Mujeres en campaña. Cómo postularse para presidenta municipal y no morir en el intento”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, núm. 85, enero-abril, pp. 131-157.
- Zaremborg, Gisela (2009), “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Karina Ansolabehere y Daniela Cerva, *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, pp.77-120.

## **La implementación de la política pública contra la violencia de género de las mujeres: el caso Guanajuato**

**Vanessa Góngora Cervantes**

Departamento de Gestión Pública

Universidad de Guanajuato, campus Guanajuato

vgongora@quijote.ugto.mx

### **Resumen**

El presente trabajo tiene como marco conceptual el enfoque de políticas públicas, específicamente en lo concerniente a la etapa de implementación del *policy making*: cómo las decisiones o propósitos iniciales se desvían en el momento en que entran en contacto con múltiples actores y nodos de decisión, es decir, cómo las y los implementadores de "trato directo" pueden estar definiendo las políticas, no sólo llevándolas a cabo. A partir de las reflexiones derivadas del análisis de la política pública para prevenir, atender y erradicar la violencia de género contra las mujeres, se observaron fenómenos interesantes de "alteración" u "adaptación" de la perspectiva de género, base de la *Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia en el Estado de Guanajuato* (LAMVLVEG). A partir de las nociones teóricas de la implementación de políticas públicas (análisis de los imperativos legal y racional-burocrático), la conclusión general expone dicha resistencia y negativa de la aplicación de la normatividad y constata los marcos ideológicos de los agentes involucrados presentes en la atención gubernamental de la violencia de género contra las mujeres, principalmente el "familismo" distante de los propósitos de transversalizar de la perspectiva de género establecidos en los instrumentos internacionales y la legislación nacional en la materia.

*Palabras clave:* Implementación, políticas públicas, perspectiva de género, mujeres, violencia de género.

*Acostumbrarse es otra forma de morir.*

Dulce Chacón

### **Introducción**

Las políticas de igualdad de género han tenido una evolución importante desde el momento en que se reconoció que las desventajas históricas de las mujeres, como grupo en situación de vulnerabilidad, necesitaban una atención especial por parte de las agencias gubernamentales. Las primeras demandas pugnaban por la "igualdad de trato" o "formal", es decir, que se eliminara cualquier distinción, excepción o discriminación de la legislación por razón del sexo de la persona y, por el contrario, se hiciera explícita la igualdad ante la ley de mujeres y hombres. Cuando estas acciones encaminadas a lograr la igualdad de trato no im-



pactaron la situación real de este grupo, una segunda tendencia de políticas públicas planteó la necesidad de hablar de “igualdad de oportunidades”; por medio de las acciones afirmativas, esto es, las medidas temporales implementadas con el propósito de eliminar las desventajas culturales e históricas que tienen las mujeres frente a los hombres en todos los ámbitos del desarrollo humano, estas políticas crearon las primeras dependencias gubernamentales para el adelanto de las mujeres, especialmente para incorporarlas al proceso de desarrollo de sus comunidades. Sin embargo, las críticas a esta segunda fase de políticas señalaron que las mujeres eran vistas como medios o instrumentos para la implementación de las políticas de desarrollo, mas no como población objetivo de las mismas (Barquet, 2002; Bustelo y Lombardo, 2006; Castro, 2003; Tepechin, 2010, Zaremborg, 2007).

La tercera generación de políticas públicas se deriva de una evaluación de las acciones anteriores en la que se determina que para lograr la “igualdad sustantiva” entre mujeres y hombres, es necesario que las organizaciones públicas de los tres poderes del Estado, en los tres ámbitos de gobierno, incorporen la perspectiva de género en la planeación, organización, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esto que se conoce como *transversalidad de la perspectiva de género en la administración pública* constituye un nuevo paradigma en la elaboración de políticas públicas, por lo que los cambios requeridos son muchos y de gran relevancia: la modificación de legislaciones, códigos y reglamentos, la creación de unidades de equidad de género, la sanción de prácticas y conductas discriminatorias y violentas al interior de las organizaciones públicas, la implementación de acciones afirmativas como las cuotas de género en la contratación del personal y las políticas de promoción de cargos, etcétera.

La prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres se considera parte de la política estatal de igualdad entre hombres y mujeres, pues se reconoce que vivir en un ambiente de violencia de género impide a las mujeres el acceso y goce de sus derechos más fundamentales, es decir, las coloca en un estado de vulnerabilidad y desventaja frente a los hombres. La perspectiva de género, por tanto, es necesaria para el reconocimiento de la violencia como un problema de salud y seguridad pública de las mujeres que requiere de una acción decidida por parte del Estado, por medio de la modificación de normas y conductas violentas reproducidas por prácticamente todas las instituciones y los integrantes de la sociedad. No obstante, dado que la violencia de género ha sido naturalizada y confinada al ámbito privado, se requiere de una labor titánica de sensibilización y capacitación en perspectiva de género, para que las y los funcionarios públicos de la administración pública y del sistema judicial modifiquen sus creencias y prácticas en función de los derechos humanos de las mujeres.

Los instrumentos internacionales y las legislaciones federales y estatales para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia suponen transformaciones radicales en la dinámica interna de instituciones públicas y en el estilo de vida en sociedades con tintes discriminatorios y violentos por razón de género. Para cumplir las expectativas ahí plasmadas se requiere de un consenso general que considere la violencia contra las mujeres como una demanda legítima y como un problema público de trascendencia, además de concordancia y apoyo en las acciones gubernamentales requeridas para abonar a la solución. Es decir, dado el cambio requerido (transformación de los patrones socioculturales que justifican y reproducen prácticas violentas contra las mujeres), la aceptación del problema por parte del personal de la administración pública y del sistema de justicia y su apoyo a las medidas implementadas para su erradicación, son vitales para el éxito de esta política pública.

Tomando como caso de referencia el Estado de Guanajuato, este artículo plantea que la política de atención a la violencia contra las mujeres se encuentra sujeta a la idiosincrasia particular de la sociedad y gobierno guanajuatense conocida como “familismo”, la cual se entiende como “contraria” a la perspectiva de género, columna de la legislación nacional y estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y que tiene como consecuencias la resistencia al cambio institucional y la “adaptación” de las medidas legislativas a esta visión familiar. En este sentido, en el primer apartado se rescatarán las aportaciones teóricas de la literatura de la implementación que visualizan esta fase como determinante para el éxito o fracaso de las políticas públicas y en la que intervienen factores que generalmente se escapan de los procesos de planeación como el apoyo o resistencia al cambio institucional. En seguida, se expondrá cómo ha sido problematizada la violencia de género contra las mujeres a partir de dos interpretaciones: la tradicional familiar y la mirada con perspectiva de género, así como su incorporación a la agenda gubernamental destacando algunas estadísticas internacionales, nacionales y locales. Para el análisis de la implementación de la política de violencia de género en el Estado de Guanajuato se aborda su dimensión legal y racional-burocrático a partir de la propuesta de Martin Rein y Francine Rabinovitz (1993), encontrando el “familismo” como idiosincrasia antagónica de la perspectiva de género y, por ende, causa de la resistencia a los cambios legislativos y de política pública realizados en Guanajuato y que tiene su ejemplo más relevante en la persistencia de la conciliación como mecanismo para la atención de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar.

### **La implementación de las políticas públicas como marco teórico**

Este artículo parte del marco de análisis de políticas públicas conocido comúnmente como enfoque de “libro de texto” o ciclo de políticas, el cual establece, con fines didácticos, que recorre un asunto público o situación problemática hasta que se convierte en una respuesta gubernamental para aminorarla (Aguilar, 2007; Parsons, 2009). El ciclo comienza con la problematización de ciertos asuntos que son percibidos por actores sociales o políticos como “problemas de naturaleza pública” y que las agencias estatales deberían considerar para su arsenal de acciones; ya convertido en un problema (con causas, consecuencias y soluciones visibles) se incorpora a la agenda gubernamental ya que está dentro de la competencia del gobierno y la solución propuesta es factible de emprender. En un segundo momento se realizan las tareas propias de planeación –estratégica- y organización de los recursos de los que dispone la administración pública para definir los objetivos, metas e indicadores del problema a resolver; la implementación, consiste en la fase propiamente de aplicación de lo planeado, es decir, cuando la población beneficiaria recibe las acciones gubernamentales diseñadas (a la par se realizan labores de control por parte de quienes implementan). Finalmente, la evaluación de la política pública que consiste en el análisis de los resultados alcanzados para considerar la modificación, mejora o término de la estrategia. El centro de interés de este artículo es la fase de implementación de la política de atención a la violencia de género contra las mujeres en el Estado de Guanajuato, aunque se harán alusión a lo largo de la exposición de otras fases del ciclo.

De acuerdo a Luis F. Aguilar (2007) los estudios de implementación pueden ubicarse en las décadas de los setenta y ochenta sumamente influenciados por el enfoque gerencialista que demuestra que el problema público no se concentra sólo en el sujeto del gobierno – por ejemplo, en la elección democrática de representantes – sino del proceso mismo de gobernar, específicamente la capacidad y eficacia directiva del gobierno. Con la caída de los Estados de Bienestar y las reformas político-administrativas conocidas como

Nueva Gestión Pública, la implementación se convirtió en una fase crucial del proceso de elaboración de políticas públicas, dada la necesidad de mirar al interior de la burocracia para descubrir las razones por las que dichas políticas pueden funcionar o no, más allá del diseño institucional que las inicie.

El análisis de la implementación de la toma de decisiones públicas requiere un acercamiento a las propuestas de la teoría de las organizaciones desde el momento en que exige mirar la dinámica interna – formal e informal – en la cual se “busca cumplir mandatos diversos y ambiguos, expresados desde arenas políticas diversas y por actores, externos e internos a las organizaciones, que se disputan la hegemonía sobre los medios y los fines, en un campo de batalla legal, retórico y organizativo” (Arellano, 2010: 68). Lo anterior, rechaza la separación clásica entre la administración pública y la política wilsoniana en la que se especifica que “... aunque la política fija las funciones de la administración pública, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones” (Wilson, 1999). Esta posición no podía ser tan alejada de la realidad al considerar a las y los administradores públicos como robots automatizados y neutrales que podían ser aislados del contexto-social político para lograr objetividad y también eficacia en el logro de las metas planteadas por diseñadores que sí tenían esta influencia política.

Uno de los primeros estudios de implementación, definían ésta fase como un proceso de interacción entre la fijación de las metas y las acciones engranadas para alcanzarlas (Pressman & Wildavsky, 1998). En su estudio sobre las políticas económicas llevadas a cabo en la ciudad de Oakland, estos autores reconocieron la “complejidad de la acción conjunta” en la labor administrativa pública, resaltando factores determinantes en la implementación, a saber: la multiplicidad de participantes y perspectivas que se deriva en diferentes tipos e intensidad de la participación; multiplicidad de decisiones y puntos claros, entendiéndolos como aquellos que requieren la disposición –por no decir aprobación - de actores de niveles jerárquicos inferiores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa; y fallas de la relación causal (esperar que ciertas condiciones provoquen ciertas consecuencias).

Al retomar el punto de la diversidad de actores con recursos diferentes se añade que cada uno de ellos actúa a la defensiva, como en un juego de estrategias, para que el proceso les sea favorable. Por tanto, la implementación podría referirse al proceso en que se manobra con las estrategias de los actores y sus recursos para conseguir los objetivos delimitados en la política. Por ejemplo, se identifican cuatro fenómenos que producen un efecto negativo en la implementación de una política, que Eugene Bardach (1977) llama *juegos*: desvío de recursos, distorsión de los objetivos de la política, resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas o disipación de energías personales y políticas, deseo de jugar otros juegos.

Donald E. Van Meter y Carl E. Van Horn (1975) destacan dos variables de las cuales dependerá el éxito o el fracaso de la implementación de una política pública: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación. Habrá políticas cuya innovación o cambio representan problemas organizacionales, mientras que en otras el cambio requerido sea más bien progresivo o acumulado; pueden ser políticas apoyadas mayoritariamente por los participantes (y como elemento distintivo que la participación en la elaboración del proyecto puede disminuir las razones de conflicto en la implementación) o al contrario, representan puntos de conflicto y controversia. De acuerdo a lo anterior, podrían presentarse dos situaciones extremas: las políticas que propo-

nen un gran cambio, de tal forma que pocas veces los intereses de los participantes son convergentes y por tanto, son rechazadas; y aquellas que, por lo mismo, no representan problemas de consenso pues los cambios propuestos son poco percibidos. El consenso estaría en función del cambio o innovación que propone el proyecto en la organización. Sin embargo, tomando los otros casos (gran cambio/gran consenso y poco cambio/poco consenso) debemos anteponer la variable consenso como sugerente para prever el éxito de la implementación. En este mismo sentido, Bárbara Nelson (2003) distingue dos tipos de asuntos (*issues*) que se llevan a las agendas gubernamentales: los asuntos de valencia y los de posicionamiento, siendo los primeros los que despiertan una respuesta unánime de apoyo y los segundos, controversia y conflicto.

Por tanto, es rescatado el análisis político porque una gran cantidad de los fracasos en las políticas públicas se deben a variables socio-políticas del contexto que no se tomaron en cuenta para la planeación del proyecto. El análisis de muchas experiencias gubernamentales nos dice que irremediablemente “implementar” significa modificar la política inicial, inclusive desde sus objetivos originarios. De acuerdo a esta perspectiva teórica es indispensable identificar los factores que inciden negativamente en la implementación y que no corresponden necesariamente a la ineptitud gubernamental o una oposición política importante: “Existe un problema de implementación cuando a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno a los objetivos y los medios, el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena... con el resultado final de incumplimiento o fracaso de la política” (Aguilar, 2003: 48).

Las aportaciones mencionadas concluyen que una buena dirección debía consistir en reducir al máximo todas aquellas circunstancias que pudieran apartarse del plan original determinado en los niveles jerárquicos superiores. Sin embargo, como menciona Parsons (2007) este modelo racional presupone mucho el comportamiento real de las personas en las organizaciones, graficando la implementación como una cadena causal en donde objetivos, metas y estrategias no están sometidas a consideración y son perfectamente claras para todos los participantes. No obstante, el interés por la implementación creció con la crítica al modelo descendente de toma de decisiones. Autores como Richard F. Elmore (1978) o Giandomenico Majone (1997) invierten los términos de la implementación, es decir, viéndola “de abajo hacia arriba”, pues consideran que las políticas públicas requieren de argumentación, persuasión y negociación para garantizar un mínimo de correspondencia entre el diseño inicial de la política, derivada de los acuerdos políticos, y la implementación por el personal burocrático.

Entonces, la política pública debe entenderse como un proceso de comunicación recíproca entre actores gubernamentales y los receptores de la estrategia: es el producto de la discusión y persuasión de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y su puesta en marcha. Se requiere analizar la forma como se problematiza, en términos discursivos, una necesidad; cómo se persuade al agente gubernamental para su atención, o a la inversa, cómo el gobierno “vende la idea” o su programa para lograr la aceptación ciudadana. Esto hace del análisis interpretativo de los actores participantes en la política, un elemento esencial en el enfoque de políticas públicas.

En este enfoque, el éxito de la implementación radica en volver la mirada a las y los funcionarios públicos de “ventanilla” y cómo *adaptan* el proyecto a sus circunstancias locales: “... la implementación se caracterizó por un proceso de adaptación mutua. Los objetivos y los métodos del proyecto se modificaron para

ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos y operadores locales y éstos a su vez cambiaron para poder ajustarse a los requerimientos del proyecto” (Aguilar, 2003: 83). Llamamos de funcionariado de ventanilla a las personas que tienen contacto directo con la ciudadanía y por ello se infiere que conocen mejor a la población beneficiaria de la actividad gubernamental, sus problemas elementales en la realización de una política, los obstáculos presupuestales, técnicos y administrativos y por ello debe prestarse atención a sus conocimientos, habilidades y opiniones para con ello, formarse una imagen real de las y los protagonistas de la política pública.

Martin Rein y Francine Rabinovitz (1993) se muestran interesados en la implementación de las políticas públicas, que ellos consideran como esa etapa que media entre la intención y la acción; la definen como:

... una declaración de las preferencias del gobierno mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas, tendremos que concluir que los actores deben tener en cuenta la existencia de imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales... (p. 149).

Los imperativos propuestos por estos autores son de gran relevancia, pues resaltan la tensión existente entre los procesos de generación legislativa, la cultura organizacional o dinámica burocrática y los contextos de negociación o persuasión con actores sociales o políticos interesados en la problemática en cuestión. En primer lugar, el imperativo legal hace alusión a la necesidad de ajustarse a los mandatos legislativos y de tratar de ser congruentes con ellos durante todo el proceso de manera que, entre menor ambigüedad en los preceptos legales y mayor consenso manifiesto en el proceso legislativo, menor margen de maniobra o discrecionalidad se dejará a la administración pública para la generación de reglamentaciones o proyectos de política pública.

El imperativo racional-burocrático, por su parte, representa las aportaciones teóricas organizacionales resaltando la importancia de los valores, las estructuras formales e informales, la transmisión de la información, los incentivos y demás elementos que hacen a cada organización distinta y que en conjunto conforman un contexto específico para las “intenciones” manifiestas en la legislación que arroja la problemática. Aquí la racionalidad no se entiende como la elección de una alternativa óptima después de un proceso exhaustivo de análisis de todas las alternativas posibles (considerando los costos de oportunidad y demás consideraciones económicas) sino, como Estrada (2007) explica, la búsqueda de niveles de conformidad dentro de limitaciones de información y conveniencia (objetivos personales o de grupo, por ejemplo) dentro de una organización, esto es, la visión de Herbert Simon que contrapone al “hombre económico” frente al “hombre administrativo”. En este sentido, las personas que dirigen e implementan un programa estarían operando no sólo con el imperativo legal sino, inclusive, pasándolo por alto, si la racionalidad organizacional así lo requiriera: “El imperativo racional corresponde al proceso por medio del cual el ejecutivo y su burocracia se empeñan en la resolución de los problemas. Los criterios para una solución aceptable incluyen lo que, desde el punto de vista burocrático, es un curso de acción moralmente correcto...”. La coherencia entre los principios o valores promovidos en la legislación y los defendidos por los grupos integrantes de la organización emanados de la cultura organizacional es un condicionante trascendental en la etapa de implementación de la política pública. La congruencia entre los dos imperativos descritos puede



explicar el éxito o fracaso de la puesta en marcha de una política pública.

Los elementos teóricos expuestos en este apartado permiten comprender el proceso de toma de decisiones de accionar una política pública y su implementación, considerando elementos que permanecen invisibles ante un análisis puramente del diseño institucional de dichas políticas: la interferencia de creencias, prácticas y dinámicas que constituyen la cultura organizacional en la puesta en marcha de los proyectos públicos; la multiplicidad de actores y de posiciones, por ende, que tienen consecuencias en el seguimiento de aquella cadena causal que se define inicialmente (objetivos-metas-acciones-resultados); la necesidad de voltear la mirada a otros niveles de la jerarquía organizacional, como los y las funcionarias públicas “de ventanilla” quienes en el momento de la implementación vierten sus valores y creencias (incluyendo las de género) en la atención o servicio público; y que el consenso y evitar la controversia (o los temas de posicionamiento) son clave para eliminar la resistencia en la implementación o el cambio negativo en el diseño institucional. Por medio del aporte teórico de Rein y Rabinovitz se propone el análisis de las acciones implementadas de la política pública de prevención y atención a la violencia contra las mujeres: desde la formulación legislativa y la planeación gubernamental, así como la cultura organizacional que recibe y es responsable de estos servicios.

### **Violencia de género contra las mujeres: problematización e incorporación a la agenda gubernamental**

La violencia de género hacia las mujeres puede considerarse como uno de los puntos de comunión entre organizaciones feministas y agrupaciones de mujeres. Para las primeras, este fenómeno es una derivación obvia de un sistema sexo-género (Rubin, 1986, Scott, 2009) en el que la subordinación de las mujeres a los hombres se encuentra insertada en el orden simbólico de todas las sociedades desde tiempos inmemorables; para las organizaciones que no necesariamente aceptan las explicaciones de un sistema de dominación, la violencia contra las mujeres es un problema de seguridad y salud pública y conlleva el debilitamiento del orden familiar nuclear. Aún cuando exista una diversidad de explicaciones causales, la violencia de género se ha logrado incorporar como un problema apremiante en la agenda pública gubernamental.

En este punto, es pertinente recobrar la diferenciación entre agenda sistémica (o social) y la agenda gubernamental, propuesta por Bárbara Nelson (2003). Esta autora, considera que la primera “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (p. 32); mientras que en la segunda se incorporan asuntos que el gobierno ha manifestado de su interés y competencia, es decir, no sólo cuando los gobiernos han reconocido la existencia de un problema público, sino cuando consideran que la solución es factible de acuerdo a la disponibilidad de sus recursos por lo que tomarán cartas en el asunto. En este sentido, Irma Saucedo y María Guadalupe Haucuz (2011) afirman que aún cuando las primeras organizaciones feministas de los años sesenta o setenta habían incluido ya la violencia contra las mujeres en sus demandas (lucha que se vio fortalecida y enriquecida con la conformación del “Movimiento Amplio de Mujeres” de los años ochenta) fue necesario que la problemática se relacionara con el respeto a los Derechos Humanos Universales y como tema de salud pública para que fuera respaldada por instrumentos internacionales, tanto del sistema de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos, para que las autoridades gubernamentales



ingresaran la violencia contra las mujeres en su agenda y se comprometieran a realizar políticas públicas especiales para atender a este sector.

Principalmente debemos destacar las cuatro conferencias internacionales de la mujer (México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; y Beijing, 1995, esta última una de las más importantes), la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer* o CEDAW (1979) y la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* (1994). La CEDAW, por ejemplo, es considerada como la constitución fundacional universal de los Derechos Humanos de las Mujeres y es enfática señalando la discriminación de las mujeres a partir de la noción de la inherente dignidad humana y del principio de igualdad entre las personas de los Estados firmantes, definiéndola como “... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera”. La principal encomienda de la Convención hacia los Estados firmantes es la eliminación de los patrones socioculturales que se han asignados a hombres y mujeres para eliminar aquellos prejuicios o prácticas consuetudinarias que reproduzcan la creencia de la superioridad o inferioridad de cualquiera de los sexos, por tanto, les responsabiliza de la reproducción de conductas violentas contra las mujeres de manera que se convierta en prioridad estatal legislar y actuar en la materia.

En el sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA) la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, (1994), mejor conocida como Convención de Belém do Pará, deja una definición puntual, integral y holística de la violencia hacia las mujeres en su primer artículo: “... debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Esta Convención Interamericana abona a la discusión de los tipos de violencia (física, sexual, psicológica) y los ámbitos de ocurrencia, como la familia (o cualquier relación interpersonal) o en la comunidad (instituciones educativas, lugar de trabajo, centros de salud), así como la perpetrada o tolerada por agentes del Estado (violencia institucional). Belém do Pará encomienda a los Estados la revisión de su legislación penal, civil y administrativa para modificar y abolir leyes o prácticas consuetudinarias (armonización legislativa) que resulten en la persistencia e intolerancia de la violencia hacia la mujer y adoptar medidas jurídicas que protejan a la mujer violentada, entre otras medidas estatales que se deben adoptar para combatir la violencia.

Los acuerdos internacionales firmados tienen suma importancia, ya que la mayor parte de las políticas públicas realizadas en los países han tenido esta base jurídica y se han alimentado de la justificación de las declaraciones de estos instrumentos. Aún más, en nuestro país, tras la reforma constitucional de los Derechos Humanos del 2011<sup>169</sup> y el nuevo control constitucional derivado, su trascendencia es innegable.

---

<sup>169</sup> El 3 de septiembre del 2013 se dio una resolución, para muchas personas, retrógrada en materia de control de convencionalidad: “... la Suprema Corte de Justicia determinó que los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, tienen rango constitucional pero en el momento de su aplicación tendrán también que sujetarse a las restricciones de la Carga Magna...” (El Universal, 2013)

Las razones por las cuales ha existido una comunión internacional en esta demanda de género, se debe a la resistencia inicial de los gobiernos de todas las naciones de considerarla como una problemática generalizada. Culturalmente, la violencia contra las mujeres y niñas había sido considerada como un conjunto de situaciones aisladas dentro de la esfera privada que debía resolverse, por ende, sin intervención estatal. Y sobre todo, existe una tendencia generalizada a dar prevalencia a la unión de la familia tradicional, sobre los intereses de los individuos como tales:

Es muy común la idea de que en la unidad está la fortaleza de las familias o de los grupos. En la práctica clínica cuestionamos dicha idea de unidad entendida como una sola, la misma para todas; generalmente esa idea única es propia de quien ejerce el poder, mientras que el disenso, las ideas diferentes, suelen verse como amenazantes, de ahí que se condene a quien discute. Dicha condena puede adquirir diferentes matices e incluso llegar a la violencia. Con frecuencia se considera que es función de las mujeres preservar la unidad y por eso tienen que aguantar incluso la violencia. Se impone la unidad a costa de lo que sea, con fundamento en esos valores hegemónicos. La unidad está por encima de todo, de los malestares y de los abusos.” (Madonando y Segovia, 2010: 236)

Esta visión que identificaremos como “familismo” la Suprema Corte de Justicia de la Nación la define como la identificación única de la mujer en su rol familiar, lo cual determina su existencia y a partir del cual se analizan sus necesidades y problemáticas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013). El familismo puede entenderse como una respuesta a la transformación, primera, de la familia tradicional extendida (padres, hijos, abuelos y tíos compartiendo el espacio identificado como hogar y que constituía también una unidad económica autosustentable) a la familia nuclear (padres e hijos, en donde el padre es el proveedor exclusivo) y, segunda, de ésta a la diversificación y visibilización de arreglos familiares como los monoparentales, abuelos-nietos, tíos-sobrinos, con unión homosexual, etcétera. Esta corriente conservadora tiene una gran influencia en las organizaciones públicas y parece protegerse de las tendencias globales de apertura y relaciones sin fronteras entre individuos desde sus múltiples identidades, roles y determinantes sociales, para ensalzar como valores primordiales la lealtad y confianza dentro de la familia a través de una estructura jerárquica vertical.

En un estudio empírico sobre la repercusión del familismo en la visión postmoderna de la organización social, específicamente, sobre las creencias políticas, Adela Garzón (1998) encontró que una fuerte o débil orientación familiar determina la configuración del sistema de creencias de las personas: “Se puede decir que a mayor familismo mayor necesidad de un marco, normativo, dictado desde fuera del individuo, con figuras de autoridad, y que canalice los deseos personales en el contexto de las exigencias colectivas” (p. 117). Dicha figura de autoridad familiar no puede ser dissociada de la estructura patriarcal, es decir, el hombre como “jefe” o “cabeza” de la familia, con la responsabilidad de proteger y tomar las decisiones sobre los demás integrantes supeditados, llámese niños y niñas, adolescentes, mujeres y personas de tercera edad. En este sentido, la violencia “intrafamiliar” incluye a la que viven todos los integrantes de la familia y se entiende como conflictos particulares cuya solución indiscutible es el fortalecimiento de los principios y valores que perpetúan precisamente esta estructura jerárquica.

Por ejemplo, Irma Saucedo y María Guadalupe Huacuz (2011) recuerdan cómo *la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar* promulgada en 1996 en la Ciudad de México planteaba una figura jurídica

de “amigable composición, que generalmente es entendida por las y los prestadores de servicios jurídicos como la obligación, por parte de las autoridades, de propiciar ‘conciliación entre a pareja...’ con el propósito de salvar la unidad familiar (p. 231). Entonces, la violencia en la unidad doméstica contra las mujeres se entiende como un problema de comunicación que otra figura de autoridad generalmente masculina, el ministerio público o juez, puede resolver para evitar una denuncia.

En contraparte, el posicionamiento de las agrupaciones de mujeres y feministas, así como de los instrumentos internacionales, explica la existencia de una violencia estructural que ha legitimado y reproducido las prácticas de discriminación y maltrato a mujeres y niñas por parte de la gran mayoría de los integrantes de la sociedad, incluyendo las instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y religiosas. Dicha violencia estructural o simbólica, como la denomina Pierre Bourdieu (2010), es compartida por hombres y mujeres, esto es, por dominantes y dominadas a partir de un cuadro simbólico común que establece, por medio de un sistema de valores y normas, una jerarquía naturalizada:

Y siempre he visto en la dominación masculina, y en la manera como se ha impuesto y soportado, el mejor ejemplo de aquella sumisión paradójica, consecuencia de lo que llamo la violencia simbólica, violencia amortiguada, insensible, e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento o, más exactamente, del desconocimiento, del reconocimiento o, en último término, del sentimiento. Esta relación social extraordinariamente común ofrece por tanto una ocasión privilegiada de entender la lógica de la dominación ejercida en nombre de un principio simbólico conocido y admitido tanto por el dominador como por el dominado, un idioma (o una manera de modularlo), un estilo de vida (o una manera de pensar, de hablar o de comportarse) y, más habitualmente, una característica distintiva, emblema o estigma, cuya mayor eficacia simbólica es la característica corporal absolutamente arbitraria e imprevisible... (Bourdieu, 2010: 5)

De ser hechos aislados en donde los agresores tienen algún trastorno mental o actúan bajo la influencia del alcohol y/o drogas, como muchas personas explican la violencia hacia las mujeres, no se tendrían estadísticas tan alarmantes como las que proporcionan organizaciones internacionales y asociaciones civiles. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que, globalmente, el 35% de las mujeres han vivido violencia física y/o sexual, y que de este porcentaje, el 30% ha sido violencia conyugal, es decir, por parte de su marido, novio o pareja sentimental (frente a un 7% de agresores extraños); todavía más alarmante es que el 38% de los homicidios perpetrados hacia mujeres tiene como causa o antecedente la violencia conyugal. Además de tener como consecuencias las lesiones o el homicidio cometido por el infractor, la violencia hacia las mujeres se manifiesta en el aumento de la ingesta de alcohol o drogas, problemas de salud física y mental, como todos aquellos padecimientos relacionados con el estrés, la depresión y en casos extremos, pueden culminar en suicidio. Este informe de la OMS concluye de manera determinante que violentar a las mujeres es un “... fenómeno omnipresente en todo el mundo [...] no se trata de un pequeño problema que sólo afecta a algunos sectores de la sociedad, sino más bien de un problema de salud pública mundial de proporciones epidémicas, que requiere la adopción de medidas urgentes” (Organización Mundial de la Salud, 2013).

La situación de las mujeres mexicanas no pinta mucho mejor que el panorama mundial. La Encuesta Nacional de la Dinámica y las Relaciones en el Hogar del 2011 (ENDIREH) registra cerca del 26% de mujeres casadas o unidas agredidas físicamente a lo largo de su relación y un 11.7% que padecieron algún tipo de agresión sexual. Sin embargo, el tipo de violencia más generalizado hacia las mujeres y de gran impacto en el país es la violencia psicológica que incluye todas aquellas formas de denigrar a una mujer con el fin de controlarla o aislarla como con insultos, intimidaciones, celotipia, amenazas, limitaciones para socializar, etcétera; el 89.2% de mujeres casadas o unidas reportó ser víctima de estos abusos por parte de su pareja, además de otros tipos de agresiones. El caso de Guanajuato presenta cifras similares: la ENDIREH registra un total de 397,011 mujeres que manifestaron vivir algún tipo de violencia de género, esto es, un 21% del total de las entrevistadas, siendo la violencia psicológica, la económica y la física las más reportadas: el 64.4% de las mujeres alguna vez unidas fueron violentadas físicamente por su pareja durante su relación, cerca del 30% padecieron violencia sexual por su pareja y el 71% se vieron vulneradas patrimonial y económicamente. Uno de los datos más crudos es el de la violencia severa, referente a la violencia física y sexual en donde se hace uso de armas de fuego o blancas con el propósito claro de matar o causar un daño irreversible a las mujeres y entre sus consecuencias se encuentran la hospitalización, fracturas, pérdida de dientes, aborto, situación de discapacidad, asesinato o suicidio; de las mujeres que han sufrido violencia por su pareja, la violencia severa alcanza la cifra nacional de 41% de mujeres entrevistadas y Guanajuato es uno de los ocho estados con mayor porcentaje, el 19.5% de mujeres encuestadas.

Los anteriores datos nos muestran por qué la comunidad internacional, los gobiernos nacionales y subnacionales han incorporado en sus agendas de gobierno la problemática de la violencia contra las mujeres y han generado políticas públicas para la igualdad entre ambos sexos. Sin embargo, como lo mencionábamos en el apartado teórico, aún cuando una situación se reconozca merecedora de atención pública gubernamental, se legisle al respecto y se emprendan planes y programas para su tratamiento, durante la implementación de las políticas se pueden registrar una serie de cuestionamientos al interior de las organizaciones gubernamentales que impiden su correcto desarrollo. Retomando los conceptos propuestos por Nelson sobre los asuntos puestos en la agenda social, existen asuntos de posicionamiento (controversiales y conflictivos) que inciden, durante la implementación, en el logro de los objetivos planteados. El caso de Guanajuato, puede significar un ejemplo de la resistencia de la cultura organizacional para el reconocimiento de un problema público y de la implementación de acciones determinantes.

## **Análisis de la implementación de la política pública en Guanajuato**

### ***El imperativo legal***

En relación a los antecedentes legislativos para atender el problema de la violencia de género, podemos remontarnos a la lucha casi aislada de algunas legisladoras locales como Malu Micher... Sin embargo, creemos decisivos los años 2009 y 2010, cuando Guanajuato fue el centro de la atención nacional en relación a los derechos humanos de las mujeres: la organización de la sociedad civil “Las Libres” hacían pública la situación de criminalización de seis mujeres acusadas del delito de homicidio en razón de parentesco (manejan la cifra de cerca de 160 mujeres en esta situación en la entidad), es decir, por aborto, cuya pena máxima alcanzaba hasta los 35 años de prisión. Los casos de las mujeres coincidían en la situación de marginación y pobreza, por tratarse de abortos no provocados y, por la violencia obstétrica e institucional que

padecieron esas mujeres al ser denunciadas por servidores públicos (del sistema de salud como trabajadoras sociales, enfermeras o médicos) cuando buscaban ayuda profesional derivada de la situación. El tema como tal, era un asunto de posicionamiento (controversial) que provocaba la opinión encontrada de todos los sectores de la sociedad, tanto a nivel nacional como local e internacional.<sup>170</sup>

El derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo se sumaba a una serie de demandas por parte de las organizaciones sociales guanajuatenses que señalaban la gravedad de la problemática de género en la entidad. Pero sobre todo, resaltaba cada día más la inexistencia de la legislación local armonizada<sup>171</sup> en relación al tema de violencia contra las mujeres, esto es, una ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia que se ajustara a los retos de la Convención de Belém do Pará y la propia Ley General de Acceso promulgada en el año 2007. Por lo que en noviembre de 2010, el Congreso del Estado de Guanajuato emite la *Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Guanajuato (LAMVLVEG)*. Sin embargo, existe un antecedente importante que evidencia la resistencia de los actores políticos (legisladores y gobierno estatal, entre otros) para reconocer la violencia contra las mujeres como una problemática específica con acciones concretas, más allá de la violencia intrafamiliar y que, dada su vigencia, perjudica la operatividad de la legislación armonizada.

En marzo del 2009 el Congreso Estatal promulgó la *Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato (LPAEVEG)*. Su objeto es aquel tipo de violencia que no incurre en el ámbito penal, dirigida a “... los niños, los jóvenes, los adultos mayores, los discapacitados y cualquier persona que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su atención y protección” (artículo 2). Especifica los ámbitos en que se desarrolla la violencia (laboral, intrafamiliar, educativa y comunitaria), subraya la importancia de la emisión de órdenes de protección y es creada la estructura organizacional especializada para atender este tipo de violencia: la creación del Sistema Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato, la integración del Consejo Estatal, las facultades de las dependencias gubernamentales y la creación de los Centros Multidisciplinarios para la atención integral de la Violencia (CEMAIV) dentro de los sistemas municipales de Desarrollo Integral Familiar (DIF). En la propuesta del 2009, el título cuarto trataba la violencia hacia la mujer, pero los siete artículos que contenía fueron derogados en la reforma del 26 de noviembre del 2010, es decir, tras la promulgación de la LAMVLVEG. Esta legislación que, por su título, recuerda a la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres* (Belém do Pará), omite conscientemente la perspectiva de género como enfoque de partida para la implementación de acciones estatales, la razón de ello es la creencia de quienes legislan y administran las dependencias públicas de dar un sentido mucho más amplio o “integral” de la población beneficiaria, y no “discriminar” a otros grupos vulnerables por atender sólo a mujeres.

---

<sup>170</sup> Destacan las declaraciones del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recomendando al Estado de Guanajuato la revisión de la figura penal “homicidio en razón de parentesco” y la implementación de mecanismos para garantizar un trato no discriminatorio y prejuicioso contra las mujeres (CNN México, 2010).

<sup>171</sup> Armonización legislativa significa hacer compatibles las disposiciones federales o estatales con los tratados internacionales, en este caso de protección de los derechos humanos de las mujeres que México ha firmado y ratificado. La armonización no se trata de una actividad optativa, sino que es un deber jurídico derivado del control de convencionalidad y de la supremacía de la Constitución y las Leyes Generales del país. En este caso específico, Guanajuato fue la última entidad del país en contar con una Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, y uno de los últimos estados en contar con una Ley de Igualdad, esta última promulgada en el 2013.



Para comprender la trascendencia de esta omisión consciente es importante recordar que la violencia contra las mujeres, puede ser un tipo de violencia de género cuando se atenta contra la víctima por el sólo hecho de “ser mujer”, teniendo como consecuencias el daño físico, sexual y psicológico de ésta, o la amenaza de tales actos. Luis Bonino (2005) la considera como “toda forma de coacción o imposición ilegítima por la que se intenta mantener la jerarquía impuesta por una cultura sexista, forzando a que la mujer haga lo que no quiere, no haga lo que quiere o se convenza de que lo que fije el varón es lo que se debe hacer”. Específicamente esta última definición, rescata la relevancia de la perspectiva de género en la problemática: se desarrolla de un sistema de dominación legitimada y naturalizada, una situación jerárquica desigual reproducida en todos los ámbitos de la sociedad, en el que la diferencia sexual significa discriminación y violencia contra las mujeres. En este sentido, la Ley General de Acceso define la perspectiva de género como “una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género...”, es decir, existe un reconocimiento explícito de la desigualdad de hecho entre mujeres y hombres y las consecuencias que ello conlleva. El reconocimiento de la violencia de género, permite diferenciar las causas y consecuencias de la discriminación y maltrato hacia muchas mujeres respecto a la violencia que pudiera vivir un niño, un anciano o un discapacitado.

Tras la presión de las organizaciones civiles y la obligación de armonización legislativa, la LAMVLEEG incorpora la perspectiva de género, sin embargo, la estructura organizacional creada por su antecedente legal (los CEMAIV) persiste y no necesariamente adopta los preceptos de la legislación armonizada.

### ***El imperativo racional-burocrático***

Al igual que el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y las instancias estatales y municipales para el desarrollo de las Mujeres, las responsabilidades del Instituto de la Mujer Guanajuatense (IMUG) emanan de un marco jurídico nacional e instrumentos internacionales a los cuales debe ajustar el propio, y se resumen en el establecimiento de los “criterios de transversalidad en las políticas públicas desde la perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas” (fracción III, artículo tercero del Decreto Gubernativo número 59, mediante el cual, se crea el Instituto de la Mujer Guanajuatense).

Tanto la institucionalización como la transversalidad de la perspectiva de género son conceptos/retos derivados de los enfoques más recientes de políticas de equidad entre hombres y mujeres. Específicamente, la Conferencia realizada en Beijing, China en el año de 1995 reconoce la ineficacia que las medidas gubernamentales y sociales anteriores habían tenido sobre la situación de desigualdad y violencia contra las mujeres<sup>172</sup>, por lo que se propone que la búsqueda de la igualdad sustantiva sea un propósito transversal de la administración pública. Como se había mencionado en el apartado introductorio, con transversal se entiende que la perspectiva de género sea compartida por todas las dependencias gubernamentales en todas

---

<sup>172</sup> Los enfoques anteriores de las políticas públicas “de la mujer” consistieron, en una primera etapa, en la garantía de la igualdad de “derecho” entre hombres y mujeres, es decir, la adecuación del cuerpo legal para eliminar los preceptos discriminatorios; una segunda etapa, velaría por el desarrollo económico de la población vulnerable a través del desarrollo económico de la mujer, promocionando políticas focalizadas aunque la crítica de este tipo de acciones fue que las mujeres se veían como un medio para llegar a las familias y no como un propósito de empoderamiento, finalmente una fase reciente de generación de dependencias especializadas en la problemática de las mujeres pero que actuaban en un inicio aisladas del resto de la administración pública.



las fases del proceso –abstracto- de generación de políticas públicas, es decir, que las áreas de desarrollo económico, social, medio ambiente, salud, educación, gobernación, etcétera, guiados por un Instituto de Mujeres puedan programar, implementar y evaluar políticas públicas de su área con perspectiva de género. El fin último de la transversalidad, es la institucionalización de la perspectiva de género:

De acuerdo con esto, institucionalizar la perspectiva de género en los modelos de las decisiones públicas supone, de entrada, hacer visible, contable y evaluable un conjunto de variables sociales y económicas referentes al mundo femenino, buena parte de ellas excluidas actualmente del funcionamiento de las instituciones públicas y de los modelos de política, por lo que, en muchos aspectos, institucionalizar esta perspectiva implica desplegar un nuevo paradigma de política pública, con el correspondiente desarrollo del instrumental teórico-conceptual, metodológico y operativo; éstos serían los indicadores, las bases de datos, el desarrollo de instrumentos de política y los mecanismos de gestión (incluyendo los de gestión financiera). Y otro tanto en lo que hace a leyes, normas y procedimientos de regulación de derechos, oportunidades y conflictos, por lo que en conjunto la institucionalización en política pública de esta nueva perspectiva implicaría una reforma institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción (Incháustegui, 1999: 87).

En el caso de Guanajuato, al igual que en la revisión legal, encontramos que la perspectiva de género no había figurado como política pública transversal en la planeación del gobierno estatal. Por ejemplo, en el Plan de Gobierno del Estado de Guanajuato 2000-2006, representado por Juan Carlos Romero Hicks. Dentro del eje “Mejor calidad de vida y desarrollo para todos”, el tercer objetivo general establece mejorar la calidad de vida de las familias y de los grupos vulnerables: niños, jóvenes, mujeres, adultos en plenitud, minorías étnicas y personas con capacidades diferentes. Sin embargo, problemática como la violencia de género contra las mujeres es confundida y asumida en la planeación dentro del rubro de violencia intrafamiliar.

En el Plan de Gobierno siguiente, 2006-2012 a cargo de Juan Manuel Oliva Ramírez seguimos observando una política que da continuidad a la visión “familiar” de la política pública del sexenio anterior y sólo podemos identificar algunos rasgos de la perspectiva de género en acciones específicas, como es la atención a la violencia hacia las mujeres. Dentro de los cinco ejes estratégicos, el primero en aparecer se denomina “Contigo Vamos, Familia”, en él se señala que, el centro del Gobierno de Guanajuato lo constituye el ser humano, considerado en la familia, célula básica de la sociedad. Se busca alcanzar un gobierno con perspectiva de familia y prioridad a los más pobres. El objetivo número 6 “Promover el desarrollo humano integral de los grupos prioritarios y vulnerables a través de la agenda de políticas públicas transversales”, incluye como metas la generación de políticas y la conformación de una red institucional para la atención integral de la mujer y atender y proteger a mujeres víctimas de violencia. En el Plan se incluyeron líneas estratégicas y metas que buscan impactar favorablemente en lo general a la familia, y en lo particular, a la mujer. En este orden de ideas, sobresale el objetivo No. 1 de este eje, “impulsar el desarrollo integral de las familias, especialmente aquellas en condiciones de extrema pobreza” se establece la meta de generar la agenda de políticas pública del estado para la atención integral de la familiar. En congruencia con lo anterior, en el objetivo No. 6, “Promover el desarrollo humano integral de los grupos prioritarios y vulnerables a través de una agenda de políticas públicas transversales”, el cual incluye varias metas que están enfocadas

a atender a las mujeres y otros grupos de la población.

Aunque el gobierno actual de Miguel Márquez Márquez incorpora la noción de “perspectiva de género” en la estrategia transversal “Impulso a tu calidad de vida” del Plan de Desarrollo 2012-2018, la integra como proyecto específico con el propósito de lograr familias funcionales. Con ello persiste la reducción de la violencia de género contra las mujeres al ámbito doméstico y su simplificación en el terreno individual y familiar. De manera llamativa, este proyecto que tiene como indicador de resultado el incremento de las cifras de acceso equitativo de la mujer a las oportunidades de desarrollo, tiene como responsable al IMUG y a la Secretaría de Educación como corresponsable cuando, de acuerdo a las políticas de transversalidad, deberían figurar todas las dependencias. Así mismo, el DIF sigue teniendo monopolio de atención a la violencia intrafamiliar (de grupos vulnerables entre ellos, mujeres), no de género.

De esta manera, los gobiernos estatales no han logrado concretar la política transversal de igualdad entre hombres y mujeres y han evidenciado una resistencia importante de incorporar la perspectiva de género que, como veremos más adelante, desde la idiosincrasia gubernamental se entiende como contradictoria a la defensa y protección de la familia.

La resistencia evidenciada en los planes de desarrollo se reproduce en la operacionalización de la LAMVL-VEG, esto es, en la política pública contra la violencia de género hacia las mujeres. A inicios del 2013, la Universidad de Guanajuato organizó sesiones de capacitación dirigida a funcionarios y funcionarias de la administración pública estatal. El proyecto tenía como propósito la aplicación práctica de protocolos de atención a la violencia de género propuestos por la UNAM y su adaptación y adopción por Guanajuato. La capacitación abordaba, además de los protocolos de atención, temas como perspectiva de género, Derechos Humanos de las Mujeres y violencia de género. La convocatoria se dirigió a personas del Consejo Estatal contra la Violencia hacia las Mujeres y, a nivel municipal, a los CEMAIV e instancias municipales de la mujer. En total asistieron 140 personas (30 hombres y 110 mujeres) que provenían de 30 de los 46 municipios de la entidad.

Al inicio de las capacitaciones se levantaron encuestas a las y los funcionarios públicos con el objeto de indagar sobre su conocimiento previo en el tema. Los resultados fueron llamativos: aunque una gran mayoría manifestó haber tenido algún tipo de capacitación en sus dependencias (92 personas), sólo 46 especificó que fuera capacitación en perspectiva de género y 33 sobre la LAVLVGEG. Más allá de lo manifestado en la encuesta, en el momento del desarrollo de las dinámicas eran pocas las personas que podían definir con precisión conceptos como “género” o perspectiva de género, prácticamente nadie conocía la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, y muy pocos se habían relacionado con la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Cuando se preguntó sobre lo que esperaba obtener de la capacitación, las y los asistentes manifestaron la necesidad de herramientas, estrategias, técnicas y conocimiento práctico para poder atender a las víctimas de violencia. Pero a la vez especificaron que sus principales acciones, por ejemplo en relación a la prevención, era la realización de talleres, pláticas o capacitaciones en esta materia dirigidas a comunidades, escuelas, madres y padres de familia.

Derivado de los comentarios vertidos durante las prácticas con los grupos de funcionarias y funcionarios, el equipo de investigación llegó a las siguientes conclusiones en relación a estos grupos: que existe un desco-

nocimiento generalizado de los instrumentos internacionales y la legislación en la materia; existe una confusión entre los propósitos y funciones de la Ley de Acceso y los protocolos de atención y la vinculación interinstitucional se circunscribe a la canalización de acuerdo a sus competencias legales y administrativas (estatal y municipal), pero no se evidencia una política pública transversal con propósitos comunes de perspectiva de género. Pero sobre todo, parece existir una contradicción entre la LAMVLEVEG y la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato, en el sentido en que algunos participantes manifestaron que no podían aplicar la primera, pues los CEMAIV se regían “sólo” por la ley emitida en el 2009, además de considerarla mucho más integral, pues les permitía atender no sólo mujeres sino también a los hombres, aún cuando ellos mismos reconocían que la mayor parte de la población atendida son mujeres.<sup>173</sup>

Lo anterior nos permitió observar que la perspectiva de género se observa como antagónica del enfoque familiar, paradigma sumamente afianzado en la cultura institucional de las y los implementadores de la política en la administración pública de Guanajuato. No sólo no se conoce, sino que existe un prejuicio por su relación con el “feminismo”, que ha sido considerado como un enemigo de la unión familiar. La defensa de la figura de la conciliación resume el desconocimiento de la convencionalidad, la percepción organizacional de contradicción entre las legislaciones de violencia vigentes y entre la perspectiva de género y el enfoque familiar. Este tema se convirtió en una de las discusiones más avivadas durante la capacitación y nos permitió observar las creencias en relación a los roles y obligaciones de las mujeres y su impacto en la protección de la familia.

Tanto instrumentos internacionales como la Ley General no refieren la conciliación en el proceso de atención a la violencia contra las mujeres (incluso, lo prohíben), debido a que las mujeres no se encuentran en una situación de igualdad de hecho frente a sus agresores de manera que se puedan establecer acuerdos que persistan en la familia más allá de las instancias gubernamentales o, como lo establece la teoría de la espiral de violencia<sup>174</sup>, quienes agreden generalmente se presentan a la conciliación durante la fase de “luna de miel” en la que existe un aparente arrepentimiento por la violencia cometida, pero es muy probable que después del proceso conciliatorio los hechos se repitan con igual o mayor severidad. Por tanto, la ne-

---

<sup>173</sup> Cabe destacar la similitud con las conclusiones emanadas de un diagnóstico realizado a 15 Tribunales Estatales en relación a la incorporación de la perspectiva de género en la impartición de justicia, en las cuales se detectó: “importante desconocimiento de los instrumentos internacionales y de la legislación nacional en materia de derechos humanos de las mujeres; desconocimiento, confusión, superficialidad o ambigüedad respecto a lo que es y lo que implica la perspectiva de género; falta de conocimientos y herramientas para aplicar la perspectiva de género; aparente conflicto en la pretensión de incorporar la perspectiva de género dentro del quehacer jurisdiccional, pues se tiene la percepción de que ‘observar la situación concreta de la persona y resolver de manera diferente a como tradicionalmente lo hacen, ocasiona violentar el principio mismo de igualdad, sobre todo en materias ajenas al Derecho Familiar; apego a la conceptualización de la igualdad formal omitiendo su componente material o estructural; visión que tiende a minimizar las desigualdades de género atribuibles a la pobreza y a la marginación y a enfatizar los avances en la materia; y falta de claridad sobre la capacidad de la función jurisdiccional para transformar los patrones de conducta que favorecen la desigualdad y la discriminación” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013)

<sup>174</sup> Esta figura, derivada del mejor conocido círculo de violencia propone tres fases abstractas para comprender el fenómeno de violencia doméstica contra las mujeres por su pareja: la fase de tensión, en donde se registran insultos, amenazas, celos y demás comportamientos propios de violencia psicológica o incluso económica y patrimonial; la fase de agresión, en la que el hombre (o ambos) incrementan la severidad de la violencia y desencadena en muchos de los casos en violencia física y sexual; y la fase de “luna de miel” en que el agresor se siente arrepentido de lo sucedido, promete cambiar y la mujer se siente comprometida a perdonarlo. Se le llama espiral de violencia, dado que la fase de agresión se va prolongando en el tiempo, mientras que la de tensión y luna de miel van desapareciendo.

gativa organizacional a la conciliación debe derivarse de la incorporación de la perspectiva de género para el entendimiento del fenómeno de violencia contra las mujeres, pues permite observar la violencia estructural que va más allá de los confines del ámbito doméstico y que, por no tratarse de un conflicto entre iguales, no puede resolverse con formas alternativas de resolución como la conciliación.

Sin embargo, derivado del ejercicio de capacitación con personas de la administración pública estatal y municipal encontramos que la conciliación es el primer medio de resolución del problema de violencia contra las mujeres por parte de los CEMAIV y otras instancias de procuración de justicia. Se considera como primer paso o práctica común, aún cuando la LAMVLVEG es específica en que no se ofrezca a menos que la mujer que vive violencia lo requiera. Las gráficas desarrolladas durante la capacitación por funcionarias y funcionarios públicos, en donde explican el proceso de atención a la violencia dentro de sus instituciones, demuestran la importancia que adquiere la conciliación y, con ello, la priorización de la estabilidad familiar sobre la garantía de la seguridad de la mujer agredida.

Aunado a lo anterior, también se manifestó un claro rechazo a la focalización de las políticas de atención a la violencia a las mujeres, aludiendo que esto se trata de discriminación a los varones. Por lo que inferimos que, derivado del desconocimiento y prejuicio hacia la perspectiva de género, la discriminación positiva o las acciones positivas no son vistas como una estrategia gubernamental en busca de la igualdad entre hombres y mujeres.

### **Conclusiones generales**

Como se ha desarrollado a lo largo de este escrito, uno de los retos sociales más importantes, y que ocupa los primeros lugares de las agendas sociales en los distintos países incluyendo el nuestro, es la violencia naturalizada de la que han sido objeto en razón de su sexo las mujeres sin importar su raza, etnia, condición sociocultural, edad o estado civil. En los instrumentos internacionales y la legislación nacional se ha dejado en claro la participación y responsabilidad de los gobiernos estatales y subnacionales, respectivamente, para erradicar la discriminación y violencia hacia las mujeres, no sólo garantizando su observancia entre particulares sino también realizando políticas públicas para cambiar los patrones socioculturales que reproducen una y otra vez la situación de desigualdad entre los sexos. De esta manera, el reconocimiento y la visibilización de una estructura sociocultural que obstaculiza a las mujeres en su camino para alcanzar la igualdad jurídica de los derechos humanos, requiere de la acción decidida de los integrantes del Estado para desarraigar estos patrones de discriminación y violencia de las sociedades. Sin embargo, existe aún un largo trecho del texto legislativo a la implementación de acciones gubernamentales con este propósito.

Como lo mencionamos anteriormente, la violencia de género contra las mujeres ha logrado entrar a la agenda gubernamental por medio de su reconocimiento como problema de salud pública y seguridad, así como de violación de los derechos humanos de las mujeres. Es decir, de ser un problema que se entendía dentro de los confines privados, se ha aceptado el interés público que conlleva su atención. No obstante, en Guanajuato no ha sido un tema de valencia - de acuerdo la explicación de Nelson propuesta en el apartado teórico- sino que se ha mantenido como una situación de posicionamiento, en este caso, entre aceptar la perspectiva de género y su relación con el feminismo, o defender la visión familista que privilegia la unión familiar y el discurso de los valores tradicionales.

De esta forma, se ha hecho manifiesta una resistencia o adaptación de la encomienda de los instrumentos internacionales y la legislación nacional en materia de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia que tiene como eje central la perspectiva de género como categoría analítica de las relaciones sociales de poder por razón de sexo. Las y los legisladores guanajuatenses armonizaron, en un primer momento, la legislación procurando la atención integral a todas las personas que vivieran una situación de vulnerabilidad, pero invisibilizaron la perspectiva de género en la atención de la violencia hacia las mujeres. Después de la creación de la LAMVLEEG en la que se aceptaba dicha perspectiva, la implementación de las políticas públicas han repetido la experiencia de resistencia y adaptación. La planeación estatal claramente parte del familismo como discurso gubernamental, en el cual se ha tratado de insertar la violencia contra las mujeres, pero dentro de los propósitos de fortalecimiento familiar y últimamente como atención a grupos vulnerables. La perspectiva de género no es un eje transversal que guíe la elaboración de políticas públicas para erradicar la discriminación y violencia hacia las mujeres. Además del preocupante desconocimiento (tal vez desinterés) de los instrumentos internacionales y la legislación en la materia por parte de las y los funcionarios públicos, encontramos los mitos alrededor de la perspectiva de género y de la noción peyorativa de feminismo. Esto provoca que durante la implementación de las acciones gubernamentales para atender la violencia de género, encontremos una resistencia a comprenderla como una manifestación de las relaciones de poder patriarcales o como violación a los derechos humanos de las mujeres, por lo que se subestima o incluye en la problemática de violencia que vive nuestro país.

La implementación de acciones afirmativas se entiende como discriminación negativa hacia los hombres y no como un mecanismo temporal para subsanar las desventajas históricas de las mujeres a causa del sistema sociocultural sexista. La cultura organizacional promueve prácticas como la conciliación que ponen en riesgo la vida de mujeres en situaciones graves de violencia o legitiman condiciones no graves pero que, tras no haber atendido la situación estructural de poder, pueden incrementar el nivel de agresión. Además impide que las y los funcionarios que atienden los casos se procuren de herramientas útiles para su trabajo, como el conocimiento de la normatividad internacional y nacional, la posibilidad de hacer acompañamiento a las mujeres, la necesidad de estrategias de contención, etcétera.

En general, existe una tensión entre la protección a los derechos humanos de las mujeres propuestos en los mecanismos internacionales y la normatividad nacional y los imperativos legal y racional-burocrático en Guanajuato: las creencias, prácticas y dinámicas gubernamentales relacionadas con el “familismo” tienen consecuencias en la cadena causal de políticas, es decir, la armonización legislativa, planeación estatal e implementación de la política pública contra la violencia de género han quedado marcadas por la preservación de la unidad familiar por encima de la protección de la integridad y de la vida de las mujeres. En este sentido, es imperativo el papel de las instancias de la mujer, tanto estatales como municipales, como generadoras de argumentos persuasivos para comprender la perspectiva de género y para transversalizarla en dicha cultura organizacional. Considerando que el consenso (temas de valencia) es un elemento clave para la congruencia entre diseño institucional y resultados de la política, los institutos de mujeres deben garantizar la profundización en el tema por parte de las y los funcionarios públicos y hacer explícita la posible violencia institucional de no conocer o negarse a aplicar la legislación en la materia.



## Referencias

- Aguilar, Luis. 2007. "El aporte de la Nueva Gestión Pública y las Políticas Públicas a la Gobernanza". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- \_\_\_\_\_. 2003. *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, David. 2010. "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales", en Mauricio Merino et al, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública*, México, FCE/CIDE, pp. 61-92.
- Bardach, Eugene. 1977. *The implementation game. What happens after a bill becomes a law*. Cambridge y Londres, MIT Press.
- Barquet, M. 2002. "Reflexiones sobre teorías de género, hoy", *Umbrales*, núm. 11, pp. 9-38.
- Bonino, Luis. 2005. "La violencia masculina en la pareja", en Berta Sichel et al, *Cárcel del amor. Relatos culturales sobre la violencia de género*, Madrid, Museo Nacional de Arte Reina Sofía.
- Bourdieu, Pierre. 2010. *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo. 2006. "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, abril, pp. 117-140.
- Castro García, Carmen. 2003. *Introducción al enfoque integrado o mainstreaming de género*. Guía básica, Granada, Editorial de la junta de Andalucía.
- CNN México. 2010. "La ONU recomienda a Guanajuato revisar leyes que criminalizan el aborto", 18 de Agosto del 2010, [www.mexicocnn.com](http://www.mexicocnn.com).
- El Universal. 2013. "Tratados internacionales tienen rango constitucional: SCJN". *El Universal*, 3 de Septiembre del 2013, [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- Elmore, Richard. F. 1978. "Organizational models of social program implementation", *Public Policy*, núm. 26, vol. 2, pp. 185-228.
- Estrada, Fernando. 2007. "Herbert Simon y la economía organizacional", *Cuadernos de economía*, núm. 48, pp. 169-199.
- Garzón, Adela. 1998. "Familismo y creencias políticas", *Psicología política*, núm. 17, pp. 101-128.
- Incháustegui, Teresa. 1999. "La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones", *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, núm. 10, pp. 84-123.
- Madonando, Ignacia y Segovia, Adriana. 2010. "Premisas culturales que sostienen relaciones insatisfactorias o violentas; algunas interacciones clínicas", en Susana Lerner y Lucía Melgar, *Familias en el siglo XXI, realidades diversas y políticas públicas*, México, UNAM, El Colegio de México, pp. 229-244.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE/CNCPAP.
- Nelson, Barbara. 2003. "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Luis. F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-140.
- Organización Internacional del Trabajo. 2004. *La mujer y el Derecho Internacional: conferencias interacionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD.



- Organización Mundial de la Salud. 2013. *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*, Italia, Organización Mundial de la Salud.
- Parsons, Wayne. 2009. *Políticas públicas*. (traducción de Atenea Acevedo), México, FLACSO.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washinton se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rein, Martin y Rabinovitz, Francine. 1993. "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis. F. Villanueva, *La implementación de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Rubin, Gayle. 1986. "El tráfico de las mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo", en *Revista Nueva Antropología*, núm. 30, noviembre, año/vol. VII, pp. 95-145.
- Saucedo, Irina y Huacuz, María Guadalupe. 2011. "Movimientos contra la violencia hacia las mujeres", en Gisela Espinosa y Ana Lau, *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Editorial Itaca, CONACYT, El Colegio de la Frontera Sur, pp. 213-242.
- Scott, Joan Wallach. 2009. *Género e historia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013. *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México, SCJN.
- Tepechin, Ana María. 2010. "Política pública, mujeres y género", en Tepechin, Ana María, Katerine Tinat y Luzelena Gutiérrez, *Relaciones de género*, vol. 8, colección Los grandes problemas de México, El Colegio de México, pp. 23-58.
- Van Meter, Donald E. y Van Horn, Carl. E. 1975. "The policy implementation process. A conceptual framework", *Administration and society*, núm. 4, vol. 6, pp. 445-488.
- Wilson, Wodroow. 1999. "El estudio de la administración", en Jay Shafritz y Albert Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 73-96.
- Zaremborg, Gisela (coord.). 2007. *Políticas sociales y género: la institucionalización*, México, Flacso.

## Las mujeres en la Cámara de Diputados. Análisis de su presencia en seis legislaturas (LVII-LXII)

Jorge Gerardo Flores Díaz

Liliana Deyanira González Viveros

Azucena Carolina Serrano Rodríguez

### Introducción

La democracia es la única forma de gobierno que reconoce la igualdad de todos los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, ya sea de forma directa (democracia antigua) o por medio de representantes (democracia moderna). Sin embargo, los habitantes de un Estado que acceden a tal categoría han variado de una época a otra y de un Estado a otro. En la Grecia Antigua (507 a. de c., a 321 a. de c.), las mujeres, los esclavos, los discapacitados y los niños carecían del derecho de participar en política. De igual forma, en los albores de la democracia moderna (fines del siglo XVIII y principios del XIX) únicamente los adultos varones que sabían leer y escribir tenían derechos políticos (votar y ser votados), y no fue sino hasta después de un largo proceso histórico que comienza a expandirse el derecho de ciudadanía a otras franjas de la población.<sup>175</sup>

De este modo, la primera expansión de derechos políticos ocurrió durante la segunda mitad del siglo XIX, al pasar del sufragio censitario al sufragio universal (masculino); la segunda, ocurrió durante la primera mitad del siglo XX, cuando las mujeres adquieren, por primera vez en la historia, el derecho de participar en los asuntos públicos en la misma condición que los hombres. Por supuesto, la expansión de los derechos políticos fue fruto de la exigencia de quienes estaban excluidos de ellos,<sup>176</sup> de las movilizaciones de trabajadores que culminaron con el sufragio universal masculino, y de las movilizaciones feministas (sufragistas) que permitieron que las mujeres pudieran votar y ser votadas.

Esta última expansión del derecho al sufragio es la que aquí nos interesa destacar. La corriente de pensamiento de la que fue fruto no ha dejado de producir importantes reflexiones sobre el tema de la igualdad política entre hombres y mujeres, además de que sigue teniendo repercusiones en la práctica política, siendo el ejemplo más reciente el de la instauración de cuotas de género; es decir, de lugares reservados en las candidaturas que presentan los partidos o en los asientos en los órganos de representación, para inte-

---

<sup>175</sup> Cfr. Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1999; Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, dos tomos, Madrid, Alianza, 2005.

<sup>176</sup> Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Edición de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2010, p. 36.

grantas del género femenino.<sup>177</sup>

Las cuotas de género comienzan a ser instauradas a finales del siglo pasado y encuentran su justificación en la desigualdad que en los hechos existe entre hombres y mujeres para acceder a los puestos de elección popular. En efecto, a pesar de que formalmente todos los ciudadanos poseen iguales derechos políticos, sin importar el género al que pertenezcan, observamos que las mujeres acceden a los cargos públicos en una proporción mucho menor que sus pares masculinos, con todo y que, en términos generales, representan la mitad de la población.

El sistema de cuotas de género ha tenido un rápido desarrollo a nivel mundial. Hoy en día existen más de cien países que lo adoptan, y las repercusiones políticas también han sido notables. El promedio mundial de mujeres en la cámara baja pasó del 11.7 por ciento en 1997 al 19 por ciento en 2010. Y para el caso de las américas (América Latina y América del Norte), el avance ha sido más pronunciado, pues pasamos de un promedio de 13.5 por ciento en 1997 al 22.5 en 2010.<sup>178</sup>

Sin embargo, el análisis de la inclusión de las mujeres en los órganos de representación no puede reducirse a contar el número de mujeres que forman parte de éstos, pues aunque ello resulte fundamental, no arroja luz sobre el papel que las mujeres juegan dentro de ellos. Por esta razón, en esta investigación pretendemos analizar no únicamente el número de mujeres que han accedido a la Cámara de Diputados federal en México, sino también el papel que han jugado dentro de este órgano legislativo. Para ello se estudia el número de comisiones (ordinarias, especiales y de investigación) y comités que han sido presididas por legisladoras, así como la relevancia de las mismas.

Conviene recordar que el trabajo parlamentario en el congreso mexicano se organiza a partir de comisiones y comités. Las iniciativas presentadas se turnan a estas instancias en donde son dictaminadas para pasar o no al pleno, lo que las transforma en una especie de filtro para la toma de decisiones en materia legislativa. Así, quien encabeza y coordina el trabajo en estas unidades (los presidentes de comisiones) se convierte en “parte integrante de las élites parlamentarias de partido”.<sup>179</sup> El objetivo, pues, será analizar la proporción de mujeres que acceden a tal categoría.

Este trabajo se estructura en tres partes. En la primera se hace un recuento de la evolución de los derechos políticos de los que gozan las mujeres en México; en la segunda se analiza el número de mujeres que han accedido a la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura (1997-2000) a la LXII (2012-2015); y en la última se estudia el papel que han jugado en este órgano legislativo a partir del número de comisiones y comités que han encabezado.

### **Los derechos políticos de las mujeres en México**

En México, la igualdad política entre hombres y mujeres está garantizada en la constitución desde 1953 (art. 35). A partir de esta fecha las mujeres adquirieron el derecho a votar y ser votadas para todos los car-

<sup>177</sup> Ríos Tobar, Marcela, et. al., *Cuotas de género: democracia y representación*, Chile, FLACSO/IDEA; 2006, p. 30.

<sup>178</sup> Childs, Sarah, “Intra-Party democracy: A Gendered critique and a Feminist Agenda”, en: Cross, William y Richard S. Katz (Editores), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 2013, p. 89.

<sup>179</sup> Béjar, Luisa, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en: Béjar, Luisa (Coord.) *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 71.

gos de elección popular, bajo los mismos términos que sus pares masculinos. No obstante, en nuestro país, como en muchos otros países en el mundo, la igualdad formal entre hombres y mujeres no significó un igualdad real entre ellos, por lo que para finales del siglo XX y principios del XXI se promovieron mecanismos de discriminación positiva (cuotas) con el objetivo de garantizar que la igualdad formal para acceder a puestos de elección popular pudiera ser observada –de una manera mínima– en la conformación real de los órganos de representación.

El primer paso fue dado en 1993, cuando se reforma la fracción tercera del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (cofipe) para quedar de la siguiente forma: “los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país. A través de su postulación a cargos de elección popular”.<sup>180</sup>

Como puede inferirse, esta primera aproximación fue en realidad muy limitada, pues no se trataba en estricto sentido de una cuota de género, al quedar como una simple recomendación. La siguiente reforma, de 1996, seguiría con la misma lógica. En este año se estableció que: “los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres”.<sup>181</sup> No fue sino hasta el año 2002 cuando en el país contamos con un verdadero sistema de cuotas de género para garantizar la representación mínima de las mujeres. La reforma de este año modificó el art. 175, párrafos: A, B y C del cofipe. De este modo, se estableció que: A) De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género; B) las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto; y C) si no se cumplen los términos de la presentación de candidaturas, la coalición o partido tendrá 48 horas para rectificar, en caso de no hacerlo se hará acreedor a una amonestación pública y, si persiste, a que se le niegue el registro de sus candidatos.<sup>182</sup>

Claramente, esta reforma marcó un avance extraordinario con relación a la legislación anterior. Se especificó que las candidaturas se reservarían para la propiedad y no la suplencia de la misma; se reglamentó la manera de integrar la lista de representación proporcional para evitar que sean colocadas hasta el final; y se establecieron mecanismos sancionatorios a su no cumplimiento. Por otra parte, es necesario señalar que también se estableció una manera de esquivar estas disposiciones. Se señaló en el tercer párrafo del inciso C que: “quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo”.<sup>183</sup> No obstante, como se observaría en la práctica, el problema no estaría en el diseño de las cuotas, sino en la nula voluntad para cumplirlas y el empecinamiento de los partidos en buscar formas para darle la vuelta.

---

<sup>180</sup> Vidal, Fernanda, “El papel de la mujer en la conformación del aparato gubernamental: una mirada a partir de las reformas electorales en materia de equidad de género”, en: González Marín, María Luisa y Patricia Rodríguez López (Coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 64.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 72.

Un ejemplo emblemático fue el de las diputadas “juanitas”. Al iniciar la primera sesión de la LXI Legislatura federal (2009-2012), ocho mujeres de distintos partidos (dos del PRI, cuatro del PVEM, una del PT y otra del PRD) solicitaron licencia indefinida para que sus suplentes, varones, ocuparan su lugar.<sup>184</sup> Al parecer, las candidaturas de estas diputadas fueron fruto de un acuerdo para cumplir con la ley violando su espíritu, en el que de antemano se habían comprometido a renunciar para que su suplente ocupara el cargo.

En 2012, empero, una decisión del TEPJF impidió que se repitiera este fenómeno. La última reforma en la materia (2008) había aumentado el porcentaje mínimo para ser ocupado por un género distinto, del 30 al 40 por ciento, pero mantenía los mecanismos para incumplir esta disposición. No se exigía que tanto el propietario como el suplente fueran mujeres, y se mantenía la posibilidad de quedar exento de cumplir esta norma si el partido elegía a sus candidatos “por métodos democráticos”. El art. 219 señalaba que:

“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.”

Con el objetivo de revertir esta situación, un grupo de diez mujeres, militantes de diversos partidos (PRI, PAN, PRD, MC y PT), organizadas por la “Red Mujeres en Plural”, interpusieron igualmente número de juicios ante el TEPJF. Lo que demandaban era el cumplimiento de las disposiciones en la materia, alegando que resultaba ilegal que el IFE registrara las candidaturas que no cumplieran con las cuotas bajo el argumento de haber sido resueltas mediante un “método democrático”. En las demandas se señaló que ningún partido político había establecido en sus estatutos lo que debía entenderse por método democrático para no cumplir con las cuotas de género.<sup>185</sup> Además, solicitaron que, tratándose de candidaturas para cubrir con cuotas de género, tanto el propietario como el suplente fueran del mismo sexo.<sup>186</sup> El Tribunal falló a su favor y en 2012, por primera vez en la historia de México, tuvieron que ser cumplidas plenamente las disposiciones en materia de discriminación positiva de género.<sup>187</sup>

En el siguiente apartado se estudian los avances reales de la inclusión de las mujeres en la Cámara de Diputados.

### **La presencia de mujeres en la Cámara de Diputados, 1997-2015**

Gracias a las reformas constitucionales que se hicieron en materia de equidad de género en 2002 para que las mujeres tuvieran mayores oportunidades para ingresar al Congreso de la Unión, el porcentaje

---

<sup>184</sup> Cedillo delgado, Rafael, “El trabajo legislativo de las diputadas”, en: Reveles, Francisco y Miguel Ángel Sánchez (Coords.), *El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*, México, Gernika, 2012, p. 153.

<sup>185</sup> Alcocer, Jorge, “sentencia histórica”, en: Alcocer, Jorge (comp.), *Cuota de género. Una sentencia histórica*, México, IEPCEJ, 2013, p. 66.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 73.

de legisladoras se incrementó paulatinamente en las dos Cámaras Legislativas. En este apartado se examinará el número de mujeres que obtuvieron algún escaño en la Cámara de Diputados en las legislaturas que van de la LVII a la LXII.

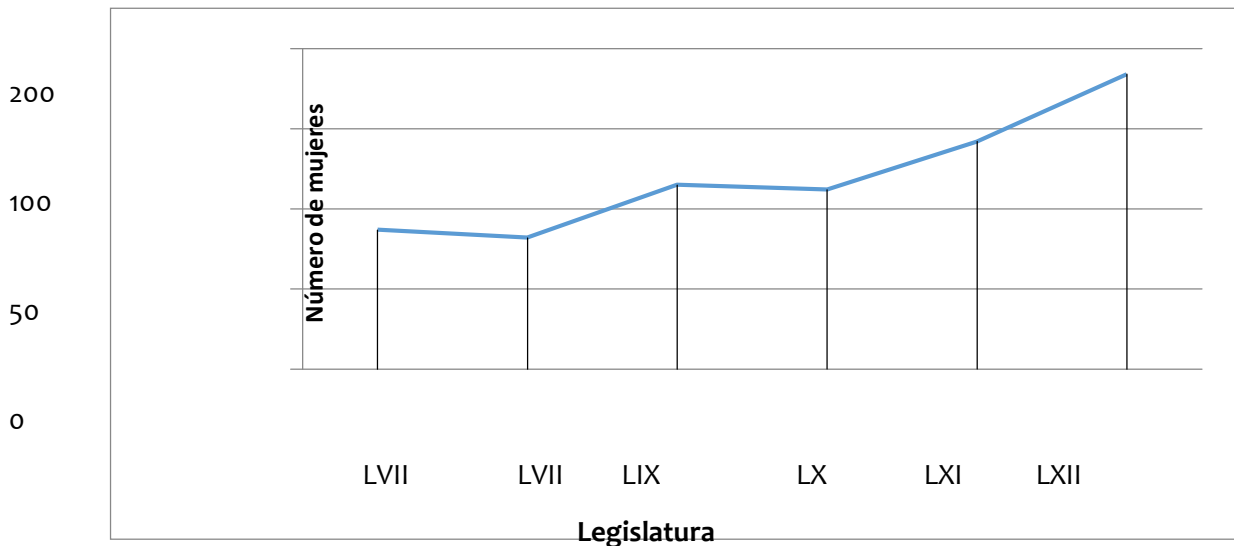
Como punto de partida podemos señalar que a partir de 1997 se ha observado un incremento gradual de la presencia de la mujer en la integración de la Cámara de Diputados, aunque la integración de la LX Legislatura muestra un ligero retroceso en la participación femenina. El siguiente cuadro y gráfica dan cuenta de lo anterior.

Cuadro 1: porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados

Legis-	Años		Porcentaje de la
	Años	Número	
LVII	1997-	87	17.40%
LVIII	2000-	82	16.40%
LIX	2003-	115	23.19%
LX	2006-	112	22.80%
LXI	2009-	142	28.40%
LXII	2012-	184	37%

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Gráfica 1: porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados



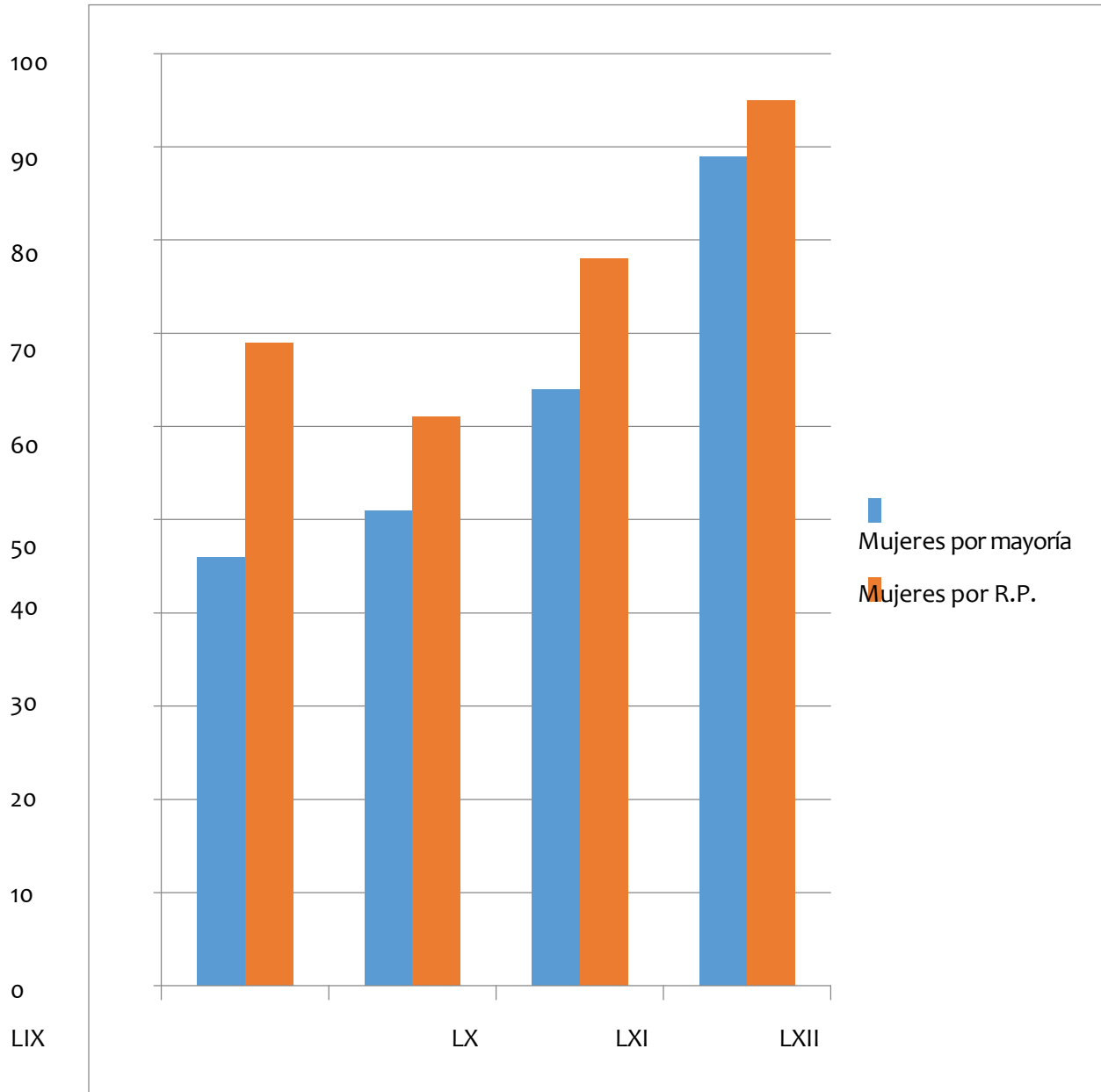
Fuente: elaboración propia con datos de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Respecto a la integración de la Cámara de Diputados, por tipo de elección y por género, en el caso de las mujeres, el sistema electoral de representación proporcional es más importante que el sistema de mayoría relativa. Pues las diputadas electas bajo el principio de representación proporcional son más que las que entran a la Cámara por mayoría relativa. Sin embargo, debe decirse que en la última legislatura la distancia entre las mujeres que fueron electas por mayoría y las mujeres que entraron por R.P fue mínima. La si-



guiente gráfica nos afirma lo anterior.

Gráfica 2: mujeres en la Cámara de diputados por tipo de elección



Fuente: elaboración propia con datos de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Bajo el análisis por Grupo Parlamentario, se observa que de los tres partidos más grandes, el Partido Acción Nacional era el que mantenía regularmente el mayor porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la última legislatura cayó sorprendentemente. De tener 52 mujeres en la LXI Legislatura pasó a 36 en la siguiente. Con esa caída el Partido Revolucionario Institucional se ha vuelto el partido que más mujeres ha ingresado a la Cámara de Diputados considerando el total de diputadas en todas las legisla-

turas bajo análisis. Al último se encuentra el Partido Democrático Revolucionario con tan solo 117 diputadas.

Cuadro 2: número de mujeres por grupo parlamentario

Legisla-	Años	PRI	PA	PR	PV	Conver-	PT	Nue va	PASC
LIX	2003- 2006	37	45	28	5	0	0	0	0
LX	2006- 2009	18	47	29	6	4	2	4	2
LXI	2009- 2012	51	52	23	6	4	3	3	0
LXII	2012- 2015	80	36	37	12	8	6	5	0
<b>Total</b>		186	180	117	29	16	11	12	2

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Algo curioso del análisis parlamentario es que en todos los partidos las mujeres se benefician del sistema de representación proporcional para ingresar a la Cámara, excepto el PRI donde la mayoría de las mujeres entran por el sistema de mayoría relativa. El siguiente cuadro nos manifiesta lo anterior.

Cuadro 3: porcentaje de mujeres por formula de representación

Partido	Legislatura					
	LIX		LXI		LXII	
	Mayoría	R.P	Mayoría	R.P	Mayoría	R.P.
PAN	17	28	19	33	7	29
PRD	13	15	7	16	18	24
PRI	16	21	36	15	56	24

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

En conclusión de todo lo anterior podemos decir que a partir de la reforma que se dio en materia de género se ha ido incrementando gradualmente el número de mujeres en la Cámara de Diputados. El tipo de elección por el que se benefician las diputadas es el de Representación Proporcional, aunque el PRI sea el único partido donde la mayoría de las mujeres entre por la vía de Mayoría Relativa. Asimismo ha sido el PRI el que más mujeres ha llevado a la Cámara de Diputados.

#### Diputadas presidiendo comisiones y comités, 1997-2015

La Cámara de Diputados cuenta para su funcionamiento con comisiones ordinarias, comisiones especiales, comisiones de investigación y comités.<sup>188</sup> Es en estos órganos donde se lleva a cabo el dictamen legislativo y tareas de información así como de control evaluatorio y de fiscalización. Como en casi todos los países de América Latina, en el nuestro también el número y la denominación del sistema de comisiones básicamente se corresponden con las dependencias que conforman el gobierno federal.<sup>189</sup>

A partir de la LOCG aprobada el 3 de septiembre de 1999, en la Cámara Baja se fija en 30 el tope máximo de sus integrantes. Las comisiones ordinarias son de carácter permanente y cada diputado o diputada puede integrar hasta tres. En cambio, las comisiones de investigación son transitorias y su competencia se reduce a los hechos específicos que motivan su creación. Las Comisiones especiales se constituyen cuando el Pleno las estime necesarias para hacerse cargo de algún asunto específico; cumpliendo su objeto se extinguirán.

Para la integración de las comisiones el órgano encargado de presentar al pleno la propuesta para su reparto es la Junta de Coordinación Política. De esta forma, la integración queda al arbitrio de los liderazgos de los partidos en estos órganos sin mayores indicaciones en la ley que cuidar la proporcionalidad y la pluralidad de las fuerzas representadas en la Cámara correspondiente, así como por la sugerencia de tomar en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados y las diputadas.<sup>190</sup>

Bajo estas consideraciones, en el siguiente apartado se analizarán las comisiones y comités presididos por mujeres en la Cámara de Diputados.

En la LVII Legislatura (1997-20012) hubo un total de 67 comisiones y comités. De un total de 38 comisiones ordinarias, 7 estuvieron presididas por una mujer.

En cuanto a las comisiones especiales, 20 en total, 6 correspondieron a una mujer en la presidencia. Para las comisiones de investigación y los comités, en ningún caso se contó con alguna mujer presidiendo. El PVEM, el PT y PRD fueron los partidos que mayor inclusión tuvieron en este ámbito para las mujeres. En el caso del PVEM, la única dirigencia que quedó a su cargo, correspondió a una mujer llevar la dirección de esta Comisión Especial.

El PT tuvo a su encargo 3 presidencias, de las cuales 1 fue para una de sus diputadas. En el caso del PRD, de las 8 comisiones ordinarias que le correspondieron, 2 fueron presididas por una mujer y de 5 especiales 2 pertenecieron a una mujer. Es decir, de un total de 15 presidencias que le fueron repartidas, 4 le fueron asignadas a mujeres para presidirlas, lo cual representa el 27 por ciento.

El PRI fue el partido que menor porcentaje obtuvo al momento de repartir entre sus diputadas las residencias de las Comisiones y los Comités pues de 32 solamente 4 correspondieron a una dirigencia femenina.

El balance de la Legislatura arroja una participación del 18 por ciento en las presidencias de estos órganos técnico-legislativos. De las Comisiones Ordinarias, Artesanías, Información Gestoría y Quejas, Cultura, Distrito Federal, Ciencia y Tecnología, Radio Televisión y Cinematografía y Turismo fueron presididas por dipu-

---

<sup>188</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 39.

<sup>189</sup> Béjar Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión*, México, Gernika/UNAM, 2006, p. 214.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 233.

tadas. En cuanto a las Comisiones Especiales, las que estuvieron a cargo de una mujer fueron la de Asuntos de la Juventud, Desarrollo Regional y apoyo a la producción, Desarrollo Social, Equidad y Género y Protección Civil.

En la LVIII Legislatura (2000-2003) hubo un total de 51 comisiones y comités. De 40 comisiones ordinarias, 4 estuvieron a cargo de una mujer. De las comisiones especiales, el 20 por ciento corresponden a una mujer en la presidencia (1 de 5). En cuanto a los Comités, ninguno contó con alguna diputada en la presidencia.

En el rubro de los partidos políticos, fueron los minoritarios los que presentaron mayor inclusión en este ámbito. El PVEM y el PT tuvieron en la presidencia de sus comisiones correspondientes un 50 por ciento de mujeres. Cada uno contó con 2 presidencias de las cuales una fue asignada a una mujer. El PRI incluyó en la presidencia de estos órganos a 2 mujeres, lo que representó el 8 por ciento del total puesto que tenía a su cargo 25 órganos técnico-legislativos. El PAN incluyó la participación de las mujeres en este sentido en un 6 por ciento.

Por último, el PRD contó con 6 presidencias y ninguna fue para alguna de sus integrantes. En general, esta Legislatura contó con la inclusión del 10 por ciento de las mujeres en la presidencia de Comisiones y Comités.

Nuevamente podemos observar que el tema de Equidad y Género y Asuntos de la Juventud se repiten. Además de éstas, en las Comisiones Ordinarias están la de Ciencia y Tecnología, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios. Por otra parte, que aparece dentro de las Comisiones Especiales la encargada de asuntos de Homicidios de mujeres en Cd. Juárez, Chihuahua.

En la LIX Legislatura (2003-2006) hubo un total de 76 Comisiones y Comités, de los cuales 45 Comisiones fueron ordinarias, 18 Especiales, 5 de Investigación y 8 Comités. En esta Legislatura la participación de las mujeres como presidentas estuvo en todos los tipos de Comisión. Su participación en las Comisiones Ordinarias fue del 16 por ciento, en las Especiales del 17 por ciento, en las de Investigación del 20 por ciento y en los Comités su participación fue del 12.5 por ciento.

En el rubro de los partidos políticos, en PVEM fue quien más diputadas presentó para estos cargos con 33 por ciento pues de 3 presidencias que le correspondieron 1 fue para una de sus diputadas. Le sigue el PRI en segundo lugar con 17 por ciento y el PAN con 15 por ciento, cada uno con 6 y 3 diputadas respectivamente.

El PRD presentó 2 mujeres para presidir 15 de estos órganos que le correspondieron. En cuanto a Convergencia y PT, ninguno presentó diputadas para fungir como presidentas.

El balance general de esta legislatura es de 12 mujeres presidiendo de un total de 76 Comisiones y comités, lo que equivale al 16 por ciento de participación de mujeres en este rubro.

Las temáticas correspondientes fueron Atención a Grupos vulnerables, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Equidad y Género, Justicia y Derechos Humanos, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Subcomisión de examen previo. En cuanto a los Comités, el que estuvo presidido por una mujer fue el Comité del Centro de Estudios de las Mujeres y la Equidad de Género. Las Comisiones Especiales fueron: De la niñez, Adolescencia y Familias y la relativa a los feminicidios en la República Mexicana y la procuración de

Justicia, y también sobre Los Festejos del Bicentenario del Natalicio de Benito Juárez. Por último, estuvo a cargo de una mujer la Comisión de Investigación del Daño ecológico y social generado por PEMEX.

En la LX Legislatura (2006-2009) la participación de las mujeres se concentró en 8 comisiones ordinarias de 44, lo que representó un 18 por ciento. En las Comisiones Especiales presidieron 2 de 20, representando un 10 por ciento. En las Comisiones de Investigación su participación fue nula. En cuanto a los Comités, su participación fue del 37.5 por ciento pues presidieron 3 comités de 8.

El partido que más mujeres en términos porcentuales presentó fue Nueva Alianza con un 50 por ciento pues de dos presidencias una le correspondió a una de sus diputadas. Le sigue Convergencia que con una mujer en una presidencia de las 3 que le correspondían.

PAN y PRD con 5 y 4 mujeres respectivamente, incluyeron al 19 por ciento en este rubro de participación. El PRI otorgó menos poder a las mujeres en este sentido con 2 presidencias de 18. El balance de la Legislatura LX es mayor a su antecesora con 13 mujeres presidiendo de un total de 75 Comisiones y Comités, lo que representa un 17 por ciento. Nuevamente vemos como las Comisiones y Comités presididos por mujeres son los que tienen que ver con Apoyo a Grupos Vulnerables, Equidad y Género, Juventud y Deporte así como Ciencia y Tecnología. Resaltan la Comisión de Participación Ciudadana que no había estado presidida por alguna diputada, así como la Comisión de Economía. En el caso de los comités está de nueva cuenta el Del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, De Administración y como novedad el Comité de Competitividad.

En las Comisiones Especiales, la de Defensa de los Derechos Sociales de Acceso al Agua y Protección de Ambientes Acuáticos y la Reforma del Estado estuvieron bajo la batuta diputadas del PRD y PAN respectivamente.

La LXI (2009-2012) tuvo un total de 93 Comisiones y Comités en total, de los cuales 44 fueron Comisiones Ordinarias, 41 Comisiones Especiales y 8 Comités. La mayor participación de mujeres en términos porcentuales se dio en los Comités pues representaron el 37.5 por ciento de las presidencias. En cuanto a las Comisiones Ordinarias representaron el 23 por ciento de las presidencias con 10 a su cargo. De las Comisiones Especiales 7 fueron presididas por mujeres representando un 17 por ciento.

En esta ocasión el PRD presentó la mayor cantidad de mujeres para presidir estos órganos, dentro de las 15 Comisiones y Comités que le correspondió presidir, 6 estuvieron a cargo de una mujer. Le siguen el PT y el PAN con 33 y 32 por ciento respectivamente. Además, se muestra de nueva cuenta una tendencia del PRI por presentar la menor cantidad de mujeres para dirigir Comisiones y Comités, en esta ocasión presentó 5 mujeres de un total de 43 presidencias, lo que representó el 12 por ciento.

Por otra parte, Movimiento ciudadano y Nueva Alianza incluyeron mujeres para este tipo de cargos. El balance de la Legislatura LXI es mayor a sus antecesoras con 20 mujeres presidiendo de un total de 93 Comisiones y Comités, lo que representa un 22 por ciento. Se repiten dentro de las Comisiones Ordinarias la presidencia de las mujeres en los ramos de Atención a Grupos Vulnerables, Cultura, Distrito Federal, Población y Asuntos Migratorios, Equidad y Género, Medio Ambiente y Recursos Naturales. Como novedad están las Comisiones Ordinarias de Pesca, Desarrollo Metropolitano, Seguridad Social y la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto a las Comisiones Especiales están las de Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sureste de México, Para la Familia, Para la niñez y Citricultura. Además, se repiten como en legislaturas anteriores las Comisiones relacionadas con los feminicidios y los Festejos del Bicentenario.

De los Comités, están de nueva cuenta el Comité de Administración así como el Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la equidad de género. También estuvo el Comité de Decanos presidido por una diputada integrante del PT.

Durante la LXII (2012-2015) hubo un incremento de la participación de las mujeres. De un total de 98 Comisiones y Comités, 56 pertenecieron al rubro de carácter ordinario, 33 fueron especiales, 1 de investigación y 8 pertenecieron al rango de Comités. Dentro de éstos, la participación de las mujeres se concentró principalmente -en términos porcentuales- en los Comités. De los 8 existentes, 4 fueron presididos por alguna diputada. En tanto que su participación dentro de las Comisiones Ordinarias fue del 23 por ciento con 13 Comisiones. En las Comisiones Especiales representaron el 30 por ciento de las presidencias pues presidieron 10 de 33. En cuanto a las Comisiones de Investigación, hasta el momento se ha creado una, la cual está presidida por un diputado por lo que su participación en este rango es nula.

En esta ocasión, el Partido Verde y el PRD representan los partidos con mayor número de mujeres integrando las presidencias. El PVEM cuenta con 6 presidencias, de las cuales 3 fueron encargadas a mujeres. El PRD por su parte cuenta con 22 presidencias y 9 pertenecen al género femenino. De esta forma, en términos porcentuales cada uno cuenta con una participación femenina del 50 y 41 por ciento respectivamente

El PRI representó a las mujeres en un 26 por ciento y el PAN con 21 por ciento. En esta ocasión, los partidos minoritarios como PT y MC no presentaron presidenta alguna.

El balance de las Legislatura LXII es mayor a sus antecesoras con 27 mujeres presidiendo de un total de 98 Comisiones y Comités, lo que representa un 28 por ciento.

La tendencia sobre las Comisiones y Comités presididas por mujeres continúa en esta legislatura. Dentro de éstas se encuentran nuevamente: Atención a grupos vulnerables, Derechos Humanos, Distrito Federal, Cultura, Derechos de la Niñez, Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Participación Ciudadana, en materia de seguimiento a las acciones de las autoridades competentes en relación a los feminicidios y el Comité del Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

Haciendo un balance general de la participación de las mujeres como presidentas de las Comisiones y Comités de la cámara baja en todas las legislaturas bajo análisis, podemos señalar la existencia de un decremento notable de la LVII a la LVIII Legislatura, sin embargo; a partir de la LVIII Legislatura hay un incremento constante de mujeres presidiendo estos órganos.

El balance final arroja un 19 por ciento de participación de las mujeres en este ámbito, de un total de 460 Comisiones y comités en estas 6 Legislaturas estudiadas, 89 estuvieron bajo la presidencia de alguna diputada.

Cuadro 4: comisiones y comités presididos por mujeres, LVII-LXIII Legislaturas



<b>LEGISLATURA</b>	<b>Comisiones y Comités presididas por mujeres</b>	
<b>LVII</b>	Total	67
	Mujeres	12
	<b>%</b>	<b>19</b>
<b>LVIII</b>	Total	51
	Mujeres	5
	<b>%</b>	<b>10</b>
<b>LIX</b>	Total	76
	Mujeres	12
	<b>%</b>	<b>16</b>
<b>LX</b>	Total	75
	Mujeres	13
	<b>%</b>	<b>17</b>
<b>LXI</b>	Total	93
	Mujeres	20
	<b>%</b>	<b>22</b>
<b>LXII</b>	98	
	27	
	<b>%</b>	<b>28</b>
<b>Balance General</b>	460	
	89	
	<b>%</b>	<b>19</b>

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> y  
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Asimismo, podemos ver una tendencia en la que las mujeres tienen a su cargo Comisiones y Comités relacionados con problemáticas de Género, Atención a Grupos vulnerables, Juventud, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Niñez, Adolescencia y Familia, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 5: temas de las comisiones y comités presididos por mujeres, LVII-LXIII

Legislaturas

<b>Temas de Comisiones Ordinarias, Especiales y de Investigación</b>	<b>No. De Presidencias</b>
Seguridad Social / Atención a Grupos Vulnerables / Desarrollo Social / Contra la trata de personas	9
Juventud y Deporte/ Desarrollo Social / De la niñez, Adolescencia y Familias	9
Desarrollo Regional / Apoyo a la producción	7
Medio Ambiente y Recursos Naturales / Pesca / Daño ecológico y social causado por PEMEX	7
Equidad y Género	6
Cultura / Artesanías / Turismo	5
Distrito Federal/ Desarrollo Metropolitano	5
Ciencia y Tecnología / Tecnologías de la Comunicación	4
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios/ Relaciones exteriores	4
En materia de Femicidios	4
Justicia y Derechos Humanos	3
En materia de festejos del bicentenario y conmemoraciones	3
Participación Ciudadana	2
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación / Transparencia y anticorrupción	2
Subcomisión de Examen Previo	1
Economía	1
Jurisdiccional	1
Información Gestoría y Quejas	1
Radio, Televisión y Cinematografía	1
Protección Civil	1
Seguimiento a prácticas monopólicas	1
Reforma del Estado	1
<b>Temas de Comités</b>	
Mujeres y Equidad de Género	4
De Administración	2
Estudios de Derecho, Parlamentarios y de Finanzas Públicas	2
De competitividad	1
Información Gestoría y Quejas	1
De Decanos	1
<b>Total</b>	<b>89</b>

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> y <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

### Conclusiones

El número de legisladoras que han ingresado a la Cámara de Diputados ha tenido un aumento sostenido. En la LVII Legislatura (1997-2012) representaban el 17.40 por ciento del total y en la actualidad (LXII Legislatura, 2012-2015) constituyen el 37 por ciento. Cabe destacar que el PRI es el partido que más mujeres ha llevado a la Cámara. Sin embargo, no es el que promueva que un mayor porcentaje de sus legisladoras ocupe presidencias de comisiones o comités, pues esta cifra muestra un movimiento inconstante y ningún partido se destaca al respecto.

Ahora bien, a partir de la LVIII Legislatura (2000-2003) se observa un aumento constante del número de

mujeres presidentas de comisiones o comités. Pasando del 10 por ciento en esta Legislatura, al 28 por ciento en la última (LXII Legislatura, 2012-2015). Asimismo, el número de mujeres diputadas está relacionado con su presencia como presidentas de comisiones o comités, pues el crecimiento numérico de las legisladoras se ve acompañado del crecimiento en el número de comisiones y comités que presiden.

Vale la pena señalar que existe una tendencia a que dirijan comisiones y comités relacionados con problemas de género, atención a grupos vulnerables, desarrollo social, juventud y problemas de la niñez –sobre todo–. Podría parecer natural que así fuera, pero para observar una verdadera inclusión de las mujeres en este órgano legislativo quizá debería diversificarse más su participación y verse en comisiones y comités de mayor relevancia política, como son las relativas a cuestiones económicas o de gobernabilidad.

### **Fuentes:**

Alcocer, Jorge, “sentencia histórica”, en: Alcocer, Jorge (comp.), *Cuota de género. Una sentencia histórica*, México, IEPCEJ, 2013, p. 66.

Béjar Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión*, México, Gernika/UNAM, 2006, p. 214.

Béjar, Luisa, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en: Béjar, Luisa (Coord.) *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Cedillo delgado, Rafael, “El trabajo legislativo de las diputadas”, en: Reveles, Francisco y Miguel Ángel Sánchez (Coords.), *El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*, México, Gernika, 2012, p. 153.

Childs, Sarah, “Intra-Party democracy: A Gendered critique and a Feminist Agenda”, en: Cross, William y Richard S. Katz (Editores), *The Challenges of Intra- Party Democracy*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 2013.

Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1999.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Edición de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2010.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 39. Ríos Tobar, Marcela, *et. al., Cuotas de género: democracia y representación*, Chile, FLACSO/IDEA; 2006.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, dos tomos, Madrid, Alianza, 2005.

Vidal, Fernanda, “El papel de la mujer en la conformación del aparato gubernamental: una mirada a partir de las reformas electorales en materia de equidad de género”, en: González Marín, María Luisa y Patricia Rodríguez López (Coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 64.

Páginas electrónicas:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

## Dimensiones de la democracia y derechos fundamentales

**Carlos Sergio Quiñones Tinoco**

Universidad Juárez del Estado de Durango

Instituto de Investigaciones Jurídicas

carlosergioq@yahoo.com.mx

### 1. Nociones preliminares

Cualquier intento de definir la democracia creará un concepto discutible; tal concepto será siempre el resultado de una prueba o examen de una realidad determinada por un tiempo y un espacio históricamente señalados; se define como un ideal que frente a esa realidad resulta insuficiente<sup>191</sup>.

Desde la época de la antigua Grecia, donde nació el concepto *democracia*, hasta nuestra época, las prácticas que se consideran democráticas han variado de acuerdo con el ideal conceptualizado partiendo del principio de que es el gobierno del pueblo.

Sin embargo, como señalan Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, los procesos de liberación y democratización que caracterizaron a las últimas décadas del siglo XX parecen compartir un elemento común: “*La percepción de la posibilidad de la innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en proceso de toma de decisión*”<sup>192</sup>; estos procesos significaron la inclusión de temáticas antes ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación<sup>193</sup>. En este contexto, las sociedades capitalistas consolidaron la concepción de la democracia liberal con la cual equilibrar la tensión entre democracia y capitalismo; este proceso estabilizador se dio por dos vías: “*por la prioridad conferida a la acumulación de capital con relación a la redistribución social y por la limitación a la participación ciudadana, tanto individual, como colectiva, con el objetivo de no ‘sobrecargar’ demasiado el régimen democrático con demandas sociales que pudiesen poner en peligro la prioridad de la acumulación sobre la redistribución*”<sup>194</sup>.

El proceso estabilizador señalado por De Sousa Santos y Avritzer tiene su fundamento en una concepción liberal e individualista de la democracia –a la que denominan “*democracia hegemónica*”– y su base

---

<sup>191</sup> Arblaster, Anthony. *Democracia*. Nueva Imagen, México, 1991. p. 15.

<sup>192</sup> De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo. “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coordinador), Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 53

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 54.

es la cuestión de la democracia como forma y no como sustancia, es decir, destaca la importancia de los aspectos procedimentales de la democracia sobre los esenciales que tienen que ver con las dimensiones sociopolíticas de las que emana el poder público. Con todo, el proceso estabilizador referido tiene su fundamento teórico en la idea de la soberanía del pueblo que concibe a la potestad estatal como derivada de la soberanía popular de donde derivan las visiones procedimentales de la democracia de las que destaco las dos visiones imperantes durante el pasado siglo XX y que se extienden hasta el presente en el contexto del fenómeno de la globalización: la visión liberal de la democracia y la visión procedimental democrática.

Según la visión liberal de la democracia, la base de la autoridad del poder público la constituye la voluntad del pueblo. En la integración del poder público, participan todos los miembros del grupo mediante el establecimiento de un sistema democrático que se instituye como representativo en atención a la complejidad de una democracia directa, por lo que el representante es elegido por el voto popular otorgándole un mandato.

El punto de partida de esta corriente liberal, es el reconocimiento de la igualdad de los seres humanos, por lo que al establecerse el orden jurídico deben respetarse los derechos inherentes a la persona —sus derechos humanos o fundamentales— y garantizar su ejercicio. En materia electoral se comprenden tres derechos fundamentales: el derecho a participar en la integración de la representación; el derecho de votar y de ser elegido; y, el derecho de acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de funciones públicas.

Es la vertiente adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y así lo ha establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, documentos en los que se contienen los principios que establecen que los derechos políticos deben ejercerse sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; así como los principios de la libre determinación de los pueblos para definir sus vías de desarrollo y de participación política activa. Adicionalmente se protegen otros derechos humanos considerados fundamentales para el desarrollo de los procesos electorales como son los de libertad de expresión, de información, de reunión, de asociación y de circulación.

La visión procedimental democrática<sup>195</sup>, parte del principio de que la soberanía popular es el origen del poder político. Es el pueblo el que gobierna a través de una serie de mediaciones y procedimientos. En un gobierno democrático rige el principio de la mayoría y el principio de la representación. El principio de la mayoría se explica ante la falta de unanimidad, por lo que la mayoría determina el curso a seguir; pero su propia regla exige el reconocimiento de las minorías y sus derechos; de esta manera, los gobiernos democráticos se basan en votaciones y en negociaciones y concertaciones.

Lo anterior supone en las tareas gubernamentales un alto grado de complejidad y especialización, lo que hace inviable la participación constante y permanente de la ciudadanía en su conjunto, ante la imposibilidad de que conozca a plenitud los problemas del Estado y la falta de dedicación exclusiva a las tareas gubernamentales. Por eso, la democracia moderna sólo puede ser representativa y el pueblo ejerciendo su derecho a votar elige a sus representantes, quienes conducen y deciden el rumbo.

---

<sup>195</sup> Sobre fundamentos de esta vertiente véase el cuaderno de Luis Salazar y José Woldenberg *Principios y valores de la democracia*. Instituto Federal Electoral, México, 2001.

En la praxis política, la democracia debe fundarse en los principios de pluralidad, tolerancia, competencia regulada, de mayoría, legalidad, derecho de las minorías, igualdad, ciudadanía, soberanía popular, relación de dependencia de los gobernantes con respecto a los gobernados, representación, revocabilidad de los mandatos, paz social, convivencia de la diversidad, participación, procesamiento de intereses diversos, inducción a la organización, gobernabilidad con apoyo ciudadano y derechos individuales.

Sin embargo, y a pesar de que ambas visiones consideran a la soberanía popular –aunque con enfoques diferentes— como la fuente de la potestad del Estado, en el proceso estabilizador al que se refieren De Sousa Santos y Avritzer, el canon hegemónico de la democracia liberal e individualista (hegemónica) que se impone en el marco globalizador presenta prácticas contrarias a la posible ampliación de la participación que supone el ejercicio de la soberanía popular; los autores mencionados señalan algunas cuestiones surgidas de este proceso estabilizador, de entre las que destaco dos: la pérdida de la demodiversidad y la participación y representación.

De Sousa Santos y Avritzer definen la demodiversidad como “*la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas*”<sup>196</sup>; señalan que en los años sesenta del siglo XX, frente al modelo de democracia liberal de Europa Occidental y de América del Norte “*existían otras prácticas políticas que reivindicaban el estatus democrático y lo hacían a la luz de criterios autónomos y distintos de los que subyacían en la democracia liberal*”<sup>197</sup>, pero que cuando fueron perdiendo fuerza y credibilidad su fue imponiendo el modelo de democracia liberal como modelo único y universal –de ahí la concepción de democracia hegemónica— fortalecido por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional quienes lo impusieron como condición política para el otorgamiento de préstamos y ayuda financiera<sup>198</sup>. La imposición del modelo liberal como modelo único y universal implica una pérdida de demodiversidad<sup>199</sup>, cuyo aspecto negativo reside en dos factores; el primero se refiere a la justificación de la democracia: si ésta tiene un valor intrínseco y no sólo una función instrumental, “*ese valor no puede sin más asumirse como universal*”<sup>200</sup>; inscrita en la modernidad occidental, por coexistir con otros modelos en un mundo reconocido hoy día como multicultural, no puede reivindicar simplemente sus valores como universales; si esa reivindicación no expone las razones que la sustentan ni está dispuesta a dialogar con otras culturas que proponen modelos diferentes y que a su vez cuestionan tal reivindicación, ésta se impondrá sólo por la fuerza de circunstancias extrañas a ella, por lo que se convierte en una reivindicación imperial<sup>201</sup>. El segundo factor se refiere a la distinción entre democracia como ideal y democracia como práctica. “*La imposición universal del modelo liberal lleva al extremo esta distinción y en ella la democracia realmente existente es frecuentemente tan distinta del ideal democrático que no parece ser más que una caricatura de él*”<sup>202</sup>. Estos dos factores ha generado una baja intensidad democrática que restringe la participación de los ciudadanos en la vida política<sup>203</sup>.

<sup>196</sup>De Sousa Santos y Avritzer, op. cit., p. 65.

<sup>197</sup>Ibidem, p. 65.

<sup>198</sup>Ibidem.

<sup>199</sup>Ibidem.

<sup>200</sup>Ibidem.

<sup>201</sup>Ibidem.

<sup>202</sup>Ibidem, p. 66.

<sup>203</sup>Ibidem.



Por lo que se refiere a la participación y a la representación, De Sousa Santos y Avritzer afirman que existen dos formas posibles de combinación entre democracia participativa y democracia representativa: la coexistencia y la complementariedad<sup>204</sup>. “Coexistencia implica una convivencia, en niveles diversos, de las diferentes formas de procedimentalismo, organización administrativa y variación de diseño institucional”<sup>205</sup>; la democracia representativa en el nivel nacional coexiste con la democracia representativa en el nivel local; esta coexistencia supone que el gobierno reconoce que el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación tales como los concebidos en el modelo liberal hegemónico<sup>206</sup>. La complementariedad “implica una decisión de la sociedad política de ampliar la participación en el nivel local a través de la transferencia o devolución a formas participativas de deliberación de prerrogativas de decisión al principio detenidas por los gobernantes”<sup>207</sup>, la complementariedad implica la voluntad de la sociedad de instituir y/o ampliar la práctica de las llamadas formas de democracia directa.

En el contexto globalizador de imposición de un modelo de democracia liberal hegemónica esbozado en las líneas anteriores, es pertinente el examen del modelo democrático instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se acerca más a una democracia social y constitucional que en el texto constitucional se opone al modelo hegemónico, según puede desprenderse, principalmente, del enunciado de su dimensión social.

## 2. Las dimensiones de la democracia

La concepción de la democracia establecida en nuestra Constitución, que la define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”<sup>208</sup>, contiene alcances y limitaciones definidos en la propia Carta Magna en forma de directrices políticas, principios y normas. De acuerdo con Donald Dworkin<sup>209</sup>, el concepto *directrices políticas* se refiere “al tipo de estándar que propone un objetivo que ha “. . .de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad”<sup>210</sup>; en tanto que el concepto *principio* se refiere a “un estándar que ha de ser observado [. . .] porque es una exigencia de la justicia, de la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”<sup>211</sup>, y las normas constitucionales se presentan como mandatos de optimización para asegurar la paz, la convivencia social y la identidad de propósitos entre gobernantes y gobernados.

Con apoyo en este marco conceptual proporcionado por Dworkin, es posible identificar las directrices políticas –derivadas de la concepción citada de la democracia, contenida en el artículo 3° constitucional— referentes a las dimensiones jurídica, política y social.

<sup>204</sup>Ibíd., p. 68.

<sup>205</sup>Ídem.

<sup>206</sup>Ibíd., p. 69.

<sup>207</sup>Ídem.

<sup>208</sup>Art. 3° de la CPEUM.

<sup>209</sup>Dworkin, Donald. *Los derechos en serio*. Edit. Ariel, Barcelona, 2002. Traducción de Marta Gustavino.

<sup>210</sup>Op. cit., p.72.

<sup>211</sup>Ídem.

La concepción de la democracia como estructura jurídica significa que su conformación como ideal para la instauración del poder público y su ejercicio con la participación del pueblo se encuentra orientada por principios y directrices establecidas en la misma Constitución y regulada por normas constitucionales y legales; la noción de democracia como régimen político, delimita su dimensión política (de gobierno o de dirección), la que tiene que ver con la organización del Estado, la división de poderes, la protección de los derechos fundamentales individuales y sociales y la garantía para el ejercicio de los derechos político-electorales.

La concepción de la democracia como un sistema de vida, establece su dimensión social; esta dimensión tiene una doble vertiente: la primera la constituye la aspiración de alcanzar un modo o estilo de vida y la fórmula para alcanzarlo; la comprensión de esta dimensión social de la democracia requiere tener presentes sus aspectos básicos como son: el económico, el social y el cultural, de donde se sigue que el modo o estilo de vida al que se aspira es aquél que tendrá como característica la satisfacción mínima para todos los individuos de sus demandas de bienes y servicios económicos, de integración y de pertenencia a la sociedad en que viven y el acceso a la salud, a la educación y al conocimiento de las ciencias y las artes; la otra vertiente de la dimensión social, o sea, la fórmula para alcanzar el modo o estilo de vida al que se aspira, significa la acción constante de los órganos del Estado para el mejoramiento del pueblo en los aspectos señalados, es decir, el económico, el social y el cultural. Estas directrices expresan las soluciones señaladas por el Constituyente, que proyectan racionalmente el destino de la nación en sus dimensiones jurídica, política, económica, social y cultural.

Considero que el ideal democrático establecido en nuestra Constitución, conforme al desglose propuesto de la definición que contiene el texto del artículo 3° constitucional puede enmarcarse en el modelo de democracia constitucional propuesto por Luigi Ferrajoli, del que destaco más adelante algunos aspectos de su pensamiento sobre este tema.

### **3. La percepción sobre la democracia**

Sin embargo, puede decirse que la democracia en México es un ideal plasmado en la Constitución aún lejano de alcanzar; más si consideramos que nuestra práctica democrática se encuentra en buena medida orientada por los valores impuestos por la democracia hegemónica impuesta desde los organismos financieros internacionales como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pues siguiendo este modelo se ha buscado estabilizar la tensión entre democracia y capitalismo, de lo cual es ejemplo la reforma a la Ley Federal del Trabajo promulgada en Noviembre del año 2012, que significó el abaratamiento del factor trabajo para “no sobrecargar demasiado el régimen democrático con demandas sociales que pudiesen poner en peligro la prioridad de la acumulación sobre la redistribución”. Este proceso estabilizador genera una imprecisa percepción de la democracia en la ciudadanía, según se desprende de los resultados arrojados por la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012<sup>212</sup>, de los cuales se destacan las siguientes preguntas y sus respuestas:

---

<sup>212</sup>Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012

El 58.11% de los encuestados consideró a la democracia preferible a cualquier otra forma de gobierno, mientras que 21.03% consideró que en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático;

El 6.82% de los encuestados estuvo muy de acuerdo con la frase “*la democracia es peligrosa porque puede causar problemas*”, mientras que el 35.05% estuvo de acuerdo y el 45.84% estuvo en desacuerdo;

El 11.01% de los encuestados estuvo muy de acuerdo con la frase “*el país funcionaría mejor si fuera gobernado por líderes duros*”, mientras que el 32.26% estuvo de acuerdo y el 42.63% estuvo en desacuerdo;

El 10.24% de los encuestados estuvo muy de acuerdo con la frase “*el gobierno es más autoritario que democrático*”, mientras que el 44.04% estuvo de acuerdo y el 34.40% estuvo en desacuerdo;

A la pregunta: *¿México vive o no en democracia?*, el 33.83% de los encuestados respondió sí, mientras que el 33.45% respondió sí, en parte y el 30.89% respondió no;

A la pregunta: *¿qué tan satisfecho está usted con la democracia que tenemos en México?*, el 6.01% de los encuestados respondió muy satisfecho, mientras que el 24.10% respondió satisfecho y el 17.85% respondió ni satisfecho ni insatisfecho, me da igual;

A la pregunta “*si tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico ¿qué consideraría más importante?*”, el 49.93% de los encuestados respondió el desarrollo económico, mientras que el 20.83% respondió la democracia y el 27.15% respondió ambos aspectos son igualmente importantes;

A la pregunta *¿usted cree que la democracia es indispensable o no para llegar a ser un país desarrollado?*, el 78.93% de los encuestados respondió es indispensable, mientras que el 17.36% respondió no es indispensable;

A la pregunta “*algunas personas dicen que la democracia ayuda a resolver los problemas de la sociedad ¿usted qué piensa?*”, el 75.83% de los encuestados respondió sí ayuda, mientras que el 19.81% respondió la democracia no ayuda;

A la pregunta *¿cree usted que la democracia en nuestro país será mejor o será peor en el futuro?*, el 26.77% de los encuestados respondió será mejor, mientras que el 23.36% respondió será mejor, en parte, el 17.41%, respondió será igual y el 27.62% respondió será peor;

A la pregunta *¿qué cree usted que es mejor para el país?*, el 67.44% de los encuestados respondió una democracia que respete los derechos de todas las personas, aunque no asegure el avance económico, mientras que el 19.90% respondió una dictadura que asegure el avance económico aunque no respete los derechos de todas las personas;

A la pregunta: *a cambio de vivir sin presiones económicas, ¿estaría usted dispuesto a sacrificar su Libertad de expresión?*, el 9.72% de los encuestados respondió sí estaría dispuesto, mientras que el 15.18% respondió sí, en parte y el 70.25% respondió no estaría dispuesto;

A la pregunta: *a cambio de vivir sin presiones económicas, ¿estaría usted dispuesto a sacrificar su libertad de asociación?*, el 10.69% de los encuestados respondió si estaría dispuesto, mientras que el 15.18% respondió si, en parte y el 67.82% respondió no estaría dispuesto;

A la pregunta: *¿a cambio de vivir sin presiones económicas, estaría usted dispuesto a sacrificar su libertad de organización?*, el 9.89% de los encuestados respondió si estaría dispuesto, mientras que el 16.16% respondió si, en parte y el 67.01% respondió no estaría dispuesto;

A la pregunta: *¿a cambio de vivir sin presiones económicas, estaría usted dispuesto a sacrificar su libertad de creencias?*, el 9.45% de los encuestados respondió si estaría dispuesto, mientras que el 13.83% respondió si, en parte y el 70.54% respondió no estaría dispuesto;

A la pregunta: *dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases: El voto de la mayoría debe decidir las acciones del gobierno*, el 26.76% de los encuestados respondió muy de acuerdo, mientras que el 56.27% respondió de acuerdo, el 12.19% respondió en desacuerdo,

A la pregunta: *dígame si está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases A los funcionarios públicos no les preocupa lo que piensa la gente como yo*, el 24.55% de los encuestados respondió muy de acuerdo, mientras que el 49.35% respondió de acuerdo, el 20.14% respondió en desacuerdo;

A la pregunta: *dígame si está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases El gobierno debería someter a votación de la ciudadanía a las decisiones importantes*, el 24.71% de los encuestados respondió muy de acuerdo, mientras que el 55.98% respondió de acuerdo, el 14.41% respondió en desacuerdo.

Los resultados anteriores a las preguntas que tienen que ver directamente con la percepción de la democracia, estimo que reflejan por un lado una crisis de implicación política y falta de confianza en las instituciones de gobierno y por otra parte reflejan la aspiración ciudadana de alcanzar el ideal democrático que en su dimensión social propone la definición de la democracia contenida en el artículo 3° constitucional.

La construcción de la democracia, de cada una de las dimensiones ya expuestas, pasa necesariamente por el fortalecimiento del estado de derecho y la consagración y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos: civiles, políticos y sociales. La democracia es un proceso que demanda un Estado con capacidades redistributivas y una sociedad civil participante en la toma de decisiones. La democracia como forma de vida requiere de ciertas condiciones económicas y políticas que permitan la efectivización de los derechos fundamentales de las personas, los que son consustanciales a la democracia. Considero que el modelo tridimensional de democracia establecido en la Constitución Mexicana se encuentra en cercanía con el modelo de democracia constitucional propuesto por Luigi Ferrajoli que enfrenta al modelo hegemónico.

#### **4. Democracia constitucional**

La democracia demanda la construcción de una ciudadanía activa que se apropie del espacio público para participar en el debate, la reflexión y la propuesta; la democracia demanda también de un Estado que a través de sus instituciones de gobierno contribuya a la construcción de esa ciudadanía reconociendo

y respetando los derechos fundamentales de las personas. La propuesta de democracia constitucional expuesta por Luigi Ferrajoli se ofrece como la vía propicia para lograr lo anterior.

Los puntos esenciales de la concepción de la democracia como democracia constitucional, propuesta por Luigi Ferrajoli, son los siguientes:

La visión constitucionalista de la democracia de Ferrajoli parte de dos concepciones de la democracia: a) democracia mayoritaria o plebiscitaria y b) democracia constitucional<sup>213</sup>.

La democracia mayoritaria o plebiscitaria encierra la idea de la fuerza y del poder ilimitado de la mayoría o de la soberanía popular y se caracteriza por:

*La descalificación de las reglas y de los límites al poder ejecutivo que es expresión de la mayoría, y en consecuencia de la división de poderes y de las funciones de control y garantía de la magistratura y del propio parlamento; la idea de que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso; en resumen, el rechazo del sistema de mediciones, de límites, de contrapesos y de controles que forma la sustancia de aquello que constituye, por el contrario, lo que podemos denominar <<democracias constitucionales>>.*<sup>214</sup>

La democracia constitucional, señala el autor citado, “es un modelo de democracia fruto de un cambio radical de paradigma acerca del papel del derecho producido en los últimos cincuenta años”<sup>215</sup>. Esta concepción de la democracia constitucional surge del redescubrimiento del

*[. . .] significado de la constitución como límite y vínculo de los poderes públicos, estipulados dos siglos antes en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789: <<Toda sociedad en la que no están asegurados la garantía de los derechos ni la separación de los poderes no tiene constitución>>. Se redescubre en suma –a nivel no sólo estatal sino internacional—, el valor de la constitución como norma dirigida a garantizar la división de poderes y de derechos fundamentales de todos. . .*<sup>216</sup>.

El cambio de paradigma –explica Ferrajoli— se produjo con la verdadera invención del siglo XX, la cual consistió: “en el carácter rígido de la constitución –o, si se prefiere, en la garantía de esa rigidez—, y en consecuencia en la sujeción del derecho de todos los poderes, incluso del poder legislativo”<sup>217</sup>. La constitución consiste en un sistema de reglas sustanciales y formales, cuyos destinatarios son los titulares del poder, lo que significa el perfeccionamiento del Estado de derecho, pero constituye también “un programa político para el futuro: la imposición a todos los poderes de imperativos negativos y positivos como fuente para su legitimación, pero además –y diría sobre todo— para su deslegitimación”<sup>218</sup>.

Ferrajoli explicita las limitaciones a que se encuentran sujetos los poderes para no alterar el pacto o programa político y garantizar la transformación del derecho en dirección a la igualdad en los derechos

---

<sup>213</sup> Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. 2ª edición, Editorial Trotta, Madrid, 2010. p. 25.

<sup>214</sup> Ídem.

<sup>215</sup> Ídem., p. 28. Ferrajoli señala como fecha de este cambio el año 1945 o el quinquenio 1945 – 1949, periodo inmediato al fin de la Segunda Guerra Mundial, que significó la derrota del nazismo y del fascismo.

<sup>216</sup> Ídem., p. 28.

<sup>217</sup> Ídem., pp. 28 y 29.

<sup>218</sup> Ídem., pp. 32 y 33.

fundamentales, señalando que bastaría la función de límite y vínculo a la mayoría para excluir la posibilidad de que las constituciones estén a disposición de esa mayoría y para reconocer su naturaleza de pacto fundante que asegura la paz y la convivencia; al ser los poderes constituidos los destinatarios, no podrán ser modificados, o derogados o debilitados los derechos fundamentales o garantías por esos mismos poderes, sino que sólo podrán ser ampliados o reforzados, por lo que de esta suerte, las normas constitucionales sustanciales, que son los derechos fundamentales pertenecen a todos, y es en esta titularidad común en donde reside el sentido de la democracia y de la soberanía popular<sup>219</sup>.

Continúa explicando que esta naturaleza pactada es intrínseca al concepto de constitución, tanto en el plano filosófico como en el plano histórico; en el plano filosófico constituye la idea contractualista, según la cual el Estado y el derecho son fenómenos artificiales y convencionales, contruidos por el hombre para la tutela de sus necesidades y de sus derechos naturales: el derecho a la vida, los derechos de libertad y de propiedad, y últimamente los derechos políticos y sociales<sup>220</sup>, y dice:

*En este sentido, la idea del contrato social es una gran metáfora de la democracia, en sus dos dimensiones: de la democracia política o formal, dado que la legitimación del poder público pasa a fundarse en el consenso de los contratantes; del Estado de derecho y de la democracia sustancial, dado que este consenso está condicionado por el respeto a los derechos naturales positivamente estipulados para la tutela de todos<sup>221</sup>.*

Más adelante, el propio Ferrajoli explica que el constitucionalismo es un programa para el futuro en un doble sentido: en un primer sentido, los derechos fundamentales incorporados a la Constitución deben ser garantizados y satisfechos, y el garantismo es la expresión del constitucionalismo que establece las técnicas de garantía idóneas para asegurar la máxima efectividad de los derechos reconocidos en la constitución. En un segundo sentido, aclara que el paradigma de la democracia constitucional es todavía un paradigma embrional que debe ser extendido en un triple dirección: primero, hacia la garantía de todos los derechos, los de libertad y los sociales; segundo, frente a los poderes, tanto a los públicos como a los privados, y tercero, a todos los niveles, en el derecho estatal y en el derecho internacional. Se trata –dice Ferrajoli– de tres expresiones indispensables del paradigma garantista y constitucional nacido en defensa de los derechos de libertad y como un sistema de límites a los poderes públicos dentro de los confines del Estado-nación<sup>222</sup>, y establece que:

*El futuro del constitucionalismo jurídico, y con él el de la democracia, sólo quedará garantizado por esta triple articulación y evolución: hacia un constitucionalismo social, como complemento del constitucionalismo liberal; hacia un constitucionalismo de derecho privado, como complemento del constitucionalismo de derecho público; hacia un constitucionalismo internacional, como complemento del constitucionalismo estatal<sup>223</sup>.*

Ferrajoli señala que en el nuevo modelo de democracia constitucional la producción del derecho no programa sólo formas mediante normas procedimentales para elaboración de leyes, sino que además

---

<sup>219</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>220</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>221</sup> *Ibíd.*, pp. 33 y 34.

<sup>222</sup> *Ibíd.*, p. 35.

<sup>223</sup> *Ibíd.*, pp. 35 y 36.



programa sus contenidos sustanciales vinculados normativamente a los principios de justicia inscritos en las constituciones, que abarcan la igualdad, la paz, la tutela de los derechos fundamentales<sup>224</sup>; y explica:

*Precisamente en este derecho por encima del derecho, en este sistema de normas metalegales destinadas a los poderes públicos y ante todo al legislador, consiste la constitución: se trata de la convención democrática acerca de lo que es indecible para cualquier mayoría, o bien porqué ciertas cosas no pueden ser decididas, y porqué otras no pueden no ser decididas. Esta convención [. . .] no es otra cosa que la estipulación de aquellas normas que son <<derechos fundamentales>>, es decir, de aquellos derechos elaborados por la tradición iusnaturalista, en el origen del Estado moderno, como <<innatos>> o <<naturales>>, y convertidos, una vez incorporados a aquellos contratos sociales en forma escrita que son las modernas constituciones, en derechos positivos de rango constitucional.*

*Se trata de un cambio revolucionario del paradigma del derecho y, conjuntamente, de la jurisdicción, de la ciencia jurídica y de la misma democracia [, , ]<sup>225</sup>*

Los cambios enunciados en el párrafo anterior son relevantes: cambian la condiciones de validez de las leyes ya que ésta ahora depende de su coherencia con los principios de justicia establecidos en la constitución; cambia la jurisdicción porque la actuación del juez debe sujetarse a la constitución, lo que le impone la crítica de las leyes inválidas a través de su interpretación en sentido constitucional o de su denuncia de inconstitucionalidad; cambia la ciencia jurídica en virtud de que su papel ahora debe ser crítico frente a las antinomias y lagunas de la ley con respecto a los imperativos constitucionales y proyectual porque debe introducir nuevas técnicas de garantías necesarias para superar las antinomias y lagunas<sup>226</sup>; y cambia la naturaleza de la democracia; textualmente dice Ferrajoli:

*En efecto, la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales –imponiendo obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos— ha insertado en la democracia una dimensión <<sustancial>>, que se agrega a la tradicional dimensión <<política>>, meramente <<formal>> o <<procedimental>>. Si las norma formales de la constitución –aquellas que disciplinan la organización de los poderes públicos [. . .]— garantizan la dimensión formal de la <<democracia política>> que se refiere al quién y al cómo de las decisiones, sus normas sustanciales –aquellas que establecen los principios y derechos fundamentales [. . .]— garantizan lo que bien podemos denominar la dimensión material de la <<democracia sustancial>>, que se refiere a qué no puede ser decidido o debe ser decidido por toda mayoría, vinculando la legislación, bajo pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales y de los otros principios axiológicos establecidos por ella<sup>227</sup>.*

Bajo este paradigma de la democracia, la relación entre política y derecho se transforma; la política se somete a los límites impuestos por los principios constitucionales; existen vínculos negativos que no pueden ser violados, como los derechos de libertad y existen vínculos positivos generados por los dere-

<sup>224</sup> *Ibíd.*, pp.30 y 31.

<sup>225</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>226</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>227</sup> *Ibíd.*, pp.31 y 32.

chos sociales que deben ser satisfechos; en este contexto, política y mercado quedan configurados como la *esfera de lo decidible* delimitada por los derechos fundamentales que se encuentran sustraídos de la disponibilidad del mercado y de la política por estar garantizados a todos; ninguna mayoría, y ni siquiera la unanimidad, puede decidir legalmente violarlos o no satisfacerlos<sup>228</sup>.

La reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de Junio del año 2011 en materia de derechos humanos significó un avance para la consolidación del Estado mexicano como un Estado constitucional de derecho; constituyó esta reforma un acercamiento al modelo de democracia constitucional propuesto por Luigi Ferrajoli al establecer en el artículo 1° que en la aplicación de las normas de derechos humanos debe favorecerse en todo tiempo a las personas la protección más amplia y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Estos principios del artículo 1° constitucional considero que constituyen una base sólida para la construcción de una ciudadanía activa y participante, una ciudadanía integral que ejerza sus derechos fundamentales civiles, de libertad, políticos y sociales, pues el dispositivo constitucional referido no establece limitaciones en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, puesto que estas acciones aplican para todos las personas que se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133, en relación con las disposiciones antes referidas, confirman un modelo garantista ya que dicho principio supedita a los poderes a su normatividad, esto en relación con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1°, que señala que las garantías para la protección de los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, con lo que implícitamente establece los límites de lo que puede ser decidido y lo que no puede ser decidido, lo que garantiza que no pueden desconocerse los derechos fundamentales ya asentados en el Capítulo I del Título Primero de la Constitución, y si podrá ser ampliado el reconocimiento de nuevos derechos fundamentales o los mecanismos para la aplicación diferenciada de ellos en favor de grupos excluidos o vulnerables.

## **5. Construcción de ciudadanía**

En el contexto descrito en la primera parte de este trabajo (que ha sido un factor determinante para la aparición de las circunstancias descritas por Alberto J. Olvera que en el siguiente párrafo se refieren), y que tiende más a la deconstrucción de ciudadanía, los temas de la democracia y de la ciudadanía adquieren una nueva dimensión; en el debate sobre la democracia se advierten las distancias que existen entre la democracia formal que se desarrolló hasta casi al final del siglo XX y la democracia constitucional que se presenta como un nuevo paradigma frente a la crisis del Estado de bienestar, que generó entre otras consecuencias el incumplimiento y la desregulación de los derechos sociales considerados como garantías sociales necesarias para el desarrollo y bienestar de los pueblos, principalmente de su clase trabajadora; esto trajo otra consecuencia: la exclusión en el ejercicio de la ciudadanía.

Como señala Alberto J. Olvera<sup>229</sup> el debate sobre la ciudadanía, responde a las siguientes circunstancias:

---

<sup>228</sup> *Ibíd.*, p. 32.

<sup>229</sup> Olvera, Alberto J. *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008.

- a) La crisis de integración moral y cultural, interpretada como pérdida de virtudes cívicas y de capital, social;
- b) La crisis y reconstrucción de la democracia en diversos lugares del mundo;
- c) El colapso del socialismo real que obligó a la izquierda a reconsiderar que los derechos de los ciudadanos son un elemento central de la democracia y de la justicia;
- d) Los efectos de la globalización, entre los que destaca la migración masiva;
- e) La consideración sobre los derechos de la minorías étnicas en grandes Estados-nación;
- f) El movimiento feminista, que demostró que históricamente la idea de ciudadanía ha sido excluyente de las mujeres;
- g) La exclusión como proceso cultural al que se denomina autoritarismo social, que niega a categorías de la población dignidad y reconocimiento, y
- h) La acción de entidades internacionales y agencias multilaterales, en general bajo el amparo de la Organización de las Naciones Unidas, han constituido foros de discusión de los que han emanado convenios, acuerdos y resoluciones, muchas de ellas ratificadas por la mayoría de la naciones del mundo, que definen, protegen y promueven los derechos humanos y constituyen poco a poco un estándar internacional de derechos.

El escenario anterior sin duda lleva a cuestionar la concepción tradicional de la ciudadanía que significa, según la definición de T.H. Marshall, el “*estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica*”<sup>230</sup> (Olvera, 2008: 20); esta es una ciudadanía que tiene como condición la pertenencia a una comunidad, pertenencia que deriva de la nacionalidad y que tiene como fundamento la igualdad que permite la inclusión. El escenario sobre el que se plantea el debate sobre la ciudadanía, como igualmente señala Alberto J. Olvera tiene como uno de sus elementos la exclusión, el que me parece que es el principal, y que se da por vías de derecho y de hecho; por la vía del derecho se excluyen por ejemplo a los extranjeros y a ciertas categorías de personas nacionales como a las mujeres o a los indígenas y por la vías de los hechos a aquéllos que por su precaria condición social o económica no tienen acceso a la justicia, por ejemplo<sup>231</sup>.

De lo anterior deriva la necesidad de pensar la construcción de ciudadanía considerando que el acceso a los derechos fundamentales como un instrumento conceptual que permita, de acuerdo con el paradigma de la democracia constitucional, entender las condiciones para una ciudadanía integral, tomando el término integral como el resultado de hacer que todos los miembros de la colectividad pasen a formar parte verdaderamente de una ciudadanía activa y participativa, que obtenga el reconocimiento de derechos y se apodere del espacio público. Se trata de la construcción de una ciudadanía real, activa en la práctica social y política, que tiene como par a la ciudadanía formal, basada en los derechos formales o reconocidos constitucionalmente. Considero que el equilibrio entre ambas ciudadanía podría ser garantía para buenas prácticas democráticas.

---

<sup>230</sup>Citado por Olvera, op. cit., p.20.

<sup>231</sup> Ibídem, p. 21

Una nueva perspectiva para la construcción de ciudadanía es la diferencia<sup>232</sup>, misma que deriva de la exclusión, es necesario abrir el abanico de los derechos fundamentales, reconocidos en la constitución y que se supone deben ser aplicados a todos los ciudadanos por igual, pero que la práctica real da cuenta de que esto no es así, pues como ya ha sido señalado existen vías de derecho y de hecho que causan la exclusión.

El multiculturalismo es el enfoque que propone una solución para superar o vencer la exclusión y orientar el rumbo para la construcción de ciudadanía: es necesario complementar los derechos civiles, políticos y sociales tradicionales con el reconocimiento de derechos de las minorías, los que llegado el caso, constituirán ciudadanía. El reconocimiento de estos derechos pasará necesariamente por el reclamo del reconocimiento de las diferencias que a su vez propicia un cambio cultural y una recomposición de las fuerzas políticas; estas transformaciones se expresan en normas jurídicas que favorecerán a los grupos excluidos<sup>233</sup>.

El reclamo de los grupos minoritarios excluidos demandando el reconocimiento de nuevos derechos y de la aplicación diferenciada para tales grupos de los derechos fundamentales universales, se da en el espacio público; es ahí en donde el debate de lo que se considere justo producirá las definiciones para que se legalicen los derechos reclamados y en su caso los mecanismos para una aplicación diferenciada de los derechos fundamentales universales<sup>234</sup>.

La relación determinante entre democracia y ciudadanía no es ajena a la actuación del Estado, ya que éste es la instancia que materializa a través de sus instituciones de gobierno democracia y ciudadanía; sin embargo, es necesario reconocer que en diversos grados las instancias del Estado reprimen la construcción de ciudadanía. Es por eso que sólo una ciudadanía integral –señala Olvera<sup>235</sup>–, o sea, aquella que integra a todos los miembros de la colectividad para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales podrá ejercer la presión necesaria contra el Estado para que plasme en la legislación el reconocimiento de plenos derechos fundamentales o la aplicación diferenciada de derechos fundamentales universales para las minorías que han sido excluidas; esto demanda una acción social desde la base social y una capacidad de respuesta y de articulación desde las instancias estatales para constituir una democracia garante del respeto a los derechos fundamentales y construir una ciudadanía real, es decir, una ciudadanía activa y participativa en la práctica social y política, una ciudadanía que se apodere del espacio público para exigir el respeto a sus derechos de ciudadanía, y enfrente políticamente al Estado, pero que al mismo tiempo coopere con él en la promoción de un proyecto democrático y participativo. Así, la ciudadanía integral podrá convertirse en una ciudadanía preocupada por el desarrollo y por la conquista del espacio público para la discusión que permita acuerdos y consensos para la consolidación de la democracia, el ejercicio y reconocimiento de derechos fundamentales, la demanda y acceso a los derechos sociales, la mayor participación en la gestión y en las decisiones políticas.

---

<sup>232</sup>Ibíd., p. 33.

<sup>233</sup>Ibíd., pp. 34 - 36

<sup>234</sup>Ibíd., pp. 41 - 42.

<sup>235</sup>Ibíd., p. 47

Cabe destacar que el ejercicio de la ciudadanía es un proceso de doble vía en la que igual se adquieren derechos que se contraen obligaciones; este proceso se da a través de la participación, la que es entendida por Nila Leal González en los siguientes términos:

*La participación ciudadana puede ser entendida como la superación de la inexistencia de ciudadanía, y no sólo es un valor en sí misma sino que también (es valiosa) en la conformación y ampliación de la democrática (democracia) al controlar y limitar el poder del Estado; propicia el compromiso de los miembros de la comunidad en la solución de demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia y crea nuevos canales (diversos) de las (los) tradicionalmente empleadas (empleados) por los grupos de presión, para articular intereses y enriquecer los flujos de información. (sic)<sup>236</sup>.*

## 6. Conclusiones

La concepción de la democracia establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, contiene las tres dimensiones básicas para su construcción formal: la dimensión jurídica, la dimensión política y la dimensión social. Esta concepción de la democracia implica la participación ciudadana y el ejercicio de derechos fundamentales.

Este modelo de democracia, enfrenta al modelo de democracia liberal hegemónico que ha impuesto nivel mundial sus valores y objetivos que han sido los de equilibrar o estabilizar las tensiones entre democracia y capital con el fin de no sobrecargar al régimen democrático con demasiadas prestaciones sociales que pudieran poner en peligro la prioridad de la acumulación sobre la redistribución.

Existe una correspondencia entre el modelo de democracia establecido en nuestra Constitución y el modelo de democracia constitucional propuesto por Luigi Ferrajoli, pues considero que en ambos se encuentran bases para alcanzar la idealidad de una forma de vida que genere las condiciones económicas, sociales y políticas que permitan la efectivización de los derechos fundamentales de las personas, los que son consustanciales a la democracia. La construcción de la democracia pasa necesariamente por el fortalecimiento del Estado de derecho y la consagración y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos; esto implica la necesidad de construir una ciudadanía participante en la toma de decisiones que permita superar la crisis de implicación política; el Estado juega en este proceso un papel determinante; que el acceso a los derechos fundamentales como un instrumento conceptual que permita, de acuerdo con el paradigma de la democracia constitucional, entender las condiciones para una ciudadanía integral, tomando el término integral como el resultado de hacer que todos los miembros de la colectividad pasen a formar parte verdaderamente de una ciudadanía activa y participativa, que obtenga el reconocimiento de derechos.

<sup>236</sup> Leal González, Nila. ([www.revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/view/776](http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/view/776), s/d) El texto original presenta algunas confusiones tal vez por defectuosos mecanografiados; las palabras entre parenthesis son anotadas por mí para comprensión del texto.

En el momento actual sólo puede hacerse frente al modelo de democracia hegemónica con la construcción de una democracia que se sustente en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas y la generación de las condiciones económicas, sociales y políticas que permitan el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, condición sustancial de la democracia.

### **Referencias bibliográficas**

Arblaster, Anthony. *Democracia*. Nueva Imagen, México, 1991. p. 15.

De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo. “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coordinador), Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Dworkin, Donald. *Los derechos en serio*. Edit. Ariel, Barcelona, 2002.

Leal González, Nila. [www.revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/view/776](http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/view/776), s/d

Olvera, Alberto J. *Ciudadanía y democracia*, IFE, México, 2008.

Luis Salazar y José Woldenberg *Principios y valores de la democracia*. Instituto Federal Electoral, México, 2001.



## **Democracia local y nacional: el gobierno del PRD en el DF y su impacto en el cambio político mexicano**

**Francisco Reveles Vázquez**

Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México  
frevelsv@hotmail.com

### **Resumen:**

En este trabajo se analiza el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal en el periodo 1997-2012, con el fin de evaluar si contribuye a consolidar un proceso de democratización en el plano local y su impacto en el federal. Se considera la relación del gobierno hacia arriba, desde una perspectiva de rendición de cuentas y de respeto al estado de derecho, principalmente. Asimismo se considera el respeto a los derechos y la ampliación de libertades, la progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica y la capacidad de responder a las demandas sociales. Si bien los principios que han seguido los gobernantes perredistas son en efecto los de la libertad y la igualdad, los principales problemas se ubican en el endeble estado de derecho, en la carencia de rendición de cuentas y en la reducida participación ciudadana en la toma de decisiones. Y en su relación con los poderes federales, el gobierno local ha optado por la colaboración y no por la confrontación. Esto ha favorecido su desenvolvimiento, pero al mismo tiempo ha limitado su proyección y su incidencia en el cambio político del país. Y principalmente ha afectado la resolución a fondo de los problemas de la capital del país.

### **Palabras clave:**

Calidad de la democracia, partidos políticos, libertad, igualdad

### **Introducción**

El cambio político en México de un régimen político autoritario a uno democrático es palpable en el ámbito federal; no ha sucedido lo mismo en el ámbito local. En las entidades federativas hay diferencias importantes respecto al avance democrático, por eso se ha cuestionado tanto el poder de los gobernadores. En el caso del Distrito Federal, la capital del país, hay en efecto un proceso democrático que debe evaluarse detenidamente. El predominio de un solo partido desde 1997 (cuando se instauró el voto directo de los ciudadanos para elegir al titular del Poder Ejecutivo local) y ciertas prácticas autoritarias persistentes hacen dudar en ocasiones de que el proceso sea enteramente progresivo.

En términos más amplios, con frecuencia se contraponen los avances de los gobiernos democráticos en materia de igualdad social y participación ciudadana con las limitaciones a las libertades políticas y la falta de respeto a las instituciones constitucionales o políticas en general. La caracterización de las democracias latinoamericanas siguiendo el criterio de la igualdad social es diferente si se toma como referencia el respeto al estado de derecho. Y en no pocas ocasiones se toma en cuenta más este segundo elemento que el primero. En consecuencia, suele descalificarse a los gobiernos de presidentes con fuerte liderazgo, fortaleza que se asienta no sólo en el marco legal sino también en prácticas informales no necesariamente democráticas.

Una perspectiva semejante podría darse en el caso de las nuevas hegemonías construidas en torno a un partido (o una coalición de partidos). Esto parece ocurrir más en el ámbito local que en el nacional en la región latinoamericana. Tal vez Brasil sería el caso más cercano al predominio de un partido (el PT), con la importante salvedad de que siempre ha tenido que conformar gobiernos de coalición.

En el espacio local es donde hay predominios o hegemonías de un solo partido. En México, es notorio este fenómeno en varias entidades, principalmente con la fuerte presencia del Partido Revolucionario Institucional en la mayoría de ellas. Y en el Distrito Federal, el Partido de la Revolución Democrática es desde 1997 el partido hegemónico.

La democratización en el ámbito local no es un tema tratado tan rigurosamente como sí ha ocurrido con la dimensión nacional. Constituye un problema a analizar porque, en sí mismo, nos permitiría explicar lo que sucede en el nivel subnacional donde hay poderes constitucionales, instituciones políticas, actores sociales y políticos, elecciones, participación social, ciudadanos, sociedad civil. Y eso coadyuvaría sin duda a evaluar el proceso democrático en el plano federal. Por lo menos contribuiría a precisar cuáles son las dificultades reales que un gobierno local tiene para ejercer el poder de manera democrática, aun cuando el contexto nacional no le sea favorable. O a la inversa, las que enfrenta una democracia con la existencia en su territorio nacional de espacios carentes de instituciones, procesos y prácticas democráticas.

La reflexión y el estudio sobre la aportación del perredismo al proceso de cambio político en sentido democrático en el territorio estrictamente capitalino no han sido usuales. Nuestro interés está centrado en este tema. Se consideran tres jefaturas de gobierno: Cuauhtémoc Cárdenas (1997- 2000); Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) y Marcelo Ebrard (2006- 2012).

Para su análisis recurriremos fundamentalmente al concepto de calidad de la democracia de Morlino<sup>237</sup>. Se tomarán en cuenta los elementos siguientes: a) respeto a la ley; b) respeto a los derechos y la ampliación de libertades; c) progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica; d) rendición de cuentas; e) capacidad de responder a las demandas sociales (Morlino, 2005: 261). Hay algunos de estos criterios que Morlino amplió o desagregó recientemente.<sup>238</sup> Por razones de espacio, descartamos aquí la

---

<sup>237</sup> Tomamos como referentes teóricos los trabajos de Morlino (2005), Beetham (1994) y Manin et al (1999), así como el texto coordinado por Emmerich sobre México (2010).

<sup>238</sup> Morlino hizo una modificación importante de su esquema de análisis en 2011. "...una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones de variación que deben colocarse en el análisis empírico. Las primeras cinco son dimensiones procedimentales, por cuanto se atienen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Estas son: 1) *rule of law*, o Estado de derecho; 2) *accountability* electoral, o rendición de cuentas electoral; 3) *accountability institutional*, o rendición de cuentas entre instituciones o interinstitucional ...; 4) competencia entre partidos y de otra naturaleza; 5) participación de diferentes actores, ciudadanos in-

rendición de cuentas vertical, que se refiere a la competencia plural entre partidos y las condiciones en las que se practica el sufragio.

Los temas esenciales que abordaremos en este trabajo se refieren a dos preguntas clásicas para el análisis de la política: cómo se gobierna y para qué se gobierna.

### **1. Respeto a la ley**

Como se sabe, el estado de derecho en México es precario. En el caso del DF hay un doble problema: por un lado, tenemos leyes antiguas y nuevas, muchas de ellas de corte democrático, que no se cumplen; por otro, el marco legal vigente para el DF es de suyo restrictivo en varios de sus elementos para un cabal ejercicio de gobierno. Se trata de dos factores estructurales que, en principio, influyen en la debilidad institucional del régimen político local. Adicionalmente es necesario revisar las aportaciones realizadas por los nuevos gobernantes en la formulación de nuevas leyes y la creación de instituciones de corte democrático con visión de largo plazo. Por otro lado, el respeto a la ley de parte del gobierno es un elemento indispensable, sobre todo cuando se piensa en dar plena garantía de una estricta impartición de justicia para los ciudadanos en general.

Ya antes mencionábamos las restricciones del gobierno local frente al federal. En la práctica, la acción de gobierno ha sido obstaculizada en momentos de tensión natural, como en el caso de la definición de los presupuestos y de la deuda pública del DF en el Congreso de la Unión. Pero las gestiones perredistas han podido desarrollar sus políticas incluso contando con menos recursos que solicitados a la federación. En todo caso, las metas se han redefinido considerando los montos financieros de los cuales se pueda echar mano.

Recientemente el gobierno del DF recibió recursos adicionales por parte de la federación (el llamado “Fondo de Capitalidad”), producto no de normas preestablecidas sino de negociaciones legislativas entre los partidos y el presidente de la República en el Congreso de la Unión. La manera en que se procesó genera dudas sobre su conveniencia: aunque siempre es bienvenido dinero adicional, queda en duda cuales fueron los compromisos del Jefe de Gobierno del DF y del PRD que debieron asumir para obtenerlo. Independientemente de lo que en específico se haya intercambiado, lo que es cierto es que el fondo ayuda a reforzar una relación de suyo armónica en el sexenio actual entre los poderes federales y el ejecutivo local. El riesgo está en que esto se convierta en un dique para el desenvolvimiento de un gobierno local plenamente democrático.

El comportamiento del gobierno local ante las leyes precedentes no se ha salido de los linderos que la responsabilidad exige, salvo en ciertas excepciones. Desde el comienzo, con Cuauhtémoc Cárdenas, la relación entre poderes ha sido vista como una estructura preestablecida difícil de modificar. Aun cuando en los discursos de los gobernantes siempre estuvo presente la idea de la formación del estado 32 y de una nueva constitución, esto no cristalizó debido a la oposición del PAN y el PRI en el Congreso de la Unión. En el poder legislativo local (la Asamblea Legislativa del DF) se presentaron propuestas de reforma de parte

---

cluidos. Las dos dimensiones sustantivas son: 6) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y 7) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica. La última dimensión concierne al resultado y tiene que ver con: 8) *responsiveness*, o responsividad, es decir, la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general derivada de la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones”. Morlino, 2012: 9-10.

de los legisladores e incluso se aprobaron iniciativas entre varios partidos dirigidas a alcanzar esos objetivos, pero ninguna logró la aprobación de los legisladores nacionales (Reveles, 2013). Se trata de un problema mayor, que no depende de los gobernantes capitalinos, como se reafirmó con lo que recientemente ha sucedido al respecto.

Actualmente en el Congreso de la Unión está en curso una reforma política del DF. Forma parte de las agendas de todos los actores legislativos. Desafortunadamente parece ser una de las monedas de cambio en las negociaciones, sin que haya ciertamente un genuino interés respecto de una sólida construcción, plenos derechos y reconocimiento legal a la forma de gobierno capitalina. En otras palabras, la reforma política del DF está supeditada a materias como la energética, laboral o electoral, lo que genera dudas acerca de los alcances y limitaciones que tendrá (considerando el incremento del peso político que significaría el reconocimiento de un estatus superior a la capital del país y el consecuente fortalecimiento del PRD como partido hegemónico en ella).

En cuanto a la formulación de nuevas leyes para el fortalecimiento de la democracia, los gobernantes perredistas han impulsado una serie de iniciativas de la mayor relevancia. Entre otras se pueden mencionar la Ley de Austeridad, la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo social de Organizaciones Civiles o la Ley contra la Violencia hacia las mujeres (Reveles, 2013).

Sorprende también que el ejecutivo no sea el “gran legislador” considerando el presidencialismo predominante. Ha sido la asamblea legislativa la principal responsable del trabajo de producción de nuevas leyes y reglamentos. Como partido dominante, el PRD ha ocupado la mayoría de los asientos en la asamblea.

Los tres jefes de gobierno han impulsado sendas propuestas para el fortalecimiento de la democracia. Pero sus prácticas han variado en cuanto al respeto que les merece la ley en materias como seguridad pública y transparencia. Ni Cárdenas o Ebrard tuvieron tantas complicaciones con el manejo de la transparencia como le sucedió a López Obrador. El discurso populista del tabasqueño dio lugar a la crítica de parte de sus adversarios, en especial del gobierno federal panista. Desde el principio de su gestión el ejecutivo local manejó un discurso agresivo hacia el ejecutivo federal. Si bien pronto cambió el tono (adoptando una postura institucional de respeto por la división y el equilibrio de poderes) la disputa entre ambos fue constante.

López Obrador fue respetuoso de las decisiones de los responsables de las distintas carteras de su gabinete, pero no hizo lo mismo con los organismos autónomos encargados de los derechos humanos, la transparencia y la organización electoral; ni más ni menos que las instituciones claves para la consolidación de la forma de gobierno democrática. En cuanto a los dos segundos, la intención del gobernante perredista era tener un mayor control de los órganos a través de personas afines entre sus principales responsables, intentando modificaciones legales para conseguir tal objetivo. Una postura semejante ha sido sostenida por los siguientes jefes, aunque se nota más la influencia del partido y no tanto del titular del ejecutivo local.

La falta de respeto al estado de derecho sigue presente en el escenario político local. Como muestra basta un botón: el comercio ambulante no sólo no ha desaparecido, sino que se ha esparcido y multiplicado exponencialmente. Recientemente, en la cuarta administración perredista encabezada por Miguel

Ángel Mancera, hay esfuerzos de gran calado para “formalizar” a los vendedores ambulantes en el sistema de transporte colectivo Metro. Se les ha ofrecido empleo y espacios para ejercicio de comercio de manera legal, lo que bien podría representar la primera propuesta seria para no tratar de “erradicar a una plaga”, sino para darle solución a dos problemas sociales: la falta de empleo y de una remuneración salarial suficiente y satisfactoria.

La corrupción es un monstruo de mil cabezas. En las oficinas de tesorería los perredistas impulsaron políticas de simplificación administrativa que bloquearon el comportamiento ilegal de trabajadores, empleados y directivos. Lo mismo ocurrió en cuanto a transporte público (en especial en el Sistema de Transporte Colectivo, Metro, y en menor medida en servicios como agua y basura (Bruhn, 2000). Estas disposiciones generaron conflictos fuertes entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores, a grado tal de debilitar o cancelar iniciativas frontales de combate a la corrupción. En consecuencia, hay avances pero el problema no se ha eliminado por completo.

El sistema de justicia no está garantizado. En efecto hay nuevas leyes en esta materia, pero su aplicación dista mucho de ser una realidad. La impunidad tiene que ver con esta situación, pues no sólo los políticos son los beneficiarios, sino también los “hombres fuertes”, influyentes, de una condición socioeconómica elevada. Desafortunadamente tampoco en esos casos la acción policial pronta no ha significado su resolución a favor de las víctimas.

Por último, en este rubro debe considerarse la falta de eficacia del sistema de justicia, lo que se ve reflejado en el incremento de la inseguridad, primordialmente en las primeras gestiones perredistas.<sup>239</sup> Asesinatos, robo con violencia, robo a casas habitación, robo de automóviles, extorsiones vía celular y secuestros son todos ellos delitos que siguen una tendencia incontenible a lo largo de casi todos los gobiernos perredistas. Esta tendencia, ciertamente decreció en la gestión de Marcelo Ebrard. Pero el secuestro está a la orden del día, generando una sensación de inseguridad que se manifiesta en toda la capital.

El estado de derecho es una quimera, aun cuando en efecto, se hayan formulado o modificado reiteradamente las leyes penales, civiles y electorales recurrentemente en el DF.

## **2. Respeto a los derechos y la ampliación de libertades**

El respeto a los derechos es otra faceta íntimamente relacionada con el imperio de la ley. El cambio de un régimen político autoritario a uno democrático y la conformación de un marco legal *ad hoc* para el DF da pauta para ver la evolución de la normatividad en materia de derechos políticos y sociales para todos. Esta normatividad fue resultado principalmente de la iniciativa del partido gobernante; en algunos casos conformó coaliciones legislativas con otros partidos o actores políticos para su aprobación, en la medida en que eran preceptos legales políticamente correctos, de obvia resolución o en los hechos imposibles de concretar.

La libertad de expresión es un derecho vigente desde siempre en la capital del país. Lo más común es elevado número de movilizaciones de protesta que acontecen diariamente en la ciudad, con la tolerancia de las autoridades locales. La oposición panista, de hecho, asumió como bandera esencial la regulación

---

<sup>239</sup> Según Ward, es probable que el último gobierno priísta haya dejado de hacer su trabajo en materia de seguridad antes de abandonar sus oficinas en 1997. Las cifras así lo señalan. Ward, 2004:433.

de las marchas.<sup>240</sup> En algún momento también ciertas corrientes del perredismo (Nueva Izquierda en específico) adoptaron la misma posición.<sup>241</sup> Pese a todo, ninguna iniciativa ha concitado los votos suficientes para ser aprobadas en la asamblea legislativa.

Desde una visión de conjunto, el trato hacia las movilizaciones en general es tolerante; demasiado, desde la perspectiva de los disidentes. Salvo excepciones, las organizaciones políticas y sociales tienen posibilidad de expresarse en las calles libremente.

Sin embargo, en la actualidad las libertades de expresión, manifestación y participación son tema presente tanto en la ALDF como en el Congreso de la Unión. El propio Jefe de Gobierno y una parte del PRD sostienen la postura a favor de reglamentar la libre manifestación, lo que revela una vena nada democrática en estos actores. Su justificación se asienta en el hecho de que algunas protestas sociales en el capital en 2012 y 2013 han derivado en violencia, afectación a la libertad de tránsito y daño al sector comercial ubicado en el centro histórico. Lejos de demandar o contribuir a la resolución de los problemas que generaron las movilizaciones, el gobierno capitalino trató de deslindarse de ellos, señalando que no eran de su incumbencia. Y ha usado todos sus recursos para coartar la libertad de manifestación. Ciertamente, los manifestantes se distinguen por su radicalidad y perseverancia (la CNTE y los grupos anarquistas principalmente), pero el tratamiento que el gobierno capitalino les ha dado ha alimentado su desprestigio, de suyo presente en la opinión pública. Las consecuencias negativas que esto puede acarrear en la libertad de expresión, de manifestación y de participación son inciertas pero latentes.

El derecho a la información está garantizado en términos generales. Por un lado, sin contar medios de comunicación influyentes en su poder, lo cierto es que el gobierno local tiene poco que censurar. El derecho de acceso a la información gubernamental es reciente. Primero fue sancionado en el plano federal y luego en el local. Aun cuando desde el principio de su gestión López Obrador se pronunció por la transparencia, poco después demostró que no estaba dispuesto a encabezar un gobierno transparente.

La libertad de organización es un derecho que el gobierno perredista ha respetado sin miramientos. Las organizaciones sociales se han fortalecido y se han constituido nuevas, en la medida en que las políticas sociales dan incentivos para ello. Es un hecho que las organizaciones sociales tienen una vida propia y un dinamismo en el DF, desde antes de la llegada del PRD, que conservan en la actualidad.<sup>242</sup> Naturalmente son menos activas las simpatizantes o militantes del partido gobernante, por los vínculos que se han establecido para la satisfacción de sus demandas.

Más importante (aunque riesgosa) fue la tentativa de apoyar a organizaciones disidentes de los sindicatos afines al PRI con presencia en el DF. Así ocurrió en el Sindicato de Trabajadores del Gobierno del DF o en el sindicato de los trabajadores del Metro (Bruhn, 2000: 132-134). En ambos casos, apoyados en la normatividad federal que afectó el corporativismo priísta del pasado, los gobernantes perredistas buscaron el reconocimiento de las disidencias como interlocutores legalmente válidos, en aras de minar la fuerza

---

<sup>240</sup> Incluso promovió una iniciativa de ley ciudadana, recabando más de 120 mil firmas de capitalinos. La ALDF la recibió a través de los legisladores panistas, pero quedó en la “congeladora”.

<sup>241</sup>Cfr. la iniciativa de Ruth Zavaleta Mercado, integrante de Nueva Izquierda en *La jornada*, 3 de noviembre de 2001.

<sup>242</sup> De acuerdo con Somuano, casi un tercio de las organizaciones de la sociedad civil en 2007 estaban concentradas en el DF. De 1997 a 2007 su tasa de crecimiento había sido de 141. Somuano, 2011: 73.



de las dirigencias subordinadas al PRI. Los conflictos por tal pretensión no se hicieron esperar, aunque finalmente se resolvieron a favor del gobierno.

El derecho a la participación en la toma de decisiones había sido sancionado en la norma mediante la Ley de participación ciudadana en 1994. La ley tenía como fin la estimulación de la participación ciudadana en la esfera pública, habida cuenta de la exigua participación a lo largo del régimen político autoritario. Pero tuvo problemas desde su elaboración y primordialmente en su aplicación. Por encima de malogradas experiencias (principalmente respecto del presupuesto participativo y la elección de consejos vecinales), la vocación perredista en pro de la participación ciudadana se denota en el impulso de consultas ciudadanas, no así en el estímulo a consultas con resultados vinculantes, iniciativas populares o contralorías ciudadanas. Lo que es innegable es que los gobiernos del PRD son los únicos que han practicado el presupuesto participativo en el ámbito local en México.

### **3. Progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica**

Antes de la llegada del PRD al poder no había normatividad alguna sobre los derechos de los capitalinos. Los derechos a la salud, a la vivienda y a la educación estaban resguardados por instituciones federales. A partir de 1997 se sientan las bases para políticas locales que pretendían asegurar una amplia cobertura.

Una de las decisiones iniciales de López Obrador fue la de reducir su salario y el de los altos mandos de su gabinete en un 15%.<sup>243</sup> Con los recursos ahorrados de ese modo, se destinaron a diversas acciones de política social. Posteriormente esa medida se configuró institucionalmente en la Ley de Austeridad del Gobierno del DF.

En materia de salud, además de establecer mecanismos de coordinación más eficaces entre las diferentes dependencias encargadas del servicio, se generaron programas para contribuir a enfrentar las enfermedades más frecuentes y de mayor riesgo. Lo más llamativo fue el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos. Si bien no todos los programas eran novedad, el número de beneficiarios se incrementó significativamente, lo que señala un elemento de distinción respecto de los gobiernos anteriores.

En el periodo de 2000 a 2006 se impulsó de manera masiva la construcción de vivienda en el centro de la ciudad y en algunas otras zonas (como en la delegación Benito Juárez), con el fin de aprovechar al máximo la infraestructura instalada y para dar respuesta a la demanda. La recuperación del Centro Histórico con el apoyo de la iniciativa privada formó parte de esa decisión.

El derecho a la vivienda fue visto en relación con el de esparcimiento en el espacio público de la ciudad. En la gestión de Ebrard se puso mayor atención al tema, con la recuperación de calles, plazas, parques, jardines, deportivos y juegos infantiles al aire libre, que permanecían en condiciones de abandono o bien eran espacios propicios para la acumulación de basura, el ambulante, el alcoholismo, la drogadicción o la prostitución.

El derecho al empleo no fue reconocido en el DF sino hasta la llegada de Ebrard a la jefatura de gobierno. Para muchos era otra de las políticas “populistas” del gobierno, con un fin enteramente electoral. La preocupación de los críticos era el tema presupuestal. Por ello los requisitos para ser beneficiario fueron

---

<sup>243</sup> Bando número 4, citado en Batres, 2009: 124.

sustantivos para su aceptación por los integrantes de la asamblea y por la opinión pública en general. Ebrard reivindicó a su gobierno como de izquierda, cuestionando indirectamente a la “derecha en el poder” en el ámbito nacional.

En el ámbito educativo es donde hay una extensa cantidad de acciones de gobierno cualitativamente importantes para garantizar el derecho a la educación. Pese a la negativa del gobierno federal de instrumentar la descentralización de los servicios educativos en el DF (como ya se ha hecho en muchas entidades de la república), las políticas en materia educativa han proliferado, tanto de parte de la jefatura de gobierno como de los jefes delegacionales. En la educación básica: útiles y uniformes gratuitos, becas y computadoras para estudiantes con promedios altos y libros de texto gratuitos en el nivel de secundaria; en el nivel medio superior y superior, el gobierno local inauguró un sistema educativo propio que en la actualidad va desde bachillerato hasta el posgrado; y becas para todos los estudiantes inscritos en el nivel medio superior.<sup>244</sup>

Una acción del gobierno perredista distintiva en las políticas sociales fue la de la pensión para los adultos mayores, decretada por López Obrador a comienzos de su sexenio. De inmediato causó mucha polémica por su orientación universalista: todos los adultos mayores de 70 años tenían derecho a recibir dinero mensualmente por parte del gobierno.

La perspectiva de los gobernantes es también notoria en las garantías que se establecieron para los derechos de lo que se denominó una vida libre de violencia, a la no discriminación, a decidir sobre el propio cuerpo y a la libertad de preferencia sexual. En todos ellos se llegó no sólo a la instrumentación de políticas públicas, sino también a la definición o redefinición de las leyes en las distintas materias. La violencia intrafamiliar se sancionó en la ley, y se elaboraron nuevas políticas para atender los problemas de violencia, principalmente hacia las mujeres, niñas y niños. En el caso de la no discriminación, se fomentó una cultura en contra del racismo, el respeto pleno a los discapacitados y también a favor de los adultos mayores.

El derecho de la mujer a decidir sobre el propio cuerpo sirvió de sustento para la despenalización del aborto (una propuesta originalmente del PRI). Otras posiciones polémicas sostenidas por los gobernantes perredistas fueron las referentes al reconocimiento de la diversidad sexual. La lucha contra el SIDA fue una bandera inicial del partido; como política fue sustancialmente diferente a las acciones realizadas por el gobierno federal. Luego, los legisladores del partido, en algunos casos con otros representantes de las minorías partidistas en la asamblea, impulsaron el reconocimiento legal de la diversidad sexual, las sociedades de convivencia entre personas del mismo sexo y su derecho de adopción de infantes.

Otra medida que multiplicó los diferendos fue la del derecho a decidir una muerte digna, conocida coloquialmente como eutanasia (u ortotanasia). Los panistas fueron quienes más se resistieron, sin lograr su objetivo de echarla para atrás.

Muchas de las políticas mencionadas se convirtieron en derechos. La Ley de Desarrollo Social se ha modificado con ese fin en varias ocasiones, por iniciativa de los gobernantes. El Jefe del Ejecutivo en el periodo 2006-2012 dio el nombre genérico al abanico de políticas como la “Red Ángel” (en alusión al Ángel

---

<sup>244</sup> Si bien últimamente se modificó lo de “trabajo comunitario” por actividades para el fortalecimiento de su propia formación educativa, que incluyen tareas mediante internet o ejercicio físico al aire libre.

de la Independencia, icono del gobierno), un conjunto de beneficios para la población en general que tenían como fin el bienestar social.<sup>245</sup>

Ni el discurso populista ni el perfil de izquierda del partido distanciaron a los gobernantes perredistas de la iniciativa privada. De hecho fue muy difundida la relación entre López Obrador y Carlos Slim, uno de los principales empresarios del país y del mundo, presidente del Grupo CARSO y accionista mayoritario de Teléfonos de México (TELMEX). La vinculación se dio principalmente para la recuperación del Centro Histórico de la ciudad, que implicaba permisos para construcción de vivienda, prestación de servicios y apertura de negocios diversos. Incluso deben señalarse aquí los vínculos irregulares entre el gobierno y el sector empresarial, que salieron a relucir con los “videoescándalos” en el año 2004. En el DF las “oportunidades” para practicar la corrupción son amplias debido a los endebles sistemas de justicia y de fiscalización, por lo que siempre cabe la posibilidad de que los gobernantes entablen buenas relaciones con los empresarios a partir del beneficio mutuo (y de la complicidad).

#### **4. Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas aparece en la ley de participación ciudadana, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho de ser informados de la gestión de gobierno. Empero, si detecta alguna irregularidad o delito, su única tarea es informar a las autoridades competentes.<sup>246</sup> En los estatutos perredistas hay una invitación a los gobernantes a guiarse por los principios del partido y en bien de la nación. Nada más.

En realidad la rendición se consuma mediante otros espacios de participación. Ya mencionamos la experiencia de los consejos ciudadanos. Experimento malogrado, en parte debido a la partidización de la vida pública y en parte a causa de la pasividad de los ciudadanos, que siguen resistiéndose a la acción directa. Además del presupuesto participativo, los gobiernos perredistas han organizado consultas a la ciudadanía sobre temas diversos. La más reciente tuvo lugar a propósito del aumento del precio en el boleto del Metro. Organizada por el propio gobierno, sirvió para darle legitimidad a una decisión de gobierno previamente tomada. Las consultas no están reglamentadas ni son vinculantes, por lo que han quedado como simples recursos para respaldar acciones gubernamentales.

En la accountability horizontal encontramos la interacción entre poderes. El Ejecutivo ha asumido su autoridad en el régimen político local, menguando relativamente el papel del legislativo e instituciones de impartición de justicia. Éste carece de vitalidad y no constituye de hecho un factor de equilibrio ni de control respecto de los otros.

El poder legislativo ha practicado con creces su derecho de legislar. Pero no ha desplegado su facultad formal de control y de fiscalización sobre el Ejecutivo. Ello se debe en parte a un marco legal insuficiente, y en parte al predominio del partido en la composición de la asamblea. Si se examina la producción de iniciativas, los permisos para salir de viaje del jefe del ejecutivo y los nombramientos que le atañen, en contados casos la asamblea se ha resistido a las propuestas del Ejecutivo. En adición, en materia presupuestal el ejecutivo no ha tenido dificultades, salvo la negativa excepcional de una parte de la oposición y, en sólo un periodo, también de algunos legisladores de su partido (Reveles, 2012).

---

<sup>245</sup>Cfr. la descripción de cada programa en: [redangel.df.gob.mx](http://redangel.df.gob.mx)

<sup>246</sup>Ley de participación ciudadana, 2011, artículos 54 y 55.

El marco legal que supera al gobierno capitalino lo hace hasta cierto punto dependiente y subordinado a los poderes federales. El presidente de la República interviene en la designación de dos de los responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia. El Congreso de la Unión es capaz de acotar las decisiones de la Asamblea Legislativa del DF y también del propio ejecutivo local. Las relaciones entre tales órganos de gobierno han sido conflictivas en ciertas coyunturas, pero designaciones, presupuestos, iniciativas y decisiones del gobierno local han fluido y se han concretado sin grandes problemas en términos generales. Ciertamente hubo algunas decisiones de gobierno que fueron refutadas por el gobierno federal, incluso mediante recursos legales como la controversia constitucional. Fueron los casos de la despenalización del aborto, la desregulación del divorcio y la creación de las sociedades de convivencia. Pero ninguna revirtió las decisiones de la asamblea.<sup>247</sup>

La postura del Poder legislativo federal (y de manera indirecta también el Ejecutivo federal) de 1997 a 2012 fue no modificar el estatus legal del DF. La asamblea envió propuestas de nueva constitución, incluso consensuadas entre todos los partidos, y ninguna logró la aprobación correspondiente. Como ya se mencionó, esto cambió en el 2013 pero sus resultados son inciertos.

En la práctica, ni Cárdenas ni Ebrard sufrieron la animadversión de los ejecutivos en turno. El conflicto germinó en el sexenio 2000-2006, entre Vicente Fox y López Obrador. Y fue de tal magnitud que el Jefe de Gobierno fue desaforado. De por medio no estaba la situación local, sino la contienda por la sucesión presidencial. El jefe de gobierno fue defenestrado debido al incumplimiento de la una ley.<sup>248</sup> El hecho no llegó hasta sus últimas consecuencias (el juicio político) debido a la reversa del presidente Fox, ante la extensa y casi permanente movilización de las bases perredistas y de simpatizantes del tabasqueño.

Las relaciones se recompusieron en el sexenio de Ebrard y notoriamente han mejorado con Miguel Ángel Mancera. En lo que va del sexenio actual, el Jefe del Ejecutivo ha sido extremadamente respetuoso del presidente de la República y del Congreso de la Unión. La designación del Procurador de Justicia y del Secretario de Seguridad Pública no causó conflictos, el Jefe capitalino y el presidente coinciden a menudo en actos formales de gobierno, no hay pugnas mediáticas y no hay confrontación por el presupuesto. Lo que más problemas le provocó al Jefe de Gobierno fue la movilización de los maestros de la CNTE en contra de la reforma educativa impulsada por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Legislativo. Mancera se deslindó del conflicto, criticó a los manifestantes y logró acotar las movilizaciones, a costa de mantener un cerco de la policía y el cuerpo de granaderos en el Zócalo y en las principales vialidades del centro de la ciudad

La relación entre el poder ejecutivo y los órganos autónomos ha sido compleja. Las diferencias sobre la ley de derechos humanos y la de acceso a la información se reprodujeron en cuanto a los órganos encargados de dichas materias.<sup>249</sup> Principalmente ocurrió durante la gestión de López Obrador, y el conflicto fue mayor con la autoridad encargada de organizar las elecciones, el Instituto Electoral del DF.

---

<sup>247</sup> En el caso de la despenalización del aborto, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó a favor de la norma aprobada en el DF.

<sup>248</sup> Cuéllar y Oseguera, 2011; Hernández Alcántara, 2008.

<sup>249</sup> Sobre las dificultades para construir la autonomía de la Comisión de Derechos Humanos: Monsiváis, 2010: 322-324.

Uno de los principales retos del gobierno local ha sido la seguridad pública. En no pocos casos los derechos humanos han sido vejados por el mal comportamiento de las instituciones encargadas de la impartición de justicia. Los índices de delitos de todo tipo se incrementaron de manera notable en la mayor parte del periodo de gobierno del PRD, con una ligera disminución en el sexenio más reciente. La inseguridad generó comportamientos en la población de incertidumbre, desconfianza y temor. De ahí surgieron manifestaciones públicas en pro de la seguridad y de fuerte cuestionamiento al gobierno perredista.

La corrupción y la impunidad campean en las instituciones encargadas de la seguridad pública, lo que induce a la falta de respeto de los derechos humanos de quienes carecen de los recursos suficientes para defenderse. La igualdad ante la ley es ilusoria, no obstante las constantes modificaciones al código penal y los programas de fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. Es un problema mayor, que se incrementa ahora con el crecimiento de la delincuencia organizada dedicada al narcotráfico y al secuestro.

### **5. Capacidad de responder a las demandas sociales**

Un gobierno democrático es un gobierno del pueblo o de las mayorías. Una forma de ver si este precepto es cumplido es analizar si el gobierno responde a los intereses generales y, más aún, si estimula y reconoce la participación de la sociedad.

La participación ciudadana ha sido una preocupación constante. Por un lado, para contrarrestar el escepticismo de la ciudadanía hacia los partidos (incluyendo al PRD) y, por otro, por simple convicción ideológica. Pero no se ha utilizado para saber con claridad cuál es el nivel de satisfacción de los ciudadanos hacia el desempeño gubernamental.

Sobre el caso del presupuesto participativo ya hemos comentado anteriormente. Baste agregar que, si bien existían ciertas figuras de participación barrial en el pasado (como los consejos consultivos o los llamados jefes de manzana) la experiencia reciente dio lugar a la intervención de los ciudadanos en la canalización de recursos públicos (Sánchez Mejorada; Álvarez). Y esta sí es una atribución anteriormente nunca concedida ni, por lo tanto, ejercida. Sin embargo, las formas concretas de evaluación de esta nueva práctica son inexistentes.

Las consultas públicas llevadas a cabo por los gobernantes perredistas han sido fruto de la iniciativa del titular del ejecutivo en turno. Aparecen en el Estatuto de Gobierno, pero no hay obligación alguna de organizarlos, ni sus resultados son vinculatorios.

El grado de acercamiento entre el gobierno y la sociedad es diferenciado. Es estrecho en el caso de las numerosas organizaciones afines o militantes en el PRD. Pero es distante con aquellas ideológicamente diferentes. En términos generales, organizaciones empresariales (grandes y pequeñas), con banderas en pro de la seguridad y en contra de la corrupción, y organizaciones cívicas en favor del derecho a la vida y defensoras de la libertad religiosa, se mantienen al margen de la acción gubernamental e incluso la cuestionan. Por lo general, los gobernantes no han reconocido a estos entes, salvo en contadas ocasiones (como con la ley para regular el funcionamiento de “antros”). Por ejemplo, en el polémico tema del derecho de adopción de los matrimonios homosexuales, los legisladores no respondieron positivamente a la demanda de grupos como PROVIDA de hacer una consulta pública para tomar la decisión.

El ejemplo sirve para evidenciar la falta de tolerancia a la disidencia, que en su momento se expresó en un tema candente, polémico y que por lo mismo demandaría una deliberación más amplia, con la mayor cantidad de información posible y con el tiempo óptimo para tomar la mejor decisión. En este caso, los gobernantes dispusieron que nada de eso era necesario y excluyeron a las minorías del proceso.

En la relación entre el gobierno y la sociedad aparece el clientelismo. Las prácticas políticas de los gobernantes en el DF desde 1997 tienen una orientación colectivista y un afán por la movilización social bien definidos. Por ello no es casual que los actos de gobierno se transformen en momentos de acción social de muchos de los beneficiarios de los programas sociales. Pero la presión sobre los ciudadanos es constante, de suerte que su libertad de organización se ve acotada tanto por la acción de gobierno como por las organizaciones sociales, muchas de las cuales siguen una lógica clientelar e incluso corporativa. Un espacio de participación ciudadana como el presupuesto participativo ha sido copado por el PRD ante la abstención de los ciudadanos, quienes a su vez se abstienen por la robusta presencia del partido gobernante. El círculo vicioso debilita la forma de gobierno en sí misma.

La falta de rendición de cuentas prevaeciente en el DF es correlativa con lo que sucede en el plano nacional. Forma parte de las condiciones de subsistencia de la partidocracia que aqueja a nuestra forma de gobierno. El PRD en el DF no ha marcado la diferencia en este aspecto, como sí lo ha hecho en otras materias. Su responsabilidad es muy grande pues un cambio en el ámbito local podría desatar reacciones similares en el régimen político vigente.

## **Conclusiones**

Nuestro estudio exploratorio arroja varios elementos significativos que permiten valorar el papel del PRD en el ejercicio del poder de 1997 a 2012, en particular su contribución a la consolidación de la democracia en el ámbito local.

El estado de derecho sigue sin ser respetado, no sólo por los gobernantes sino por los ciudadanos en general. En el caso del DF, se han producido leyes y prácticas de corte democrático, pero siguen sin ser asimiladas por todos. Si en materia de obras públicas y combate a la inseguridad hay puertas abiertas a la participación ciudadana, en el ámbito de la impartición de justicia y la administración financiera las condiciones son propicias para la vigencia de privilegios para unos cuantos, para la impunidad y la corrupción.

El gobierno ha sido respetuoso de los derechos políticos vigentes, y ha promovido y concretado nuevos, con lo cual el principio de la libertad sí está presente en su desempeño. Sectores sociales bien identificados han sido beneficiarios directos de varias acciones de gobierno. A menudo, los beneficios se han producido por decreto y luego se han erigido en leyes.

Uno de los principios que ha regido la gestión perredista es el de la igualdad. Las políticas sociales tienen una orientación universalista o tendiente a ello, que contrasta con las políticas del gobierno federal. A contracorriente de las políticas dominantes, los gobiernos de la capital han aplicado medidas de bienestar social para la mayoría, posteriormente emuladas en los ámbitos local y federal.

La rendición de cuentas es una asignatura pendiente en el DF. El problema es estructural y correlativo al peso de los partidos en el régimen político. Si bien el gobierno local está hasta cierto punto subordinado al federal, la rendición de cuentas hacia arriba no ha sido amenazante salvo en la sucesión presiden-



cial de 2006. Más allá de eso, por lo general el poder ejecutivo local no rinde cuentas a nadie. El poder legislativo carece de fuerza (en gran medida por el predominio del PRD en la asamblea) y las instituciones de justicia mucho menos. La participación ciudadana, ciertamente, ha sido impulsada en este periodo pero con poco éxito en el terreno de la rendición de cuentas.

El control de los políticos sobre las instituciones sigue siendo amplio. Aun cuando la sociedad civil capitalina es muy activa, adolece de directrices políticas comunes y de sentido fiscalizador. Por otro lado, la partidización del sistema en su conjunto y de los espacios de participación ciudadana en particular debilita a la sociedad e inhibe a muchos ciudadanos a practicarla.

Los gobiernos perredistas han mostrado una importante capacidad para responder a las demandas sociales. Esto es del todo cierto si se toman en cuenta a las organizaciones afines o afiliadas al partido en el gobierno. Asimismo, si se valora el conjunto de acciones de política social que se han regido por la equidad. Naturalmente hay problemas estructurales que difícilmente se pueden modificar en el largo plazo, como la falta de empleo, el deficiente transporte público o el comercio ambulante, que expresan déficits en el bienestar social general.

En suma, los principales problemas se ubican en el endeble estado de derecho, la carencia de rendición de cuentas y en la reducida participación ciudadana. La responsabilidad de todo esto no corresponde en exclusiva al gobierno. La sociedad ha hecho lo suyo, o ha dejado de hacerlo, contribuyendo con el estado de cosas vigente. Más allá de ello, hay avances sustantivos en el respeto de derechos y la ampliación de libertades, así como en la instrumentación de políticas a favor de la igualdad.

La presencia del PRD le ha dado al partido un peso político indiscutible en el plano nacional. Sus jefes de gobierno han sido fuertes aspirantes a la presidencia. Recientemente la reforma política del DF (que falta por completar) se ha constituido en moneda de cambio para la negociación de iniciativas presidenciales en el congreso de la Unión.

Las políticas sociales del gobierno del DF han tenido repercusión en otras entidades y en el gobierno federal. De ser severamente cuestionadas, pasaron a erigirse en ejemplos a seguir por gobiernos municipales, estatales e incluso por los nacionales. Destacan principalmente dos: la pensión para adultos mayores y las becas para estudiantes de educación media superior. Con variaciones importantes en la cobertura, priístas y panistas han seguido las directrices de política social del perredismo. Llama la atención que precisamente estas políticas hayan sido uno de los principales motivos para que el presidente de la República tratara de eliminar políticamente al Jefe de Gobierno en la sucesión de 2006. Hoy el presidente en funciones maneja en su gobierno la pensión para la vejez, las becas escolares, el seguro de desempleo, el seguro popular y otras medidas semejantes.

La coincidencia de políticas es positiva para la población (la cual en ocasiones recibe dobles beneficios), pero no tanto para los gobernantes: no hay elementos de distinción entre ellos. Ese es el reto en la actualidad: la diferenciación clara entre proyectos políticos y en el ejercicio de gobierno.

Es probable que los gobernantes perredistas hayan modificado su línea después de la conflictiva gestión de López Obrador, inhibiendo la profundización de sus políticas sociales y de participación ciudadana, y adoptando una relación más armónica con el Ejecutivo federal. Los grandes problemas de la ciudad

siguen sin resolverse, producto de un gobierno cómodamente sentado en sus laureles, en una mayoría de electores y en un sólido ascendente en la asamblea legislativa. Hace falta una ciudadanía robusta y exigente para forzar al partido a un trabajo a fondo en la búsqueda de un gobierno democrático, eficaz y honesto pero sobre todo para alcanzar una sociedad más participativa, igualitaria y libertaria.

### **Fuentes de consulta**

- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía (Coord.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM, 671 p.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, Carlos SAN JUAN y Cristina SÁNCHEZ MEJORADA (Coords.) (2006), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM, UAM-A, UACM, INAH y Plaza y Valdés, 527 pp.
- BATRES, Martí (2009), *Las claves de AMLO. Ensayo sobre un fenómeno político en México*, México, Debate, 171 p.
- BEETHAM, David (ed.) (1994), *Defining and Measuring Democracy*, Great Britain, Sage.
- BRUHN, Kathleen (2000), "Cuauhtémoc Rey: PRD en el poder", en; ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés, pp. 125-146
- CÁRDENAS Cuauhtémoc (Coord.) (1997), *Voces del Distrito Federal: la ciudad que tenemos, la ciudad que queremos / México*, Océano - Fundación para la Democracia - Alternativa y Debate, 204 p.
- CROSSA, Verónica (2008), "Los trabajadores en la vía pública: elementos para discutir su legitimidad", en: SALAZAR, clara Eugenia y José Luis LEZAMA (coords.), *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 465-526.
- COLLADO, María del Carmen (coord.) (2004), *Miradas recurrentes II. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, México, UAM Azcapotzalco-Instituto José María Luis Mora, 435 p.
- DAVIS, Diane (2002), *Participación ciudadana y Comités vecinales en el Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- FLORES, Genoveva (2006), "Ciudad de México, rebelde y sumisa", en: GONZÁLEZ PÉREZ, Marco Antonio (coord.), *La política más allá de las urnas. Una lectura multidisciplinaria*, México, Casa Juan Pablos/ ITESM, pp. 21-46.
- GALEANA DE LA O, Silvia (2006), *Modelos de promoción social en el Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 96 p.
- GUERRERO CHIPRÉS, Salvador (2006), *Claroscuros de la transparencia en el D.F.: horizontes en el escrutinio de la función pública*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal – Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 316 p.
- HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, Carlos (2008), "Los límites del presidencialismo: el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador", en: ZAMITIZ, Héctor (coord.), *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México, 2001-2006*, México, UNAM-SITESA, pp. 275-297.
- HERNÁNDEZ VICENCIO, Tania (2011), "El Partido Acción Nacional en la lucha por la no despenalización del aborto en el Distrito Federal", en: *Andamios*, México, UACM, Vol. 8, núm. 15, enero-abril, pp. 367-398.
- LEGORRETA, Jorge (coord.) (2012), *La ciudad de México a debate*, México, UAM Azcapotzalco-Editorial Eón, 339 p.

- MANIN, Bernard, Adam PRZEWORSKY y Susan STOKES (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- MARENGHI y Mercedes GARCÍA MONTERO (2011), “Tomen el regalo pero voten como quieran”. Una radiografía del clientelismo político en México”, en: MARTÍ I PUIG, Salvador, Reynaldo Yunuén ORTEGA y María Fernanda SO-MUANO (eds.), *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, Barcelona, Bellaterra, pp. 135-162.
- MEJÍA ALCÁNTARA, Ares Nahim (2006), *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*, México, UNAM, FES Aragón - Miguel Ángel Porrúa, 342 p.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (2010), “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político”, en: OLVERA, Alberto J., *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, pp. 293-256.
- MORÁN TORRES, Enoc Francisco (2010), “La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad”, en: REVUELTA VAQUERO, Benjamín y Fernando PATRÓN SÁNCHEZ (coords.), *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, IFE, pp. 133-162.
- MORLINO, Leonardo (2005), *Democratización y democratizaciones*, México, CEPACOM.
- MORLINO, Leonardo, “Observando las diferentes calidades de la democracia”, en: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Vol. 1., Núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 9-48.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (coord.) (2011), *Partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, UNAM-Gernika, 495 p.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (coord.) (2014), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- TEJERA GAONA, Héctor (2010), “Participación ciudadana, relaciones clientelares y sistema político en México: un enfoque cultural”, en: CASTRO DOMINGO, Pablo y Héctor TEJERA GAONA (coords.), *Participación y ciudadanía en México*, México, UAM-CONACYT-Juan Pablos Editor, pp. 47-72.
- TEJERA GAONA, Héctor (2010<sup>a</sup>), “Participación y ciudadanía en la ciudad de México”, en: VIVERO ÁVILA, Igor (coord.), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, IEEM-UAEM-IAPEM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-406.
- VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel (2003), *La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*, México, IEDF, 264 p.
- VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel (2003<sup>a</sup>), *Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México, IEDF, 261 p.
- VILLAVICENCIO BLANCO, Judith y Ana María DURÁN CONTRERAS (2007), “¿Reconstruyendo el tejido social? Programa para el rescate de unidades habitacionales en la ciudad de México con la participación social”, en: CHARRY, Clara Inés y Alejandra MASSOLO (coords.), *Sociedad civil, capital social y gestión local*, México, UAM Iztapalapa-Plaza y Valdés, pp. 277-295.
- WARD, Peter M. (2004), *México, Megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, D.F., El Colegio Mexiquense - M. A. Porrúa, 2004, 655 p.

- ZERMEÑO, Sergio (Coord.) (2001), *Retos para la seguridad y la participación ciudadana durante los gobiernos perredistas del DF 1997-2001*, México, Instituto de Investigaciones Sociales–UNAM, (Reporte de Investigación. Documento).
- ZICCARDI, Alicia (Coord.) (2003), *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Posgrado de Urbanismo/Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 308 p.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2011), *Sistemas de partidos y elecciones en el Distrito Federal, 1988-2010*, México, TEDF, Cuadernos de Derecho Electoral, 202 p.
- ZICCARDI, Alicia (coord.) (2012), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM, 2012, 1105 p.

## La dimensión socioeconómica de la democracia y la democracia mínima: un dilema olvidado

Joselito Fernández Tapia

Universidad de la Sierra Sur

jfernandez@unsis.edu.mx, joseft100@hotmail.com

### Resumen

El presente trabajo aborda los dilemas más significativos de la democracia, resaltando el caso de América Latina. El objetivo es señalar los vacíos que derivan de los estudios sobre la transición democrática y la configuración de la democracia en América Latina, resaltando el abandono en la teoría política que se hace en la misma de las características socioeconómicas básicas necesarias para su existencia. A partir de los dilemas en que todos están de acuerdo, a partir del debate O'Donnell – Franco, se señalan las debilidades de la misma en nuestra región y la necesidad de retornar a los principios, aunque sean mínimos, de la democracia planteada por Dahl. A la vez se perfila una particularidad que se presenta como una alternativa, no necesariamente democrática, la participación a través de las TIC.

**Palabras clave:** democracia, justicia social, desarrollo humano, igualdad social, liberalismo representativo,

### Abstract

The present work approaches the most significant dilemmas of the democracy, highlighting the case of Latin America. The aim is to indicate the emptiness's that derive from the studies on the democratic transition and the configuration of the democracy in Latin America, highlighting the abandon in the political theory that is done in the same one of the socioeconomic basic characteristics necessary for his existence. From the dilemmas in which they all agree, from the debate O'Donnell - Franc, one indicates the weaknesses of the same one in our region and the need to come back to the beginning, though they are minimal, of the democracy proposed by Dahl. Simultaneously there is outlined a particularity that appears as an alternative, not necessarily democratic, the participation across

**Palabras clave:** democracy, social justice, human development, social equality, representative liberalism.

### Introducción

La democracia ha sido en las últimas cuatro décadas uno de los temas más recurrentes en la política y la academia. Se ha teorizado sobre las transiciones, la consolidación democrática y calidad democrática. Sin embargo, esta se ha reducido a sus criterios políticos mínimos, excluyendo los procesos socioeconómicos necesarios para su existencia.

La calidad democrática se constituye como el término salvador de la democracia hegemónica, aunque es cuestionable y más apropiadamente se está hablando de madurez de los sistemas democráticos liberales. Este concepto también excluye a las condiciones socioeconómicas básicas como dimensión para la existencia y fortalecimiento de la democracia, no obstante los propios planteamientos sobre la democracia moderna lo consideran como un elemento necesario (Dalh, 1993, 1999, 2002) e investigadores de los más disímiles áreas y pensamientos como Habermas (1998, 2002), Huntington (1996), Touraine (2000,2001), entre otros, concuerdan que son factores influyentes básicos aunque no determinantes. Así, Huntington (1996:7), considera que la democracia necesita que las condiciones económicas y las dinámicas políticas sociales internas (endógenas) sean favorables además de factores externos como la crisis del socialismo, las crisis económicas internacionales y la globalización.

No se puede cambiar si no existen las condiciones internas para la democracia, en los espacios locales o nacionales. Esto implica la satisfacción de necesidades económicas básicas y la virtud democrática. En América Latina, desde los setentas surge la idea de asociar el fortalecimiento de la democracia con el mejoramiento de las condiciones económicas; sin embargo, predomina la visión de la democracia mínima.

Según Schmitter, Philippe y Terry Lynn Kart (1996:48), pioneros en el estudio de las transiciones en América Latina, como para muchos otros especialistas y políticos, el resultado de la democracia no tiene que ser “el crecimiento económico, la paz social, la eficiencia administrativa, la armonía política, los mercados libres o el fin de la ideología. (...) algunas de esas cualidades podrían hacer más fácil la consolidación de la democracia pero no son requisitos para ella ni productos inmediatos de ella”. Lo único que nos puede dar la democracia, sostienen, son logros político-institucionales y mejores relaciones entre gobernados y gobernantes en términos minimalistas<sup>250</sup>. Elecciones limpias y transparentes, gobernabilidad, respeto a los derechos civiles y libertades individuales, orden y respeto a los poderes establecidos y alternancia en el poder, para precisar. Es decir, un modelo de sistema político liberal representativo.

Sin embargo, si para los países desarrollados no tiene mucha importancia una democracia que permita solucionar los problemas sociales, en América Latina es vital que así sea y la democracia debe favorecer de algún modo la igualdad y la justicia social. Por otro lado ¿en qué es mejor la democracia a otros sistemas o a una dictadura sino aspira al crecimiento económico, a la paz social, a la eficacia administrativa y sobre todo a una mejor calidad de vida? Creo que esta pregunta, debe ser el eje de todo debate sobre la democracia, sobre todo en un mundo que predomina y aumenta la desigualdad, la pobreza, las injusticias y la impunidad.

Podemos agregar que, si se espera un compromiso ciudadano real, la democracia no debe servir únicamente para elegir gobernantes. No se puede limitar los procesos democráticos a cuestiones de elección y participación sobre lo político electoral, desvinculándola de mejor calidad de vida. Esta debe implicar el desarrollo de capacidades y el ejercicio de libertades para lograr el desarrollo humano y una mejor calidad de vida (Sen, 2000). Es decir, un proceso de empoderamiento social y político que incluya a los ciudadanos con capacidades de decisión y elección, en condiciones de equidad, igualdad y libertad. Este proceso implica la democratización de los resultados del desarrollo, que se traduce en inclusión socioeconómica, política y

---

<sup>250</sup> Claude Ake (1996) tiene una posición similar y al analizar la democracia en África, llega a anteponer la democracia a los problemas básicos de sobrevivencia del África.



cultural. Esto constituye un dilema olvidado o marginal, en el mejor de los casos, de la democracia, en el debate político y académico actual.

Por lo tanto, es preciso transformar los supuestos democráticos impuestos desde un modelo de democracia mínima, para fortalecer los valores democráticos y asociarlos al uso de las libertades para transformar la realidad social, política y económica para el desarrollo humano y mejor calidad de vida de todos los individuos y de las comunidades que habitan en un Estado-nación, entre ellos indígenas, mujeres, inmigrantes y las otras minorías.

El artículo se divide en dos apartados, el primero donde se aborda los dilemas de la democracia en los que existe consenso. En ella se abordan los temas de consenso-disenso, representatividad-gobernabilidad, representación proporcional (RP) y pluralidad, y corrupción-transparencia. En el segundo apartado se retoma la relación de la democracia con economía bajo el subtítulo del dilema olvidado. Es decir, de la relación de la democracia con las condiciones socioeconómicas, a partir del debate O'Donnell-Franco sobre la democracia en América Latina, resaltando la importancia de las condiciones socioeconómicas para el fortalecimiento de la democracia y precisando el origen y consecuencias de esta separación.

## **1. Los dilemas políticos del sistema democrático**

La democracia actual, desde la teoría como desde la práctica, ha incluido debates que se le considera centrales y propios de ella: el juego consenso–disenso, la representatividad versus gobernabilidad, representación proporcional versus pluralidad, corrupción versus transparencia y representatividad versus participación (aunque esta última es generalmente excluida).

### **1.1. El juego consenso – disenso.**

“Se concibe que la democracia es un encuentro permanente entre consenso – disenso, sin llegar a los extremos. Sin competencia ni conflicto no hay democracia, más se puede homogenizar por medios mediáticos para evitar el conflicto, reducirlo o eliminarlo, con el fin de gobernar sin considerar a los ciudadanos o a las minorías. Así, para unos es mejor la no participación porque pone en riesgo al sistema democrático. Para otros, en cambio, la democracia se fortalece con el debate y la participación.” (Fernández, 2007: 52).

El disenso y consenso implica deliberación, competencia y conflicto. Todas las corrientes aceptan que sin competencia política y sin conflicto no hay democracia, aunque la tendencia de los gobiernos ha sido eliminar o minimizar el conflicto a través de leyes de control ciudadano a través de leyes y el papel retroalimentador del sistema que ofrecen los medios de comunicación. Habermas (1999; 2002) considera a la deliberación como acto comunicativo en el espacio público como elemento crucial de la democracia, misma que solamente es posible si existen intereses y posiciones diferentes a debatir. Si se elimina esa correlación de consentir y disentir sobre los acuerdos que se concretan a partir de la deliberación, la democracia desaparece. Las dictaduras no aceptan disensos, la democracia se basa en el disenso.

El juego del disenso-consenso crea al ciudadano, permite su existencia. En ese juego se expresa la dicotomía de súbdito/ciudadano:

“como súbdito que obedece al poder instituido o como sujeto político que dice, polemiza, negocia, delibera; como sujeto social (provinciano en términos de Verba y Diamond) que atenúa el conflicto político evitando la politización de los espacios propios de la vida pública y privada o que delibera políticamente para socializarlos y democratizarlos.” (Fernández, 2007: 52).

Esta relación se da en el marco del Estado de derecho, cuya implicación es que existen reglas por respetar. Asimismo, el aceptar la participación de todos los que voluntariamente se involucran es constituirse en un proceso incluyente de todos los sectores, aún de las minorías. En ese proceso la regla de la mayoría de la democracia mínima es un aspecto secundario, porque la deliberación se fundamenta en la razón, un aspecto ideal difícil de alcanzar.

En este juego (Fernández, 2007), para los liberales, el fin es reducir o eliminar los conflictos, lo que nos lleva a una democracia mínima, que puede producir la limitación y hasta criminalización de formas de representación consideradas nocivas, como las protestas. Para los pluralistas y republicanos, en cambio, es para posicionar sus intereses e influir o participar en la toma de decisiones públicas. En lo que va del siglo XXI se están imponiendo las reglas liberales y frente a los conflictos generados por los poderes económicos en las regiones y localidades, los gobiernos tienden a cerrar los espacios de diálogo, estigmatizar de no democráticas a los representantes de posiciones diferentes y se criminaliza las formas de participación ciudadana alternativas.

Un ejemplo emblemático es el caso del proyecto minero Conga<sup>251</sup> en el Perú, en el que desde el gobierno se cierran los espacios de diálogo para imponer un proyecto minero cuyo estudio ambiental no estaba concluido y violentando las propias leyes nacionales e internacionales sobre el medioambiente; que ante el conflicto se impone el autoritarismo y con el un peritaje ausente de los principios democráticos. Al tiempo que a los ciudadanos de oposición se los estigmatiza como violentistas, antidemocráticos y hasta terroristas, desde el gobierno.

## **1.2. Representatividad versus gobernabilidad.**

“Es generalmente aceptado que una sociedad civil fuerte y participativa, con ciudadanos conscientes y redes autónomas, potencia la democracia. Los partidos políticos y gobiernos al vincularse con ellos obtienen mayor representatividad y en tanto mantiene relaciones de respeto y confianza con dichas redes se legitiman. Esto se rompe si el gobierno es débil, porque no realizará la toma de decisiones correctas y oportunas que le son propias cuando la representatividad es baja. Pero, la representatividad juega, actualmente, un rol importante como fuente de legitimidad, aún en los casos donde la

---

<sup>251</sup> El proyecto Conga para la explotación de minas en la región norteña del Perú, busca explotar oro. En ella la transnacional norteamericana Newman pretende explotar un megaproyecto minero a tajo abierto para lo cual tiene que eliminar cuatro lagunas, lo que impactaría negativamente en todo el sistema agroecológico de tres provincias de la Región Cajamarca. Los campesinos y autoridades locales y regionales no han tenido los espacios para ser escuchados, frente al “pacto Estado-Newman”. Esto ha generado protestas que han derivado en un conflicto social que lleva meses, frente a lo cual el gobierno ha cerrado las puertas del diálogo. A los ciudadanos que no están de acuerdo con el proyecto y serían los más afectados, se los estigmatiza como violentos y hasta terroristas desde la prensa y el gobierno, a su vez que se pretende criminalizar a sus dirigentes. No se entra al juego disenso-consenso bajo reglas democráticas, se impone decisiones violentando leyes y derechos humanos e invocando el Estado de derecho se controla, limita y criminaliza la participación de los ciudadanos, favoreciendo a una oligarquía internacional que depreda y contamina el medioambiente, con hechos demostrados a lo largo de los 18 años que la transnacional minera opera en la región.

aprobación al régimen es baja, como el caso peruano con Alejandro Toledo (2001-2006).” (Fernández, 2007: 52).

Esa fuerza de representatividad, aunque baja, es compensada con el uso de la violencia legítima y al papel que juegan los medios de comunicación como intermediarios de los poderes económicos para promover la gobernabilidad. Los medios, al ya no ser intermediarios de la comunicación del gobierno (nacionales y globales) con los ciudadanos, sino haberse constituido en fuentes de apología del modelo económico hegemónico, contribuyen a la gobernabilidad aunque la representatividad es baja.

Muchas veces, sin tener alta representatividad ni legitimidad de parte de los ciudadanos, se mantiene la gobernabilidad a través del papel retroalimentador del sistema y alienante de los medios de comunicación. Cuando estos fallan, se usa el poder de la violencia legítima. Pero, este proceso, puede resultar en gobiernos fallidos, como el caso de Felipe Calderón en México (2007-2012), donde la ingobernabilidad se ha convertido en un problema público. En este caso, una baja representatividad, aún con el aval de los medios y la violencia legítima no ha dado resultados. Se hace más grave porque existe una ciudadanía atemorizada, desorganizada e inactiva políticamente.

### **1.3. Representación proporcional (RP) versus pluralidad.**

En países pluriculturales y socialmente diversos, como los latinoamericanos, en los que sus luchas son más complejas (como los latinoamericanos), según Diamond (1996, Citado en Fernández, 2007: 52): “la RP es lo mejor porque representa a la mayor cantidad de grupos sociales y tiende al equilibrio de intereses, favoreciendo la democracia y la gobernabilidad. Lijhar es también partidario de la representación proporcional (RP), considerándola “superior a la pluralidad”. Sin embargo, también tiene sus adversarios.

Guy Lardeyret (1996), al contrario, la considera (especialmente en contextos de fraccionamiento social o étnico) “la peor manera (...) que tiende a reproducir divisiones étnicas en la legislatura”, que Quetin L. Quade (1996) también comparte. Para este último, el modelo de pluralidad, que oscila entre el Westminster y el presidencial con pluralidad, dan estabilidad y reducen el conflicto, promueven mayorías, tienden a ser moderados y a la conciliación. Generan, a la vez, gobiernos fuertes y flexibles y considera que estos modelos generan los beneficios que Lijhart atribuye a la representación proporcional.” (Fernández, 2007: 52-53; Cfr. Lardeyret, 1996; Lijhart, 1996).

Sin embargo, la representación proporcional (RP) es paliativa y representa una multiculturalidad que perpetúa las diferencias. Es, probablemente, poco significativa para transformaciones más profundas y generar relaciones democráticas interculturales, pero la misma complejidad de los sistemas sociales no haría posible una representación a mediano plazo sin la RP. Ambos planteamientos están de acuerdo que en las legislaturas deben estar representados la mayoría de sectores sociales. Asimismo, la RP goza del consenso académico y político y se ha incorporado en la mayoría de las democracias del mundo.

### **1.4. Corrupción – transparencia**

Este debate ha ocupado gran parte de las políticas para legitimar al gobierno y la política en el mundo y en América Latina. Los gobiernos han asumido la responsabilidad en establecer organismos encargados de promover la lucha contra la corrupción y transparentar la gestión pública. Es un aspecto central de los debates en torno a la democracia y de la calidad de la misma; aunque, la corrupción es un flagelo que tiene

vida propia al haberse constituido en una institución social. Es decir, es una práctica que se reproduce hasta inconscientemente tanto en los ciudadanos como en los gobernantes.

Si la democracia tiene reglas, un gobierno o sociedad donde se ha generalizado el fraude, la lucha democrática desaparece para convertirse en la lucha por el reparto del botín público. Consecuentemente las instituciones del Estado se debilitan, se genera una profunda desconfianza en el régimen, en los políticos y entre ciudadanos. Por lo tanto, tanto desde el gobierno como desde la sociedad se han generalizado políticas y acciones para transparentar los actos de la administración pública y del gobierno. En todos los países democráticos del mundo y de América Latina se ha legislado sobre la rendición de cuentas, transparencia y la vigilancia ciudadana del gobierno.

Así, desde la Administración Pública como desde los ciudadanos existen acciones y mecanismos para transparentar y vigilar el manejo de los bienes y servicios públicos. No obstante hacemos dos objeciones: los ciudadanos no participan en la toma de decisiones y es obligación de los funcionarios públicos y de los gobernantes ser honestos y transparentes en sus actos públicos y que no es obligación del ciudadano dedicar el tiempo a cuidarlos para que administren bien y no le roben al Estado. Es su obligación ser honestos en la administración y no sacar provecho personal del erario público, sin esperar ser vigilados por los ciudadanos para no apropiarse de los bienes públicos. No obstante, ante la inevitabilidad de la corrupción se hace preciso la acción vigilante de la ciudadanía.

## **2. El dilema olvidado**

Los debates analizados en el apartado anterior son considerados parte de los dilemas democráticos y hay consenso al respecto. Sin embargo, el debate central para los ciudadanos ha sido olvidado: la relación entre democracia plena, o democracia sin apellidos, que implica igualdad política, libertad y derechos, pero también inclusión social y mayor igualdad socioeconómica. Igualdad suficiente que permita la madurez democrática en países como América Latina. Sin embargo, hay una tendencia, casi unánime, de alejarse de los planteamientos de la igualdad social básica que garantice cubrir las necesidades básicas para tener y fortalecer sistemas democráticos. Por lo tanto, virtud democrática (en otras palabras, para nosotros, cultura democrática) e igualdad social, son los elementos que faltan en los procesos democráticos en América Latina.

Este debate, presente en América Latina y abordado de manera acertada por Franco (1998) frente a O'Donnellet *al* (1998), en relación a la democracia en Latinoamérica, está vigente en el mundo hoy. Mientras se hace loores a la expansión de la democracia y sus benéficos resultados en los derechos civiles y político-electorales, se olvida que también esta implica los derechos sociales, la participación de los beneficios del desarrollo y de mayor igualdad e inclusión social. Igualdad e inclusión que son necesarias para su propia existencia y fortalecimiento. El modelo dominante es de la democracia mínima, que se reduce a elecciones transparentes, acceso a ciertos derechos y ejercicio de las libertades civiles y políticas sin considerar la desigualdad de origen que no hace posible siquiera la igualdad civil, menos la igualdad política.

Los debates están presentes en las contradicciones de los modelos de democracia: minimalistas y maximalistas, representativa y participativa, liberal y radical. Estas democracias, si bien se constituyen sobre el desarrollo de ciertos valores internos, sin los cuales no tendrían lugar, se constituyen también huyendo de un pasado de crisis económica, fracaso político y autoritarismo dictatorial, que alcanzó la criminalidad del Es-

tado contra los ciudadanos, como las dictaduras militares y autoritarismos civiles entre 1970 y el 2001 en el que cierra el ciclo Alberto Fujimori.

En ese cruce de caminos, dilemas y debates, O'Donnell *et al* (1998) señala que en América Latina la transición a las democracias desde fines del siglo XX dieron origen a democracias débiles y que la herencia de un pasado autoritario lleva a procesos, en lo cuales, los mismos partidos civiles adoptaron comportamientos autoritarios. Esta democracia se ha levantado como se puede sintetizar en dos elementos característicos: a) es instrumento de contención contra los enemigos y b) mecanismo de ascenso social. El primero, lleva a estigmatizar a las personas relacionándolas con pasados autoritarios y dejando del lado la deliberación y la propuesta; el segundo elemento, provoca la desvinculación de los representantes de los que lo eligieron, porque al estar en el cargo político busca un ascenso social personal, más que cumplir las promesas por las que fue elegido.

Estos hechos funcionan como obstáculos para la democracia: el primero elimina la deliberación y la propuesta, dando lugar al caudillismo, al ataque inescrupuloso y hasta a la calumnia; el segundo ha provocado el nacimiento de un neopopulismo y neocorporativismo que desvirtúan el sentido democrático y la participación. En el peor de los casos, han acelerado y profundizado la corrupción y la sociedad del Estado con grupos de poder político y económico nacional e internacional. Contra el ciudadano se ha sacado la ley para deslegitimar formas de participación como los movimientos sociales y sus formas de protesta, criminalizándolas; mientras que frente a los grupos de poder económico se han flexibilizado enormemente las leyes e incentivos (una forma de subsidios), convirtiendo la democracia incipiente en una oligarquía representativa.

Consecuentemente, desde los 80 y en el siglo XXI, la democracia, pese a su importancia *per se*, ha sido utilizada más como mecanismo para contener a los seguidores de partidos izquierdistas o nacionalistas, que como un ordenamiento institucional (O'Donnell *et al*, 1998: 26) o un sistema político incluyente. Se opone el institucionalismo y el respeto al Estado de derecho -instrumentos para viabilizar la democracia- a los partidos y políticos de oposición. Este recurso ha sido usado con frecuencia en América Latina. Discursos, símbolos autoritarios y dictadores han sido relacionados con personajes y partidos de oposición, dejando de lado el debate político, los principios democráticos y los fines que son propios a la democracia.

La democracia es también un medio de ascenso social y para obtener beneficios personales. Esto está institucionalizado y es aceptado por la mayoría de la población. Hacer negocios desde el poder, actualmente, parece ser un mal necesario y es usado por gobernantes y gobernados. El principio de soberanía popular de la democracia ha perdido sentido y su esencia. Por lo tanto, nuestras "democracias" no son más que oligarquías representativas.

Otra arista de esta realidad lo conforma las relaciones corporativo-clientelistas vigentes. Esta instrumentalización de la democracia ha dado lugar al neopopulismo y neocorporativismo, que se presentan tanto en las izquierdas como en las derechas. Así el corporativismo se ha modernizado, y ante un mundo globalizado, el aumento de la desigualdad y de la pobreza, el ciudadano de a pie está más desprotegido. Esta desprotección impone la necesidad de estar incluido en un partido político, institución, organización social o no gubernamental que le permita mayores beneficios y le garantice satisfacer sus necesidades y hacer sus



derechos. Estos beneficios y derechos se puede lograr mejor si está respaldado por una organización social o política, más aún si es el partido que está en el gobierno.

En ese sentido, como resultado de esa relación con el autoritarismo pasado, para O'Donnellet *al*(1998:33-35), estas democracias nacientes no surgieron por que los actores eran partidarios de ellas, sino por el costo y fracaso de la anterior situación, y, posteriormente, el miedo al retorno a tal autoritarismo. Es decir, se fortalece un “modelo democrático representativo” por el fracaso del autoritarismo y/o el miedo al mismo. Esto ha fortalecidos regímenes representativos oligárquicos que garanticen las mínimas libertades individuales y sancionen las formas de participación que puedan ser consideradas peligrosas al sistema, atribuyéndoles rasgos autoritarios, de violencia y desorden.

Además de ese miedo a los autoritarismos de izquierda o derecha, para consolidar sistemas de democracia representativa, el contexto internacional y la crisis económica jugaron un papel importante en el agotamiento de los autoritarismos y el resurgimiento de la democracia liberal. Asimismo, en el interior de nuestros países, creemos que nuestras democracias latinoamericanas representa una transformación trascendental hacia la “virtud” como valor central que comienza a regir en el análisis de todos los procesos (económicos, sociales, políticos, etc.), expresada en una opción por el cambio de la forma de gobierno (Franco, 1998:30-36) hacia la democracia. Esta virtud estaba presente en los espacios académicos, ciudadanos y políticos. Por lo tanto, no es solamente el temor al pasado lo que fortalece una actitud democrática, sino que ésta “democracia” se ha ido construyendo en los últimos cuarenta años desde los ciudadanos.

De esta forma, convergen, en esta transición inconclusa el miedo a los autoritarismos y el desarrollo de una “virtud” democrática de ciertos sectores más que de otros, gestada entre los ciudadanos en sus luchas frente al Estado y frente al mercado, desde los años setenta. A estos factores internos se suman los impactos de la crisis económica capitalista y socialista, y, fundamentalmente, la globalización.

En este contexto, en la última década, como parte del proceso globalizador, la emergencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y el surgimiento de internet como un nuevo espacio de debate que pone en cuestionamiento a las tradicionales democracia representativa y participativa, ofrecen la oportunidad de renovarse, fortalecerse o transformarse. Desde el gobierno y los políticos se usa como un medio nuevo para promover el voto electrónico, la comunicación y marketing político y gubernamental y para una mejor interacción entre gobernantes y gobernados. También, existen iniciativas ciudadanas y de gobierno que buscan construir una democracia y ciudadanía electrónicas, para fortalecer derechos y deberes entre los ciudadanos. Esto ha llevado a hablar de un nuevo espacio público en la red, que para algunos es el resurgimiento del ágora griega, mientras que para otros es otro ideal democrático más.

Podemos preguntar al respecto: ¿existe una virtud democrática en los procesos de la democracia directa como en la digital? ¿No aumentan las desigualdades sociales las TIC? ¿Seguimos en un modelo de democracia mínima o se entra a una democracia directa? ¿Qué lugar ocupa la igualdad socioeconómica en la democracia o debemos olvidar que la democracia sea un medio para ejercer nuestras libertades y tener diversas y mejores formas de elección y mejorar nuestra economía y calidad de vida? Lo cierto es que cuando la participación de los ciudadanos o ciertas políticas, promueven más igualdad socioeconómica y derechos sociales o amenazan a los intereses de los poderes económicos se habla de autoritarismo, estatismo y de



la importancia de fortalecer la democracia para que la economía no se derrumbe. Los opositores son, entonces, autoritarios, violentos (Perú, Chile, Colombia, México) o terroristas (Perú y Colombia).

De esta forma, se vuelve a la tesis de asumir una actitud democrática huyendo de reales o supuestos autoritarismos, planteada por O'Donnell. La virtud democrática, por otra parte, se reduce a una minoría de la población. Sin embargo, queda en el olvido tanto en lo político como en el ámbito académico el dilema democracia - mayor igualdad socioeconómica. Por una parte, los supuestos de que es preciso condiciones básicas de igualdad social y económica para la democracia y su fortalecimiento no es la principal preocupación de los gobiernos, políticos y académicos. Por otra parte, en el ambiente pareciera que la mayoría de los ciudadanos están de acuerdo que la democracia no es la mejor solución a sus problemas, de tal forma que estarían a favor de un gobierno autoritario si soluciona sus problemas y necesidades más urgentes (económicas y de seguridad). Lo que nos lleva finalmente a decir: democracia o autoritarismo. Un dilema aparentemente inexistente, pero que está presente en América Latina.

Dalp (1956, 1990, 1993, 2002, 2004), resalta los factores que dieron lugar a la expansión y consolidación de la democracia: fallas de los regímenes no democráticos alternativos, que es como el fracaso de los totalitarismos y que en América Latina corresponde “ese huir de los autoritarismos”; la economía de mercado, aunque más que la economía de mercado podrían ser los factores que impulsaron esta economía también favorecen e impulsan la democracia (‘acceso a información confiable, niveles altos de educación, facilidad para el movimiento de personas y el Estado de derecho’); el bienestar económico (ausencia de pobreza y prosperidad económica) y; la cultura política, que corresponde a la virtud democrática de la que habla Franco (1998). En el debate actual, están presentes las fallas de regímenes no democráticos que llevan a huir de ellos, la economía de mercado a la que se asocia como inherente a la democracia sobre todo entre liberales y la cultura política o virtud democrática; sin embargo, no se considera importante el bienestar económico. Así, la pobreza pasa hacer un mecanismo de soporte de estas democracias representativas liberales. Es decir, que gracias a amplios sectores de pobreza se llega al poder a través de nichos de clientelismo político al dar regalos o dinero a cambio de voto, tergiversando el principio de libertad en el sufragio universal. Es decir:

Debido a que los que tienen más recursos naturalmente tienden a emplearlos para influenciar el sistema político en provecho propio, la existencia de dichas desigualdades constituyó un obstáculo persistente para el logro de un nivel satisfactorio de igualdad política. El desafío aumentó durante las frecuentes depresiones económicas, en las que la pobreza y el desempleo tendieron a crecer. (Dahl, 2004: 49).

En esta perspectiva, por una parte, para Dahl (1993:399) “un país democrático avanzado daría prioridad en su programa de acción al mejor modo de alcanzar un sistema económico que fortalezca el proceso democrático”. Por otra parte, Collier y Levitsky (2000) cuestionan la existencia de democracia en contextos de extrema inequidad social y Weffort (1992) considera que para que un país sea considerado democrático debe contarse con algún nivel de igualdad social”. El propio O'Donnell (1993) cuestiona la existencia de la democracia cuando no se garantizan los derechos relacionados a la igualdad en sus relaciones sociales y económicas; pero sobre todo considera que son necesarias mínimas condiciones de equidad y relaciones sociales y económicas de igualdad para el desarrollo y consolidación de la democracia (Dahl, 1956; 1993;

2004). Destaca a su vez, el problema que plantea el dilema democracia y economía en condiciones de desigualdad, al afirmar que:

“la propiedad y el control de las empresas contribuyen a la creación de grandes diferencias entre los ciudadanos en la riqueza, el ingreso, el estatus, las habilidades, la información, el control sobre la información y la propaganda, el acceso a los líderes políticos [...] estas diferencias ayudan a generar significativas desigualdades entre los ciudadanos en lo relativo a sus capacidades y oportunidades para participar como iguales políticos en el gobierno del Estado” (Dahl, 1990: 57).

A su vez insiste en ese asunto, planteando que ‘las libertades políticas necesitan recursos y acceso protegido y seguro a recursos como condición necesaria para el ejercicio de estas libertades’ (Dahl, 1990: 81-82). Sin embargo, la democracia que se implanta termina siendo aquella de un mínimo procedimental basada en elecciones libres, sufragio universal, participación plena y libertades civiles, y en el mejor de los casos de mínimo procedimental expandido que solo garantiza el poder efectivo para gobernar de los gobernantes (Collier y Levitsky, 2000). En estos dos casos, si somos rigurosos en la aplicación de la teoría solamente corresponde a un tipo de liberalismo representativo, más aún si a eso se agrega que en América Latina no existe participación plena y tampoco elecciones plenamente libres, sino que las propias condiciones económicas como la desinformación y no acceso a ella, no permiten una elección libre.

En síntesis, la garantía de los derechos de mayor igualdad social y económica es importante para el fortalecimiento de la democracia, pero es la dimensión que no se le asigna el valor que corresponde en las democracias latinoamericanas. Por lo tanto, la democracia mínima es la que se fortalece, dando lugar al gobierno de oligarquías políticas o económicas y, a un “caudillismo presidencialista” (Richani, s.f.: 65). Los mejores exponentes son los gobiernos de México, Colombia, Perú en lo que va del presente siglo, aunque es muy común en los países de América Latina.

Esta democracia mínima es fortalecida teóricamente con las teorías de la calidad democrática (Diamond y Morlino, 2004; Duhem, 2005; Levine y Molina, 2007; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008; Cobbetta y Pérez-Liñán, 2001, Morlino, 2009), que se resaltan nuevamente los factores políticos que le son propios pero descartan también los factores socioeconómicos. En este grupo destaca Hagopian, (2005) que incluye en clasificación como un elemento de la calidad democrática la calidad socioeconómica. En O’Donnell (2001, 2004), no obstante sus observaciones a los condicionantes socioeconómicos en el caso de Brasil para hablar de niveles altos y bajos de democracia, la calidad democrática se centra “los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas”. La democracia en esta perspectiva puede ubicarse en mínima extendida.

Otros (Prats y Álamo, 2000; Finquilevich, 2005; Cotino, 2007) centran el interés en el fortalecimiento de la democracia en las Tecnologías de la información y comunicación (TIC). Así se plantea la democracia digital o electrónica como un nuevo aire para la democracia. La participación y ciudadanía electrónicas son elementos consustanciales de la misma, sin embargo, no la solución a los problemas de la democracia<sup>252</sup>. Son

---

<sup>252</sup> No se puede negar la importancia que han logrado las TIC, particularmente la internet, pues han logrado poner en vilo a gobiernos y hasta decidido procesos electorales como la última elección en Perú. En México jugo a través de las redes sociales un factor importante para equilibrar la competencia electoral y un acceso alternativo a la información. Sin embargo, este espacio puede en

un medio alternativo relevante y que jugarán un papel fundamental en el futuro, pero la internet no es la panacea democrática porque las inequidades sociales y económicas crecen y la equidad y competitividad en las contiendas electorales no están garantizadas en América Latina. Por lo tanto, la democracia tiene un largo camino por transitar para ser democracia.

## **Conclusiones**

Nuestras democracias han cambiado por la convergencia de factores exógenos y endógenos, pero predomina en la mayoría de la población una ausencia de virtud democrática. Asimismo, es hegemónica la democracia clientelista, de ascenso social, de beneficios personales, y persiste el dilema de democracia o autoritarismo pasado. De tal forma, que esta se construye por oposición a las dictaduras y no como proceso de ciudadanía y la virtud democrática. Sin embargo, instituciones electorales, de derechos humanos y de transparencia se han institucionalizado y han servido de legitimación de los gobiernos con sus ciudadanos y con la comunidad internacional.

La participación, por una parte, de la sociedad civil fue importante y fortaleció procesos democráticos, pero sigue siendo mínima. Esta participación a veces legitima, otras no, a la democracia representativa. Esta ha sido fortalecida por el uso de las TIC, particularmente, la Internet y sus redes sociales, y han influido notoriamente en los procesos electorales. Por otra parte, la representación proporcional (RP), pese a las críticas se ha incorporado en casi toda América Latina.

La corrupción sigue siendo un problema no resuelto y consustancial a nuestros sistemas políticos, autoritarios o democráticos, aunque se ha legislado en todos los países a favor de la rendición de cuentas, la transparencia y la vigilancia ciudadana. Sigue siendo un motivo de conflictos, como lo son la economía y la penetración de las transnacionales en toda América Latina; sin embargo estos en lugar de ser resueltos por los mecanismos de consenso-disensos desde los gobiernos se busca sofocarlos o eliminarlos. Esto ha llevado a no manejar el disenso y caer en medidas autoritarias invocando al Estado de derecho, el orden y al uso de la violencia legítima, siendo una tendencia común en los regímenes de derecha o izquierda en la primera década del siglo XX. Sin embargo, vivimos el boom de la tercera ola democrática (Huntington, 1996).

La virtud democrática que hace referencia Franco es débil y los ciudadanos prefieren no asumir responsabilidades ciudadanas aunque este hecho signifique perder derechos. Los bajos índices de participación como el alto ausentismo electoral muestran ciudadanos pasivos y no comprometidos en proyectos políticos ni comunes. Una realidad global hoy (Cortina, 2003). A esto se agrega que, el uso pragmático del sistema democrático y sus instituciones es aceptado como normal por la mayoría de ciudadanos y se criminaliza y estigmatiza la divergencia con el pensamiento político y económico dominante, utilizando peyorativamente el adjetivo de populista (en el mejor de los casos), violentistas, amargados y hasta delincuentes y terroristas para los opositores. A la vez que los ciudadanos tienen poco acceso a procesos de toma de decisiones, cuyos espacios de participación promovida desde los gobiernos se quedan, generalmente, en una participación consultiva o en ejecución de obras, pero no en políticas públicas.

---

algún momento ser controlado y limitado, de tal forma que el fortalecimiento de la democracia a través de las TIC no puede ser el centro del debate o el principal medio para tal fin.

El problema central de estos sistemas liberales representativos no han significado grandes transformaciones a favor de la inclusión e igualdad social, más allá del desmantelamiento del Estado por los procesos de privatización y achicamiento de los mismos, que ha dejado estados famélicos, incapaces de cumplir bien sus funciones, como el caso peruano (1990-2013). “Estas variaciones del tipo de régimen (...) no parecen haber tenido ningún efecto significativo en las grandes y crecientes desigualdades que caracterizan a las economías y sociedades de América latina(O’Donell, 1998: 31).En este modelo de democracia mínima no tiene lugar el bienestar socioeconómico como elemento de su constitución y consolidación.

Triunfa el pluralismo político y una creciente institucionalización democrática representativa, que ha ido reemplazando las fuerzas y pensamiento autoritarios. No obstante, las inequidades económicas y sociales permanecen y aún aumentan. Como consecuencia de tales desigualdades y de la cultura autoritaria de políticos y ciudadanos, como por la democracia mínima incapaz de resolverlos, el autoritarismo campea en nuestros países<sup>253</sup>. Una realidad que el liberalismo dominante no comprende. La virtud democrática no puede construirse en estas condiciones.

Nuestras democracias tienen una falla de origen. Esta consiste en la imposición de una concepción ideológica sobre la democracia – minimalista y liberal –, alejada de los propios supuestos liberales<sup>254</sup>. Esta democracia existe en tanto hay elecciones mínimamente limpias, respeto al Estado de derecho establecido y a los derechos civiles. Se olvida que “aún bajo una elección basada en el sufragio universal, un gobierno representativo puede no ser democrático si su ulterior comportamiento cuestiona o colisiona sistemáticamente con las reglas, instituciones y valores característicos del régimen político democrático” (Touraine, citado en Franco, 1998:85).

Consecuentemente, creemos que tenemos democracias débiles no por el pasado autoritario y escasa participación de la sociedad civil, sino porque se carece de los fundamentos socioeconómicos necesarios para su desarrollo y fortalecimiento. Una igualdad social mínima que garantice que los ciudadanos sean libres para elegir y participar en igualdad de condiciones y desarrollar sus capacidades para tomar mejores decisiones con respecto a su vida y en el espacio público. Siguiendo a Dahl (1990, 1993, 2004) esto garantizaría el fortalecimiento de los procesos democráticos, lo que no sucede. La democracia sólo se fortalece en términos de derechos individuales básicos, no en términos de estilo de vida, régimen político y ciudadanía democrática.

Es la concepción minimalista, que predomina hoy (2024), el punto de partida de esta debilidad porque no busca institucionalizar la participación ni la igualdad social como elemento central de la democracia, sino que como dice Franco(1998: 97) fue intencionalmente concebida y que el objetivo central del estudio de O’Donnell *et al* (1998) fue imponer esta concepción de “democracia política”<sup>255</sup> en América Latina. Esta con-

---

<sup>253</sup> Los largos años de dictaduras permearon y la herencia prehispánica y colonial, permea culturalmente la política con rasgos autoritarios que no han desaparecido. Estos hechos explican un fuerte caudillismo en América Latina. Chile, México, Argentina y Perú son algunos de los ejemplos de regímenes políticos que arrastran un autoritarismo en la esencia de sus instituciones, su cultura y la personalidad de sus políticos y ciudadanos.

<sup>254</sup> “Régimen de ciudadanos jurídica y políticamente iguales y de valores, reglas e instituciones universalizantes, (...) para el logro de sus diferentes intereses y propósitos, uno de los cuales es, sin duda, el logro de la equidad y/o la justicia social” (Franco, 1998: 97).

<sup>255</sup> En el análisis hecho sobre las tesis de O’Donnell *et al* (1998), Franco (1998: 97) cree que no se considera la “justicia social” y la “igualdad económica” sino, de modo exclusivo, a las condiciones institucionales que permiten el funcionamiento de un gobierno representativo (sufragio libre, competencia electoral, actores partidarios, etcétera)”.

cepción ‘niega a priori el análisis de los vínculos entre las cuestiones políticas y las estructuras socioeconómicas en la configuración de la democracia’ (Franco, 1998: 95-96).

Por lo tanto, “la democracia en América Latina es aún una aspiración” y “los regímenes que tenemos son regímenes liberales representativos”<sup>256</sup> – progresistas o conservadores, algunos autoritarios -, pero no democracias. Por eso, volver mínimamente a los principios de la democracia liberal de Dahl es una necesidad para construir de nuestras democracias. Asimismo, analizar si nuestros sistemas electorales han dado lugar a antidemocracias no obstante cumplir los requisitos mínimos en sus procesos electorales (Touraine, 2000).

## Referencias

- Ake, Cl. (1996 [1993]). Nuevas consideraciones sobre la democracia africana. En: Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*. México D. F.: ISUNAM.
- Cortina, A., (2003), *Ciudadanos del mundo, Hacia una teoría de la ciudadanía*, Barcelona: Alianza Editorial.
- Collier, D. Y S. Levitsky. (2000). Democracia con adjetivos: innovaciones conceptuales en estudios comparativos. Chicago: WorkingPapers.
- Corbettta, José y Pérez-Liñán, Aníbal. 2001. “Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina”, *Instituciones y Desarrollo*, 10: 149-169.
- Cotino Hueso, Lorenzo (Coord.). (2007). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Editorial Comares.
- Dahl, R. (2004) La democracia. *POSTDat*, 10, Diciembre, pp. 11-55.
- Dahl, R. (2002 [1989]). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R. (1993). *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Grafiques.
- Dahl, R. *Un prefacio a la teoría democrática*. México: Gernica.
- Diamond, L. y Morlino, L. 2004. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, vol. 15, (4), pp. 20-31.
- Duhen, Mónica. (2006). La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia. *El Cotidiano*, noviembre-diciembre, año/vol. 21, (140), México DF: UAM Azcapotzalco, pp. 58-66.
- Fernández Tapia, Joselito. (2007). *Participación ciudadana y gobiernos locales. San Juan de Lurigancho, en Perú y Tlalpan, en México, entre la teoría y la práctica*. Lima: Escuela Mayor de Gestión Municipal.
- Finquelievich, Susana (Coord.). (2005). *E-política y e-gobierno en América Latina*. Buenos Aires: Enlazando el futuro.
- Franco, Carlos. (1998). *Acerca de la manera de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hagopian, Frances. 2005. “Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile”, *Política y gobierno*, vol. 12, n° 1: 41-90.
- Huntington, Samuel P. (1996 [1993]). La tercera ola de la democracia. En: Diamond, Larry y Plattner, Marc F. *El resurgimiento global de la democracia*. México DF: ISUNAM.

---

<sup>256</sup> O’Donell et al (1998) llama democracia a los sistemas representativos liberales, sin considerar las condiciones socioeconómicas básicas que exige su existencia, aún de las concepciones liberales que la definen

- Levine, Daniel H.; Molina, José E. 2007. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy*. (45), pp. 17-46.
- Lijphart A. (2000). *Modelos de Democracia*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, Aníbal. (2008). Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin America, 1978-2004, Working Paper del Kellogg Institute for International Studies, No. 354.
- Morlino, L. (2009). La calidad de la democracia. *Claves de razón práctica*, (193), pp. 26-35.
- Oriol Prats, Joan y Óscar del Álamo. (2000). Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos, pp. 1-26. Recuperado de [http://www.rimisp.org/fida\\_old/documentos/docs/pdf/0040-002035-democraciaelectroacutenica.pdf](http://www.rimisp.org/fida_old/documentos/docs/pdf/0040-002035-democraciaelectroacutenica.pdf)
- O'donnell, G. (1993). On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems. *Worlddevelopment* 21, (8).
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Instituciones y Desarrollo*, n° 8-9: 43-82.
- O'Donnell, G. (2004). "Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, vol. 15, (4), pp. 32-46.
- O'Donnellet al, (Comps). 1998, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Przeworski, Adam et al. 1996. Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias. *La Política*, (2), pp. 89-108.
- Schmitter, Philippe y Teery Kart, (1996) ,"Qué es... y qué no es democracia...". En: Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, México DF, ISUNAM.
- Schmittery Claus, O. (2001). Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. En: Camou, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF:FLASO-IISUNAM-Plaza y Valdés.
- Touraine, Alain. (2000 [1994]). *¿Qué es la democracia?* México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weffort, F. (1992). *New Democracies, Which Democracies?* Working Paper (198), Latin American.Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.



## Desarrollo del capital social en el marco del Programa Oportunidades

Abigail Martínez Mendoza<sup>257</sup>

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

amm119@hotmail.com

### Resumen

Esta investigación pretende explicar el desarrollo del capital social en el marco del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, es decir, cómo una política social de atención a la pobreza puede influir en la dispersión de redes sociales en condiciones de rezago y marginación social.

Hoy en día el capital social ha comenzado a erigirse como elemento clave para impulsar el desarrollo pues el fortalecimiento de los vínculos sociales actúa como “palanca” de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía; de acuerdo con Kliksberg altos niveles de capital social promueven el desarrollo social, económico e institucional ya que las sociedades operan con mayor confianza, solidaridad, reciprocidad y cooperación; es así que el énfasis está en las personas, en sus relaciones.

A lo anterior se suman los trabajos desde diferentes frentes de las ciencias sociales (antropología, sociología, economía, ciencias políticas, psicología social) y ello permite dar cuenta de la relevancia de la materia y sus respectivas dificultades metodológicas; con todo esto, sólo tres autores son considerados como teóricos fundacionales: Pierre Bourdieu, James Coleman y Robert Putnam.

Por su parte, se distingue que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es producto de la política social mexicana que trata los temas de pobreza, y que tiene por objetivo mejorar las capacidades en educación, salud y alimentación de sus beneficiarios.

Sin embargo, como producto de la focalización puede observarse que quienes quedan fuera de este esquema resultan limitados en las áreas de desarrollo que el programa impulsa; además de esto, otra consecuencia de la focalización es la segmentación de la población, lo que debilita u obstruye el desarrollo del capital social y ello se manifiesta en la adopción y expresión un *modus* particular de su actuar; esto es que, en una misma localidad los no beneficiarios manifiestan su capital social de determinada forma, mientras que los que sí son beneficiarios lo hacen de manera distinta.

Frente a esta situación es necesario preguntar ¿cómo influyen las políticas públicas en materia social en el desarrollo de capital social?, ¿cómo se puede evaluar la aplicación del Programa de Desarrollo

---

<sup>257</sup> Psicóloga y Maestra en Ciencias en Metodología de la Ciencia por el IPN y actualmente Doctorando en Estudios Sociales con Línea de Investigación en Procesos Políticos de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Este trabajo es derivado de la investigación “Políticas públicas en el desarrollo de capital social: el programa Oportunidades en México” y que recibe una subvención del COANCyT por estudios doctorales. Correo electrónico: amm119@hotmail.com.

Humano Oportunidades en el desarrollo de capital social? y ¿qué papel juegan las instituciones en la aplicación de políticas públicas en materia social?; para esto se realizaron entrevistas a profundidad y observaciones de campo en cuatro localidades del estado de Oaxaca.

Palabras clave: capital social, focalización, desarrollo, marginación.

### **Capital social: una descripción breve de sus antecedentes y origen**

#### **Relevancia y primeras referencias**

Hoy en día el capital social ha comenzado a erigirse como elemento clave para impulsar el desarrollo pues el fortalecimiento de los vínculos sociales actúa como “palanca” de corresponsabilidad entre el gobierno y las personas.

El capital social se ha transformado en uno de los temas sobre los que más se investiga, escribe y trabaja en el ámbito internacional, y en una cantera muy rica para la renovación de los diseños de desarrollo tradicionales. Las Naciones Unidas a través de todas sus agencias lo invocan continuamente como un tema clave para el diseño exitoso de proyectos y políticas. Instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo, entre otras, han creado áreas dedicadas a él y han incluido cada vez más activamente su fortalecimiento en las metas de sus proyectos.<sup>258</sup>

De acuerdo con Kliksberg altos niveles de capital social ofrecen mayor desarrollo social, económico e institucional porque las sociedades operan con mayor confianza, solidaridad, reciprocidad y cooperación; es decir, el énfasis está en las personas y sus relaciones. Además, debe decirse que las afirmaciones del autor no están descontextualizadas, el tema ha sido tratado desde diferentes áreas de conocimiento de las ciencias sociales y ello permite dar cuenta de la relevancia de la materia.

Desde diferentes áreas de las ciencias sociales el tema del capital social ha sido abordado, sobre todo a nivel particular, esto es que los autores enfocaron su análisis a ciertos tópicos que hoy son considerados componentes del capital social.

Para mencionar algunos frentes y sus representantes es posible señalar que en sociología se tiene a Durkheim, quien desarrolló lo que corresponde a la solidaridad y cohesión social; por su parte Weber abordó las cuestiones acerca de la acción social. En la economía, Marx y Smith trataron el tema de la solidaridad, el primero orientó su reflexión a las condiciones de los trabajadores y el segundo estuvo centrado en la simpatía por los más cercanos. Por su parte, Toqueville, en la ciencia política, señaló que la asociación entre individuos facilita la solución de problemas colectivos y ello también conduce a la democracia. La antropología contribuyó con lo correspondiente a la reciprocidad, tema abordado por Mauss. De la psicología social, Deutusch fue quien reconoció que la conducta individual tendría mayor posibilidad de éxito si se realiza con alguien más.

Es posible observar que el capital social tiene sus antecedentes teóricos en las ciencias sociales, y que cada área de estas han contribuido a la construcción del concepto.

Cuadro 1: Antecedentes del capital social

---

<sup>258</sup> Bernardo, Kliksberg, *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. CEPAL No 69, diciembre, 1999, p. 55.

	TEÓRICO	TÉRMINOS	RELACIONES SOCIALES
SOCIOLOGÍA	Emile Durkheim	-Solidaridad mecánica y orgánica: similitud de tareas, interdependencia y cooperación -Cohesión social: unión social	Influyen sobre la acción de los sujetos y pueden formar parte de la solidaridad
	Karl Marx	-Solidaridad circunscrita: que se origina en circunstancias similares	
	Max Weber	-Acción social: enmarca la acción de los otros	
ANTROPOLOGÍA	Marcel Mauss	-Reciprocidad: dar, recibir y restituir; principio de las relaciones institucionales	Relevantes para el desarrollo de estructuras, organizaciones e instituciones sociales
	Raymon Firth	-Organización social: relaciones regulares que luego generan instituciones y estructuras sociales	
	George Foster	-Contratos diádicos: entendimientos informales; base de la organización social compleja	
ECONOMÍA	Adam Smith	-Simpatía mutua y redes de trabajo mantienen los mercados -Solidaridad: se da entre los más cercanos	Tiene su impacto en: 1. La reducción de costos de transacción 2. La producción de bienes 3. Actores sociales efectivos
	Irving Fisher	-Capital: reserva de riqueza, que puede ser de tipo material o cultural-humano	
	Ronald Coase	-Sistemas de relaciones: base para la reducción de costos de una empresa	
	Glenn Loury	-Capital: recursos en forma de relaciones que se manifiestan en la empresa	
CIENCIA POLÍTICA	Alexis de Toqueville	-Asociación: conjunto de voluntades individuales	Facilitan la solución de problemas colectivos y ayudan a la democracia y al desarrollo

Fuente: Elaboración propia on base en Irma Arriagada, “Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”, en *Estudios antropológicos*, Vol. XXI, No 63, Sep-Dic, 2003, pp. 557-584. Halpern, *Social Capital*. Polity Press. 2005. John Durston, “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, en Raúl Atria, et al. (comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, 2003.

### Primeros usos del concepto

Con la descripción anterior es indiscutible que algunas disciplinas de las ciencias sociales ya daban cuenta del valor de las relaciones sociales a través del desarrollo de términos como red social, cohesión, asociación, solidaridad y reciprocidad.

Es claro que los antecedentes del capital social marcaron la ruta de su desarrollo teórico hasta el punto en el que tuvo su origen como hoy día es conocido. La iniciativa u originalidad del concepto le es atribuida a dos autores, Lynda Hanifan y Jane Jacobs.

Lyda Hanifan empleó por vez primera el concepto de capital social en 1916 en el ámbito de la educación rural. A decir del autor, en la necesidad humana de afiliación es donde el capital social tiene su punto

de partida pues “si él [individuo] puede entrar en contacto con su vecino, y con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social, que puede satisfacer inmediatamente sus necesidades sociales y que pueden tener un potencial social, suficiente para la mejora sustancial de las condiciones en toda la comunidad”.<sup>259</sup>

Hanifan comprendía que el capital social “es la buena voluntad, el compañerismo, la simpatía mutua y el intercambio social entre un grupo de individuos y familias que conforman una unidad social”<sup>260</sup>. De esto, el autor concluyó que “en primer lugar las personas deben reunirse; el capital social debe ser acumulado. A continuación, las mejoras de la comunidad pueden comenzar”.

Por su parte Jane Jacobs ocupó el término de capital social en el área del urbanismo en 1961, en especial al desarrollo de la vida urbana y los vecinos.<sup>261</sup> Para la urbanista, en las ciudades modernas la estructura fina de la sociedad conformada por redes de confianza y de reciprocidad que han surgido con el tiempo entre los vecinos, se van diluyendo según la expansión geo-demográfica; por ello es necesario que desde los barrios se resguarden las calles y se fomente la responsabilidad cívica.<sup>262</sup>

La autora propuso al capital social como el instrumento para contrarrestar la disolución de la estructura fina citadina; para ella el capital social es el producto de las redes entre vecinos: “las personas invierten años de sus vidas en relaciones significativas, una vez establecidas, estas redes se pueden expandir con relativa rapidez, tejiendo nuevas formas resilientes y nuevas organizaciones. Estas redes son el irremplazable capital social de la urbe”, además, Jacobs indicó que dos cosas son fundamentales para preservar el capital social urbano, la diversidad arquitectónica y los espacios públicos para que las personas puedan establecer contacto.<sup>263</sup>

Debe observarse que el uso que cada autor le da al capital social es distinto; en el caso de Hanifan este capital sirve para realizar mejoras a la localidad, mientras que Jacobs señaló que el impulso del capital social es útil para mantener y contrarrestar la disolución de la estructura social. Además, cada autor indicó cuales son las condiciones o precondiciones para el desarrollo del capital social; para Hanifan primero debe existir un intercambio social entre individuos, y Jacobs señaló a la diversidad arquitectónica como elemento necesario para el capital social. Con esto podría decirse que el capital social desde su origen ha tomado dos vertientes, una apunta hacia el desarrollo local y la otra se dirige al fomento del civismo.

### **Tres teorías fundacionales del capital social**

Sin duda las primeras aproximaciones al capital social influyeron en las ulteriores teorizaciones respecto del tema. La literatura sobre la materia indica que tres autores son considerados como teóricos fundacionales: Pierre Bourdieu, James Coleman y Robert Putnam.

---

<sup>259</sup> Lyda Hanifan, “The Rural School Community Center”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 67, *New Possibilities in Education*, Sep., 1916, pág. 130.

<sup>260</sup> Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster. 2000. p. 19-31

<sup>261</sup> Halpern, *Social Capital*. Polity Press. 2005. Feldman y Assaf, *Social capital: Conceptual frameworks and empirical evidence. An annotated bibliography*. Social Capital Initiative Working Paper No. 5. The World Bank, 1999. Stein, *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*. Brasil, CSIC, 2003. Gonzalo Vargas, “Hacia una teoría del capital social”, en *Revista de economía institucional*, Ene/jun. Vol.4, No.6, 2002, p.p.71-108. Sofía Vargas, “Emergencia urbana”, en *Problemas de la arquitectura contemporánea*. Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007.

<sup>262</sup> Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York, 1961.

<sup>263</sup> Jacobs 1961 en John Durston, “¿Qué es el capital social comunitario?”, en *Serie de Políticas Sociales CEPAL*, N° 38, 2000, p. 168.

### *Capital social como estrategia individual*

Bourdieu señala que el capital social “es la suma de los reales o potenciales recursos que están vinculados a la posesión de una red duradera más o menos institucionalizada de relaciones de conocimiento mutuo y el reconocimiento”.<sup>264</sup> Para este autor el capital social está formado por las relaciones sociales, contactos y prestigio; las conexiones sociales existen en estado práctico, se desarrollan a través de la acción y al mismo tiempo se expresa el *habitus*, y todo se mantiene por intercambios materiales o simbólicos.<sup>265</sup>

De acuerdo con Bourdieu el capital social de cada sujeto depende del tamaño de las conexiones que pueda movilizar de manera efectiva, y también de la proximidad física, económica y social -elementos que facilitan la ampliación de la red de cada sujeto.

Los beneficios derivados de la pertenencia a una red social son el resultado de la puesta en marcha del capital social: “la red de relaciones es el producto de estrategias de inversión, individual o colectiva, consciente o inconscientemente encaminadas a establecer o reproducir las relaciones sociales que son directamente utilizables en el corto o largo plazo”.<sup>266</sup>

De este modo, la propuesta de Bourdieu apunta a un capital social que trata de una estrategia de ascenso u acomodo social a través de intercambios que se manifiestan a través de las acciones. El capital social es producto del trabajo acumulado en una determinada estructura social, que de forma paralela es fruto de un cúmulo de determinadas formas de pensamiento, así las reservas de este capital representan una circunstancia de poder ante aquellos que le poseen en menos cantidad.

### *Capital social como facilitador de la acción colectiva*

Por su parte, Coleman indica que “...el capital social se define por su función. No se trata de una entidad única, sino una variedad de diferentes entidades, con dos elementos en común: todos ellos consisten en algún aspecto de las estructuras sociales, y facilitar ciertas acciones de los actores dentro de la estructura”<sup>267</sup>. Para el autor el capital social se constituye por dos cosas: la estructura social y las acciones de los actores.

De acuerdo con Coleman la estructura social se define por el tipo de relaciones entre las personas. A) relaciones simples: son autosostenidas debido a que los incentivos son generados y distribuidos (en forma cíclica) por la misma relación; la continuidad se sujeta a la generación de incentivos de cada una de las partes. B) relaciones construidas: se caracterizan por depender agentes externos, y se basan en incentivos de mayor complejidad.

Por otra parte, el capital social se manifiesta en las acciones emprendidas por los sujetos, y estas se caracterizan por tres cosas: 1) obligaciones y expectativas, 2) normas y sanciones, y 3) flujo de información.

---

<sup>264</sup> Pierre Bourdieu, “Algunas propiedades de los campos”, en *Sociología y cultura*. México, Conaculta. 1990, p. 248.

<sup>265</sup> Bourdieu refiere que el *habitus* es “un sistema de disposiciones inconscientes y transportables que tienden a generalizarse”, que son “maneras de ser permanentes y duraderas”, “son unos principios de producción de prácticas diferenciadas según unas variables de sexo y origen social, y sin duda, también nacional”. Pierre Bourdieu, (2003) *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona, Anagrama, 2003, Pp.71-81.

<sup>266</sup> Pierre Bourdieu, (2003) *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona, Anagrama, 2003, p. 249.

<sup>267</sup> James Coleman, “Social capital in the creation of human capital” en Dasgupta, y Serageldin, (comp.) *Social Capital: a multifaceted perspective*. Washington, D.C., The World Bank, 2000, p. 16.

1. La dupla obligación-expectativa parte del supuesto en donde: A hace algo por B, y confía en que B será recíproco en el futuro; de este modo se establecen expectativas en A y obligaciones en B para mantener la confianza.
2. La estructura social funciona en parte por los mecanismos de control que se tienen sobre los actores; el control social se ejerce a través de normas y sanciones. En las relaciones simples, dado que requieren poca o nula supervisión, las normas y sanciones se desarrollan con mayor facilidad y con ello sus niveles de confianza y reciprocidad se incrementan, pero en relaciones construidas, el cumplimiento de las normas requiere de supervisión externa, lo cual tiene su impacto en la confianza y la reciprocidad.
3. El flujo de información obedece, en parte, al nivel de cohesión en la red; en las redes simples, el flujo de información responde a un sistema de comunicación por iniciativa de cada sujeto; en cambio, cuando las relaciones han sido construidas, estas tendrán una comunicación impuesta y formal.<sup>268</sup>

En suma, es posible decir que para Coleman el capital social es un elemento facilitador de la acción colectiva, un recurso que echa andar un sistema de obligaciones, expectativas, confianza y la reciprocidad.

#### *Capital social como elemento para impulsar la democracia*

La propuesta de Putnam apunta a un capital social en donde de relaciones sociales tienen su impacto en la participación cívica y la democracia, en especial en el papel que juegan las organizaciones sociales y los elementos que las caracterizan: a) confianza, b) normas de reciprocidad y c) redes sociales que tejen las personas y facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo.

- a) La confianza es la creencia acerca de que una persona o grupo realizará determinadas conductas o tomará ciertas actitudes; permite que los intercambios sean menos costosos, a la vez actúa como estabilizador de las relaciones sociales.
- b) Las normas forman parte del mecanismo que facilita el funcionamiento de la sociedad, esto es que la reciprocidad esta normada; así, el capital social se desarrolla o se debilita con el desuso de las normas. Las normas puede ser específicas o generalizadas; las de tipo específico tienen lugar cuando el intercambio es a corto plazo y de formas iguales o equivalentes; en contraste, las normas generalizadas apuntan a largo plazo pero que en el transcurso del tiempo, pueden llegar a ser equiparable en lo que se intercambia y van generando confianza: “Una sociedad caracterizada por la reciprocidad generalizada es más eficiente que otra desconfiada (...) Si no tenemos que compensar cada intercambio al instante, podremos realizar muchas más cosas. La fiabilidad es lubricante de la vida social”.<sup>269</sup>
- c) Las redes sociales pueden ser de tipo horizontal o vertical, en el primer tipo “reúnen agentes de *status* y poder equivalentes”, mientras que en el segundo se “vinculan agentes desiguales en relaciones asimétricas de jerarquía y dependencia”.<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> James Coleman, *Foundations of social theory*. E.U.A.: The Belknap press of Harvard University Press, 1990.

<sup>269</sup> Robert Putnam, *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad americana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 2002, p. 18.

<sup>270</sup> Robert Putnam, *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad americana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 2002. Robert Putnam y Goss, “Introduction”, en Putnam, R. (coord.) *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in*



De esta forma, Putnam claramente indica que hay mayor capital social en redes de tipo horizontal con normas de tipo generalizadas, pues es ahí donde la participación cívica tiene mayores posibilidades de ocurrir, que de acuerdo con el autor tendrán su impacto en la democracia.

Los antecedentes, origen y teorías fundacionales sobre el capital social dan cuenta de los objetivos para los que el concepto puede ser de gran utilidad y sobretodo ya indican los horizontes de su desarrollo: en un plano abstracto-cognitivo y/o en un plano concreto-estructural; es decir, en lo cognitivo están las normas, valores, actitudes y creencias que predisponen la acción, mientras que en lo estructural se encuentran las redes (formales e informales) y sus patrones de interacción que facilitan la movilización de recursos, así lo indican Uphoff y Wijayarathna.<sup>271</sup>

### **El programa Oportunidades: origen, instrumentación y lineamientos**

#### *Comienzo de Oportunidades*

Debe señalarse que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO u Oportunidades) tiene como precursores a PRONASOL y PROGRESA. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) surgió el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL o Solidaridad) que se enfocó en la población indígena, campesina y grupos sociales pobres; tuvo por objetivo cubrir las áreas de alimentación, tenencia de la tierra, vivienda, educación, salud e infraestructura agropecuaria. Por su parte, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se instituyó durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); el programa actuó como continuación y complemento de su antecesor ampliando su cobertura, en especial a la población infantil y puso a las madres de familia como núcleo básico para el desarrollo.<sup>272</sup>

El factor diferenciador entre estos programas fue el método por el cual determinaban a los beneficiarios. PRONASOL atendió de manera universal (enfocada a grupos con capacidad organizativa) y PROGRESA utilizó la estrategia de la focalización (identificación de posibles beneficiarios) y corresponsabilidades.<sup>273</sup>

En cuanto a Oportunidades, fue en el año 2002 durante el gobierno de Vicente Fox Quezada que tuvo lugar el decreto para la creación del PDHO, en el cual se señalaba el objetivo general del programa:

... [La promoción de] estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer [las] capacidades y potencialidades [de las familias], elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar su incorporación al desarrollo integral.<sup>274</sup>

---

*Contemporary Society*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2002. Robert Putnam, (ed.). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia-Círculo de lectores, 2003.

<sup>271</sup> Norman Uphoff, y Wijayarathna, C. M., 2000, "Beneficios demostrados del capital social, la productividad de las organizaciones campesinas de Gal Oya, Sri Lanka", en *World Development*, noviembre, 2000.

<sup>272</sup> Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) y (1995-2000).

<sup>273</sup> Gabriela Barajas, "Política de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populista a neoliberales", en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 7. No 20, 2002, p. 553-578.

<sup>274</sup> DOF, 06 Marzo de 2002, p. 10.

Asimismo el programa adoptó el concepto de pobreza multidimensional, el cual considera varios indicadores: a) ingreso corriente *per cápita*, b) rezago educativo promedio en el hogar, c) acceso a los servicios de salud, d) acceso a la seguridad social, e) calidad y espacios de la vivienda, f) acceso a los servicios básicos en la vivienda, g) acceso a la alimentación y h) grado de cohesión social, de esta forma se distinguen tres tipos de pobreza:

1. Pobreza alimentaria: población que cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente para llevar una alimentación mínimamente aceptable.
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente para realizar pequeñas inversiones para educación y salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. Pobreza patrimonial: es la población que puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, pero su ingreso *per cápita* es insuficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.<sup>275</sup>

Oportunidades emplea básicamente cuatro estrategias de acción para dar atención a la pobreza:

1. El mejoramiento de las condiciones de educación, salud y alimentación.
2. La concatenación de acciones de educación, salud y alimentación, con acciones para el desarrollo regional y comunitario, fomento económico y empleo temporal en zonas marginadas, con el objetivo de desarrollar capacidades en las familias en extrema pobreza de comunidades y regiones menos favorecidas.
3. La inducción a la participación activa y de corresponsabilidad de todos los miembros de la familia y de las comunidades, para beneficiar la educación, salud, alimentación, desarrollo social y avance económico.
4. La interrelación de acciones con otros programas sociales de todos niveles de gobierno que contribuyan a la superación de la pobreza, la generación de oportunidades, el desarrollo económico y social.

Aunado a estas estrategias, que están señaladas en su decreto, se introdujeron algunas particularidades: 1) Las becas se comenzaron a entregar a estudiantes de nivel medio superior, y no sólo a estudiantes de tercero de primaria a tercero de secundaria; 2) Se creó un fideicomiso para entregar un apoyo económico a los jóvenes que concluyan la educación media superior en menos de cuatro años de haber comenzado ese nivel y sin haber cumplido los 22 años, se trata de un pago único; y 3) Oportunidades comenzó a operar en zonas semi-urbanas y urbanas.<sup>276</sup>

#### *Reglas de operación*

Para el programa Oportunidades se publican anualmente las reglas de su operación, y aunque desde el 2003 todas tienen en común los requisitos para otorgar los beneficios, cada nueva publicación incluye mo-

---

<sup>275</sup>DOF 20 de Enero de 2004, Ley General de Desarrollo Social.

<sup>276</sup> Gabriela Barajas, "La Política de Atención de la Pobreza del Gobierno de Felipe Calderón, 2007-2011: de la Continuidad al Agotamiento", en María Eugenia Valdez, *México durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa: análisis preliminar*. UAM-I. 2012.

dificaciones a las características de la población objetivo, zonas de atención, métodos para identificar a las familias y las acciones de corresponsabilidad para el desarrollo:

- A. Las zonas de atención deberán contar con acceso a los servicios básicos de salud y educación básica que permitan ejercer en forma simultánea los tres componentes (salud, educación y alimentación) del Programa.<sup>277</sup>
- B. Si los servicios de educación o salud no pueden ser proporcionados por falta de ellos o saturación de los mismos, la entrada del programa a la localidad será postergada hasta que el servicio se pueda proporcionar.<sup>278</sup>
- C. El universo de atención deberá contar, a nivel de localidad y/o AGEBs, con acceso a los servicios básicos de salud y de educación básica, que permitan operar en forma simultánea los componentes del Programa.<sup>279</sup>
- D. Una vez seleccionado el universo de atención, conformado por localidades, AGEBs, colonias y/o manzanas, se procede a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.<sup>280</sup>
- E. La validación de la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de educación y salud, tiene como propósito confirmar el acceso y la capacidad de atención a las familias beneficiarias del Programa, en los planteles de educación básica y en las unidades de salud.<sup>281</sup>
- F. El Programa tendrá cobertura nacional en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.<sup>282</sup>

En cuanto a los beneficiarios, durante el periodo de 2003 a 2006 las reglas de operación del PHDO indican que su objetivo era beneficiar a las familias que estaban en condiciones pobreza extrema, sin indicar si sería en zonas urbanas o rurales; en 2004 serían incluidas las zonas urbanas.

Desde 2003 hasta 2014 las reglas de operación consideran acciones que van dirigidas al capital social: Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa. Si bien esto representa un capital social al interior del grupo de Oportunidades, al mismo tiempo este se ha quebrantado en tanto que los que no están incluidos en el programa no son partícipes del desarrollo institucionalizado.

<sup>277</sup> DOF, 8 de Mayo 2003, pág. 19. Reglas de operación del PDHO 2004, pág. 17.

<sup>278</sup> Reglas de operación del PDHO 2006, pág. 27. Reglas de Operación del PDHO, 2007, pág. 19

<sup>279</sup> DOF, 31 de diciembre, 2007, pág. 16.

<sup>280</sup> DOF, 29 de diciembre, 2008, pág. 3

<sup>281</sup> Lineamientos Operativos del PDHO, Comité Técnico de la Coordinación Nacional del 19 de julio del 2010, pág. 3

<sup>282</sup> DOF, 31 de diciembre, 2010, pág. 23. DOF, 30 de diciembre, 2011, pág. 4. DOF, 28 de febrero, 2013, pág. 4.

También es posible advertir que las reglas de operación del PDHO indican que este no opera en zonas de muy alta marginación pues éstas se caracterizan por sus carencias en infraestructura educativa y de salud. Esto significa que Oportunidades está lejos de atender a los pobres extremos.

#### Método de instrumentación

Aunado a lo anterior, el PDHO refinó el método de focalización que se venía usando desde PROGRESA. Oportunidades opera a través de la focalización geográfica, individual, familiar, directa e indirecta y por autofocalización (ver cuadro 2).

Cuadro 2: Métodos de focalización del Programa Oportunidades

Método de focalización	Característica
Indirecta o Categórica	Se construye un índice que resume la información y la clasificación (género, edad, mercado de trabajo, nivel educativo, vivienda).
Directa o Comunitaria	Para la elección de beneficiarios pueden participar una autoridad local, asistente social o alguien que tenga conocimiento preciso de las circunstancias de la población. Parte del supuesto donde el conocimiento local de las condiciones de vida de las familias podría ser más preciso que aquel que se logre a través de una comprobación de medios de vida realizada por un asistente social del gobierno o una comprobación sustitutiva de medios de vida; pero se da lugar al subjetivismo o al clientelismo político.
Individual o Familiar	Se realiza hogar por hogar y se genera una base de datos desagregada, y se verifica por: 1. Comprobación de medios de vida ( <i>Verified means test</i> , VMT): registros administrativos actualizados que los beneficiarios deben tener. 2. Comprobación de medios de vida simples ( <i>simple means test</i> o <i>unverified means test</i> , UMT): personal autorizado hace visitas al hogar para corroborar los medios de vida. 3. Comprobaciones sustitutivas de medios de vida ( <i>Proxy means test</i> , PMT): recolección de información de cada hogar (ubicación y calidad de la vivienda, e bienes durables, estructura demográfica y educación del hogar, ocupaciones de los miembros adultos) y calcular un puntaje que indique el nivel socioeconómico de los posibles beneficiarios; los indicadores para este puntaje se derivan de un análisis estadístico (análisis de regresión o componentes principales).
Geográfica	Utiliza métodos de referenciación geográfica, que pueden abarcar mapas de pobreza y sistemas de posicionamiento global. El lugar de residencia geográfica determina la elegibilidad para obtener los apoyos.
Auto focalización	En el medio urbano el sujeto solicita ser beneficiario, es a través de mecanismos de control como: ubicación de módulos de difícil acceso, recepción de documentos en horas pico y con la necesidad de hacer largas filas y beneficios de baja calidad o cantidad

Fuente: Elaboración propia con base en Víctor Brodersohn, “Focalización de programas de superación de la pobreza”, en *Derecho a tener derecho y políticas sociales en América Latina*. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, Uruguay, 1999. Daniel Hernández, Mónica Orozco y Serenia Vázquez, “Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo”, en *Economía mexicana Nueva Época*, Vol. XVII, Núm. 1, primer semestre, 2008. Amanda Telias, *Experiencia internacional de métodos de focalización*, Documento de trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, julio, Chile, 2010.

Además, esta focalización se realiza en dos niveles:

- 1) a nivel geográfico: se identifican zonas en condiciones de pobreza a través del índice de rezago social del CONEVAL, el índice de marginación del CONAPO, la información geoestadística a nivel de localidades, colonias o manzanas generada por el INEGI y datos de la SEDESOL.
- 2) nivel de hogares: en el medio urbano se instalan módulos temporales donde las familias solicitan su incorporación al programa (auto-focalización), y en el medio rural se consideran localidades de menos

de 2,500 habitantes; en ambos casos deben responder a la ENCASEH (Encuesta de Características Socioeconómica de los Hogares).<sup>283</sup>

La focalización vino a dar a los programas sociales, PROGRESA y Oportunidades, una estrategia para suministrar los recursos de manera racional en tanto que determinó (geográficamente y a nivel de hogares) a los posibles beneficiarios. En el contexto de política pública, la principal motivación para la focalización proviene de tres factores: a) maximizar la reducción de la pobreza, b) limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución de la pobreza y c) aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de las transferencias.<sup>284</sup>

### **Desarrollo del capital social en el marco del Programa Oportunidades**

Para el estudio del capital social en un contexto como lo es el PDHO donde las personas deberían mejorar sus capacidades en educación, salud y nutrición cuando reciben los apoyos del programa; sin embargo, quienes quedan fuera del esquema ven reducida su capacidad para generar sus propios satisfactores en el devenir sus comunidades y subsisten con bajo capital social por la disolución de las redes sociales, producto de la focalización del programa.

Entre 1998 y 2000 el International Food Policy Research Institute (IFPRI) señaló que la focalización del daba a los programas la precisión para identificar comunidades aquéllas extremadamente pobres, pero menos eficiente para distinguir entre las localidades con marginación media. De la misma evaluación, también se identificó que focalizar traía consigo costos sociales para las comunidades, sobre todo por que impacta en el capital social: “Se observó cohesión social y solidaridad entre las comunidades en cuanto a la manera en la que los beneficiarios y quienes no lo son, evalúan el proceso de selección y sus resultados; [pero] existen sentimientos comunes de pena con respecto a los no beneficiarios y la esperanza de su inclusión en fases posteriores”.<sup>285</sup>

De este modo, es posible señalar que debido a la segmentación de las localidades donde se instrumenta la focalización, el capital social se ve afectado en tanto que unos sí forman parte del programas y otros no, es decir, el capital social se debilita como producto de una intervención que modifica la red de relaciones sociales. En este sentido, Oportunidades, como reflejo de la política social mexicana, debilita el capital social que existe en las comunidades.

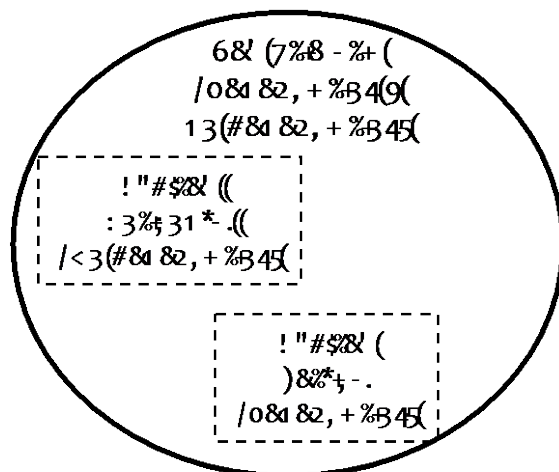
Lo anterior puede explicarse a partir de considerar que todas las personas de cada localidad (sean o no beneficiarios de Oportunidades) conforman una red primaria que se divide con la llegada del programa: los beneficiarios forman una sub-red de tipo vertical, el resto se agrupa en una sub-red horizontal (ver dibujo 1).

<sup>283</sup> Mónica Orozco, Cecilia Hubert, “La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México”, en *Social Protección, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, Banco Mundial, No 0531, Junio, 2005. Diario Oficial de la Federación: 2004 a 2013.

<sup>284</sup> Daniel Hernández F., Mónica Orozco C. Et. Al., “Métodos de focalización en la política social en México”, en *Economía mexicana nueva época*, vol. XVII, núm. 1, primer semestre de 2008.

<sup>285</sup> Mónica Orozco, Cecilia Hubert, “La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México”, en *Social Protección, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, Banco Mundial, No 0531, Junio, 2005, p.13. Emmanuel Skoufias, Benjamin Davis, et al., *Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el (Progres) Programa de Educación, Salud y Alimentación*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Diciembre, 1999.

Dibujo 1: Intervención de Oportunidades en la red social



Fuente: Elaboración propia.

Las redes horizontales se caracterizan por una comunicación no se sujeta a la exclusividad de un informante, donde los vínculos son tenues por la falta roles definidos y, actividades claras y constantes; se reúnen individuos de estatus y poder equivalentes, y sus relaciones no están subordinadas a reglas o normas de una autoridad o institución, por el contrario, resultan de la misma interacción. En cambio, en las de tipo vertical las relaciones son asimétricas, el flujo de la comunicación depende de uno o pocos individuos, sus vínculos son estrechos y constantes debido a la clara definición de roles y constantes actividades, mientras que su interacción normalmente es impuesta por alguna de autoridad y/o institución.<sup>286</sup>

#### La investigación del capital social en contexto del programa Oportunidades

Con base en esta diferencia se realizó un trabajo de investigación de casos que incluyó el acceso a campo, y que tuvo como objetivo dar cuenta del desarrollo del capital social en comunidades donde opera el programa Oportunidades. Se trabajó en la capital del estado de Oaxaca y el municipio aledaño, Santa Cruz Xoxocotlán. El trabajo se realizó entre 2012 y 2013, y fue en dos etapas, puesto que el periodo de campañas electorales por la presidencia tuvo lugar del 30 de marzo al 27 de junio de 2012.

En cuanto a la población de estudio, las investigaciones cualitativas buscan informantes en lugar de muestras aleatorias, se trata de personas dispuestas a hablar con el investigador acerca del objeto de estudio<sup>287</sup>. Los informantes fueron elegidos a través de la estrategia de puerta en puerta con la variante de zig-zag, se emplearon las técnicas del *rapport* y bola de nieve; de estos ejercicios metodológicos resultaron 8

<sup>286</sup> Leavitt, H.J., "Some effects of communication patterns on group performance", en *Journal of Abnormal and Social Psychology* 46:38-50, 1951. Carlos Fernández Collado, *La comunicación humana en el mundo contemporáneo*. McGrawHill, México, 2001. Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and the Revival of American Community*. Simon and Schuster, Nueva York. 2000. Alain Degenne, "Tipos de interacciones, formas de confianza y relaciones", en *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol.16,3, Junio 2009.

<sup>287</sup> Polit D F, Hungler B P. "Diseños de muestreo", en Polit D F, Hungler B P. *Investigación científica en ciencias de la salud*. 6a ed. México: McGraw-Hill Interamericana; 2000. p. 285-289. Hammersley M, y Atkinson P. "El diseño de la investigación; problemas, casos y muestras", en: Hammersley M, y Atkinson P. *Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós; 2001. p. 40-68.



entrevistas, todas con características diferentes respecto al PDHO<sup>288</sup>. Un resultado de la pre-prueba fue la definición de informantes clave de acuerdo a sus características respecto al PDHO (entrevistas 2, 4, 7 y 8) (Ver cuadro 3).

Cuadro 3: Informantes del programa Oportunidades

					Pre-prueba	Post-prueba
		Entrevista	Sexo	Edad	Oportunidades	
Santa Cruz Xoxocotlán	Juquilita (Los mogotes)	01	H	77	No	
		02	M	37	<b>Sí/10 años</b>	
	Cmno. A. Coyotepec	03	H	37	No	No se halló al informante
		04	M	37	<b>Sí/Vocal</b>	
Oaxaca de Juárez	Buena Vista	05	M	40	Sí	La entrevista fue solicitada 2 veces pero la informante estuvo indispuesta
		06	M	28	No	
	Pblo. Nvo. Parte Alta	07	M	54	<b>No/ en espera</b>	
		08	M	38	<b>No/ lo rechazó</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo.

#### *Estado del capital social en el contexto del programa Oportunidades*

Para exponer lo que ocurre con el capital social en las localidades de estudio es necesario señalar cuales son las condiciones dónde tiene lugar la instrumentación del programa.

#### Cuadro 4: Marginación local

<sup>288</sup> Rapport: Técnica de la entrevista que permite, a través de la charla informal, establecer el primer contacto con alguien a quien se le conoce por primera vez; el objetivo de esta técnica es crear un clima o una sensación de familiaridad y confianza. Bola de nieve: Identificar sujetos que se incluirán en la muestra a partir de los propios entrevistados; esta indicado para estudios de poblaciones clandestinas, minoritarias o dispersas pero que están en contacto. La variante zigzag de la estrategia de puerta en puerta es producto de experiencias previas de trabajo de campo: en el inicio de la calle se toca una puerta del lado derecho, la siguiente puerta es del lado izquierdo de la misma calle, pero no la que queda enfrente de la primera, sino la de un lado, y así sucesivamente en forma de zigzag, hasta que una de ellas abra y acepte participar, de lo contrario se retoma la variante. Adrián O. Scribano., *El proceso de investigación social cualitativo*. Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2007. Van Houten, et al., A theoretical and experimental analysis of rapport: the effects of behavioral rapport building strategies on levels of compliance. *Proceedings of the 17th. Annual Meeting of Behavior Analysis Association*. Atlanta, Georgia, 1991.

Grado de Marginación							
Municipio	2000	2005	2010	Localidad	2000	2005	2010
Oaxaca de Juárez				Pueblo Nuevo Parte Alta	Alto		
				Colonia Buena Vista	SID	Medio	Muy alto
Santa Cruz Xoxocotlán		Bajo		Juquilita (Los Mogotes)	Alto		
				Camino Antiguo a Coyotepec	SID		Bajo

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en el índice de rezago social del CONAPO (2000, 2005, 2010) (Sin información disponible, SID).

Durante el trabajo de campo se notó que en Juquilita (Los Mogotes) las viviendas y el paisaje son rurales; de esto dan cuenta el INEGI cuando señala que en 2010 las viviendas combinan materiales de construcción, lámina, cemento y/o tierra; la mayoría tiene instalaciones sanitarias fijas y muy pocas están conectadas a la red de desagüe. Todas disponen de luz eléctrica.

En caso de Camino Antiguo a Coyotepec, aunque sólo se dispone de información a partir del año 2010 porque ésta se creó en 2005, es posible notar tanto por observaciones de campo como por datos estadísticos que ésta localidad se encuentra en mejores condiciones para el desarrollo que Juquilita (Los Mogotes) pues se encuentra rodeada de centros educativos como la UPN, ULSA y el IPN; y comienza a urbanizarse con fraccionamientos de lujo. Y las pocas viviendas que a simple vista son pobres se caracterizan por no conectarse a la red de desagüe.

Por lo que toca a los lugares de estudio de Oaxaca de Juárez es posible decir que Pueblo Nuevo Parte Alta y la Buena Vista comparten ciertas características generales del contexto, ambas están enclavadas en un cerro y no tienen áreas de cultivo, ni caminos pavimentados. En la Colonia Buena Vista las viviendas son de un sólo cuarto con piso de tierra; y aunque la mayoría tiene instalaciones sanitarias fijas, ninguna se conecta a la red pública de desagüe, demás sólo tres viviendas disponen de luz eléctrica; y en Pueblo Nuevo Parte Alta las condiciones en que viven las personas, si bien no distan mucho de la primera localidad, sí son un poco mejor ya que casi todas cuentan con luz eléctrica, instalaciones sanitarias fijas y la mitad se conecta a la red pública de desagüe.<sup>289</sup>

En resumen, las localidades guardan un orden que va de mayor a menor según sus condiciones de su marginación. De Oaxaca de Juárez: 1. Colonia Buena Vista, 2. Pueblo Nuevo Parte Alta. De Santa Cruz Xoxocotlán: 3. Juquilita (Los Mogotes), 4. Camino Antiguo a Coyotepec. Sumado a esto, es necesario conocer el número de beneficiarios a nivel local.

<sup>289</sup> Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades, INEGI, 2010.

Cuadro 5: Beneficiarios de Oportunidades a nivel local

Municipio		Tercer bimestre 2011	Quinto bimestre 2012	Tercer bimestre 2013
Oaxaca de Juárez	Colonia Buena Vista	18	16	13
	Pueblo Nuevo Parte Alta	78	127	77

Municipio		Tercer bimestre 2011	Quinto bimestre 2012	Tercer bimestre 2013
Santa Cruz Xoxocotlán	Camino Antiguo a Coyotepec	8	7	7
	Juquilita (Los Mogotes)	14	15	9

Fuente: Elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del PDHO.

De lo anterior, es posible señalar que las localidades donde las condiciones de marginación son mayores hay más beneficiarios de Oportunidades, pero si se consideran los lineamientos operativos, resultaría que estas el programa no debería instrumentarse ya que no se cuenta con la infraestructura de servicios educativos y de salud.

De acuerdo con el trabajo de campo, en Xoxo, la sub-red horizontal, la que se compone de los no beneficiarios, se caracteriza por tener comunicación descentralizada, autónoma y con vínculos tenues; y en Oaxaca de Juárez, esta misma sub-red la comunicación es descentralizada pues están estrechamente vinculados a los comités locales.<sup>290</sup>

Y la sub-red vertical que se conforma por los beneficiarios, guardan una comunicación altamente centralizada, donde los roles y tareas están bien definidas, y los vínculos son densos debido a la frecuencia con la que el programa los convoca a reunirse y realizar diferentes actividades.

También se observó que en condiciones de marginación baja y alta, la red primaria (beneficiarios y no beneficiarios) enfatizan la comunicación positiva: respeto, saludo, plática, actitud amigable, no realizar rumores, ni peleas o problemas, no gritar e insultar. Cuando se trata de localidades de mayor marginación, la misma red, procura guardar buenas relaciones entre vecinos, así como la búsqueda de soluciones a problemas locales limpieza y pavimentación de la calle, limpieza de la cisterna, alumbrado y/o seguridad.

Ahora bien, con el propósito por comprender el estado del capital social es posible vincular las condiciones de marginación de la localidades donde el PDHO opera y las acciones de cada sub-red. En las zonas de menor marginación las acciones sociales de la red primaria se centran en:

<sup>290</sup> Usualmente todas las colonias, fraccionamientos y localidades oaxaqueñas cuentan con mesas directivas para la administración de las necesidades y sus integrantes son interlocutores válidos ante las autoridades municipales, son los llamados comités. Griselle J. Velasco R. y Hortensia Aguilar S., *Monografía del municipio de Santa Cruz Xoxocotlán*, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR), Oaxaca, México, 1999.

1. Organizar y celebrar fiestas religiosas (Virgen de Juquila, de Guadalupe, Martes de brujas, Semana Santa, Día de muertos) a través de los comités locales y la mayordomía, para los que se asumen como católicos.
2. Hacer arreglos a la comunidad en colaboración con las autoridades gubernamentales, en especial lo que corresponde a servicios de alumbrado, drenaje, asfalto y seguridad; sin embargo, son pocos los que participan ya sea en reuniones con las autoridades o al momento de realizar los arreglos, esto es porque las personas no perciben como necesario ya que pagan sus impuestos o bien, porque son de un grupo religioso diferente.
3. Acudir a votar el día de las elecciones; aquí es necesario conocer si existen diferencias entre los Nb y los Sb del programa.
4. Asistir a mítines de orden político, específicamente los de la red vertical.

Y en las zonas de mayor marginación, las acciones sociales de la red primaria se dirigen hacia:

1. Organizar y celebrar algunas fiestas religiosas (31 de Diciembre y Virgen de Guadalupe) y cívicas (Día de la independencia o creación de la localidad); todo haciendo uso de los mecanismos de la mayordomía, za'a, y los comités.<sup>291</sup>
2. Solucionar problemas de alumbrado y pavimentación de calles, en esta actividad todos participan excepto cuando deben cooperar con aportaciones económicas. Cuando se trata de servicios de mayor costo como el alumbrado, drenaje, asfalto o seguridad, las personas solicitan el apoyo de las autoridades gubernamentales.
3. Emitir el voto el día de en que se celebran las elecciones.
4. Asistir a mítines de orden político, algunas personas que no son beneficiarias.

Con todo esto hay que anotar que el capital social sí se afecta por la intervención del programa Oportunidades, sobretodo porque de manera artificial se construyen redes de relaciones, una sub-red que se institucionaliza y otra que mantiene cierta autonomía, y las acciones de cada sub-red quedan sujetas a las condiciones locales de marginación. Conjuntamente, el desarrollo de la localidad difícilmente puede tener un avance sustancial dado que los beneficios del programa únicamente son para unos pocos, frente a esto, quienes no tienen los apoyos del PDHO ven frenado su desarrollo o capital humano (lo que Bourdieu llama capital cultural, el cual se construye por conocimientos y habilidades, o bien, lo que Coleman nombra capital humano para referirse a las habilidades y conocimientos).

---

<sup>291</sup> Los mayordomos asumen la responsabilidad de las diferentes festividades de la comunidad; cada mayordomía se compone de cinco personas: mayordomo, primer diputado mayor, segundo diputado, tercer diputado y cuarto diputado. Ellos se reparten la aportación económica de manera equitativa y se encargan de realizar los preparativos; desde ese momento interviene la za'a (guezza) por parte del resto de la comunidad. Za'a significa: deber, cargo u obligación, el que cumple con el deber, la obligación o cargo; consiste en dar y recibir. Se aplica en las fiestas de mayordomía y en todos los compromisos locales; la ayuda puede consistir en alimentos, bebidas o ayuda económica. El apoyo recibido se devuelve cuando la persona que ayuda tiene algún compromiso o problema. Abigail H. Núñez, Francisco L. Bárcenas. (Coords.), *La fuerza de la costumbre, sistema de cargos en la mixteca oaxaqueña*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., 2004. Fray Juan de Córdoba, *Vocabulario castellano-zapoteco*, 1578, y 1a Ed. 1942, Instituto Nacional de Antropología.

## Referencias bibliográficas

- Abigail H. Núñez, Francisco L. Bárcenas. (Coords.), *La fuerza de la costumbre, sistema de cargos en la mixteca oaxaqueña*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., 2004.
- Adrián O. Scribano, *El proceso de investigación social cualitativo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- Alain Degenne, “Tipos de interacciones, formas de confianza y relaciones”, en *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol.16,3, Junio 2009.
- Alberto Tovar, “Política económica en México; entre el milagro y las crisis”, en Nora Guzmán, (comp.), *Sociedad y desarrollo en México*. ITESM-Ed. Castillo, México, 2002.
- Alejandro Acevedo I., Alba Florencia A. López, *El proceso de la entrevista, conceptos y modelos*, Limusa, México, 1998.
- Alejandro Portes, “Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna”, en Carpio y I. Novacovsky (comp.), *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. FCE, SIEMPRO, FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- Alfredo Nava, G. “El Problema de agencia y la empresa familiar” en *Boletín Gestione*, Abril, Facultad de Negocios, Universidad Anáhuac. México, 2007.
- Bernardo Kliksberg, *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. CEPAL N° 69, diciembre, 1999.
- Carlos Fernández Collado, *La comunicación humana en el mundo contemporáneo*, McGrawHill, México, 2001.
- Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades, INEGI, 2010.
- CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa, 2000.
- CONEVAL, Comunicado de prensa N°.003, resultados de la medición de pobreza 2012, 29 de julio, 2013.
- Daniel Hernández F., Mónica Orozco C. et. al., “Métodos de focalización en la política social en México”, en *Economía mexicana nueva época*, Vol. XVII, N° 1, Ene-Jun, 2008.
- Danú A. Fabre, P., “Capital social y tercer sector en diversos escenarios mundiales. ¿Binomio dinamizador de recursos intangibles hacia el desarrollo de lo global?” en *Aportes*, Enero-Abril, Año VIII, N° 025, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2004, pp. 19-38.
- David Halpern, *Social Capital*. Polity Press, 2005.
- Deepa Narayan y Michael F. Cassidy, “Acercamiento dimensional para medir capital social: desarrollo y validación de un inventario del capital social”, en *Current Sociology*, Vol. 49 (2), Marzo 2001, pp. 59-102.
- Denise F. Polit y Bernadette Hungler P. “Diseños de muestreo”, en Polit D F, Hungler B P. *Investigación científica en ciencias de la salud*. 6ª ed., McGraw-Hill Interamericana, México, 2000, p. 285-289.
- DOF, 06 Marzo de 2002, p. 10.
- DOF, 20 de Enero de 2004, Ley General de Desarrollo Social.
- DOF, 22 de enero 2013, pág. 2-3.
- DOF, 28 de Febrero, 2013, pág. 4.
- DOF, 28 de febrero, 2013.
- DOF, 29 de Diciembre, 2008, pág. 3

- DOF, 30 de Diciembre, 2011, pág. 4.
- DOF, 31 de Diciembre, 2007, pág. 16.
- DOF, 31 de Diciembre, 2010, pág. 23.
- DOF, 8 de Mayo 2003, pág. 19.
- Dora L. Costa y Matthew E. Khan, "Understanding the American Decline in Social Capital, 1952-1998", en *Kiklos*, Vol. 56, Fasc. 1, 2003. Pp. 17-46.
- Elionor Ostrom y T.K. Ahn, "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, N° 1, Ene-Mzo 2004, pp. 155-233.
- Emile Durkheim, *El suicidio*, Buenos Aires, Grupo Editorial Tomo, 1998.
- Emile Durkheim, *La división del trabajo social*, Colofón, México, 1998.
- Fernando García-Córdoba y Lucrecia Flores, "La observación", en *Caminos Abiertos*, Año XIV, N° 160, Mayo-Junio, 2004.
- Francisco Linares Martínez, "El problema de la emergencia de normas sociales en la acción colectiva. Una aproximación analítica", en *Revista internacional de sociología*, Vol. LXV, 46, Ene-Abr, 2007, pp. 131-160.
- Fray Juan de Córdoba, *Vocabulario castellano-zapoteco*, 1ª Ed. (1942), Instituto Nacional de Antropología.
- Gabriela Barajas, "La Política de Atención de la Pobreza del Gobierno de Felipe Calderón, 2007-2011: de la Continuidad al Agotamiento", en María Eugenia Valdez, *México durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa: análisis preliminar*. UAM-I, México, 2012, p. 22.
- Gabriela Barajas, "Política de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populista a neoliberales", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7. N° 20, 2002, p. 561.
- Gil-Lacruz y Gil-Lacruz, "Capital humano y capital social, implicaciones en el crecimiento económico", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 61, Junio, 2006. Disponible en: <http://vlex.com/vid/328042>
- Gonzalo Vargas, "Hacia una teoría del capital social", en *Revista de economía institucional*, Ene/jun. Vol.4, No.6, 2002, pp.71-108.
- Gordon, W. Allport. "Attitudes", en Murchinson (Ed.), *Handbook of social psychology*, Worcester Clark University Press, 1935.
- Gregorio Rodríguez Gómez, et al., *Metodología de la investigación cualitativa*, 2ª Ed. (1999), Ediciones Aljibe, México, 1996.
- Griselle J. Velasco R. y Hortensia Aguilar S., *Monografía del municipio de Santa Cruz Xoxocotlán*, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR), Oaxaca, México, 1999.
- Guillermo Campos Ríos, "Política social y empleo en México", en Ignacio Llamas Huitron, et al., *Política social: enfoques y análisis*, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2010, p. 50.
- INE-Instituto Nacional de Estadística, "Irving Fisher" en *Índice*, *Revista de Estadística*. N° 22, Mayo, 2007.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Oaxaca, 2009.
- Irma Arriagada, "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", en *Estudios antropológicos*, Vol. XXI, N° 63, Sep-Dic, 2003, pp. 557-584.



- James Coleman, "Social capital in the creation of human capital", en Dasgupta, P. y Serageldin, I. (comp.), *Social Capital: a multifaceted perspective*. Banco Mundial, Washington D.C., 2000.
- James Coleman, *Foundations of social theory*, The Belknap press of Harvard University Press, E.U.A., 1990.
- Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, Nueva York, 1961.
- Joahn Fontrodona y Alejo J. Sison, "Hacia una teoría de la empresa basada en el bien común" en *Empresa y humanismo*, Vol. X, N° 2, Universidad de Navarra, España, 2007.
- John Durston y J. López, *Capital social y gestión participativa en la cuenca de Pátzcuaro*. Santiago de Chile, CEPAL, 2006.
- John Durston, "¿Qué es el capital social comunitario?", en *Serie de Políticas Sociales*, CEPAL, N° 38, 2000.
- John Durston, "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en Raúl, Atria, et al. (comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, 2003, p. 157.
- John Durston, "El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural", en CEPAL, 2002 [en línea], disponible en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/11700/Indice.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/11700/Indice.pdf)
- Jorge Gilbert C., *Introducción a la sociología*, LOM Ediciones, Chile, 1997, pp. 76-77.
- Jóse Luis Molina, "El estudio de las redes personales: contribuciones, métodos y perspectivas", en *Empiria*, Julio-Diciembre, pp. 71-106, 2005.
- Jóse M. Guzmán, Sandra Huenchuan, et al. "Marco teórico conceptual sobre redes de apoyo social de las personas mayores", en *Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latica y el Caribe*, Serie de seminarios y conferencias, N° 30, Santiago de Chile, 2002, p. 26.
- José Woldenberg y Mario Huacuja, "El sexenio de Luis Echeverría", en: *Evolución del Estado mexicano*, Tomo III, El caballito, México, 1986, p. 159.
- Josette Brawermann y Alberto Minujin, *Focalización; fábula o herramienta*, UNICEF Argentina, Documento de Trabajo N°. 2. Agosto, Buenos Aires, Argentina, 1991, p. 4.
- Larissa Adler Lomnitz, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México, 1987.
- Leavitt, H.J., "Some effects of communication patterns on group performance", en *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 46:38-50, 1951.
- Leopoldo Solís, *Textos de análisis económico*, Obras, Tomo X, El Colegio Nacional, México, 2005.
- Lindon J. Robinson, et al. "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro", en Raúl Atria, et al. (comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, 2003. [en línea] disponible en: <http://ssc.msu.edu/ineternat/cepalconf/>
- Lineamientos Operativos del PDHO, Comité Técnico de la Coordinación Nacional del 19 de julio del 2010, pág. 3
- Lyda Hanifan, "The Rural School Community Center", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 67, New Possibilities in Education, Septiembre, 1916, p. 130.
- Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", en *American Journal of Sociology*, Vol. 91. N°3, 1985. Pp. 481-510.
- Martyn Hammersley M y Paul Atkinson P., "El diseño de la investigación; problemas, casos y muestras", en Hammersley M, y Atkinson P., *Métodos de investigación*, Paidós, Barcelona, 2001, p. 40-68.

- Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1955.
- Max Weber, *Economía y sociedad*, (27ª reimpresión), FCE, México, 1922.
- Max Weber, *Economía y sociedad*. (27ª reimpresión), FCE, México, 1922.
- Mercedes González de la Rocha, “Lo vigente y lo emergente: Tendencias recientes en la política social en México”, en *Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progresá*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2000.
- Miguel Bahamondes Parrao, *Contradicciones del concepto “capital social”. La antropología de las alianzas y subjetividad campesina*, Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, 2001.
- Miguel Bartolomé, *Gente de costumbre y gente de razón, Identidades*
- Miguel Székely, “¿Qué significa ser pobre en México?”, en *El Universal*, 30 de junio, México, 2006.
- Mónica Orozco, Cecilia Hubert, “La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México”, en *Social Protección*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, Banco Mundial, N° 0531, Junio, 2005.
- Morton Deutsch, “Cooperation and trust: some theoretical notes”, en Jones Marchall (Ed.), *Nebraska Symposium on Motivation*, Vol. 10, University Press, Nebraska, 1962, pp. 275-328.
- Muzafer Sherif, *In common predicament: social psychology of intergroup conflict and cooperation*, Houghton Mifflin, Boston, 1966.
- Nan Lin, "Social Resources and Instrumental Action", en P. V. Marsden y N. Lin (Ed.), *Social Structure and Network Analysis*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 1982.
- Niklas Luhmann, *Confianza*, Universidad Iberoamericana-Anthropos, México: 1996, pp. 65-68.
- Norman Uphoff, y Wijayaratna, C. M., "Beneficios demostrados del capital social, la productividad de las organizaciones campesinas de Gal Oya, Sri Lanka", en *World Development*, Noviembre, 2000.
- Pablo Forni, et. al., *¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza?*, Buenos Aires, 2004.
- Partha Dasgupta, “Trust as a Commodity”, en *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta (comp.), Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- Pierre Bourdieu, “Algunas propiedades de los campos”, en *Sociología y cultura*, CONACULTA, México, 1990, p.135.
- Pierre Bourdieu, “The forms of capital”, en Richardson, (ed.) *Handbook of theory and research for the sociology of education*, Greenwood Press, Nueva York, 1986.
- Pierre Bourdieu, *Choses dites*, Ed. De Minuit, París, 1987.
- Pierre Bourdieu, *El oficio del científico, Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Anagrama, Barcelona, 2003.
- Pierre Bourdieu, *El oficio del sociólogo*, 25ª ed. (2004), México, Siglo XXI, 1975.
- Pierre Bourdieu, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Nueva York, 1977.
- Pippa Norris, “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada”, en *Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. Secretaría de Gobernación (SEGOB),

Secretaría de Educación Pública (SEP), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) e Instituto Federal Electoral (IFE), 2002, pp. 9-13.

Plan Nacional de Desarrollo, 1994-2000.

Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006.

Raúl Atria, “Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo”, en Raúl Atria, et al. (comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL. Santiago de Chile, 2003.

Raúl Atria, “La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales”, en Irma Arriagada, y Francisca Miranda, (comps.) *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*. CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Oportunidades, 2003-2013. SEDESOL.

Rene Millán, Sara Gordon, “El capital social: una lectura desde tres perspectivas clásicas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N° 4, Octubre-Diciembre, 2004.

Robert Putnam y Kristin A. Goss, “Introducción”, en Putnam, R. (Ed.), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press, Nueva York, 2002.

Robert Putnam, “Bolear solo: el "capital social" de Estados Unidos en deterioro”, en *Journal of Democracy*, enero, 1995.

Robert Putnam, (ed.). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Galaxia-Círculo de lectores, Barcelona, 2003.

Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and the Revival of American Community*, Simon and Schuster, Nueva York, 2000.

Robert Putnam, et al, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1993.

Robert Putnam, *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad americana*, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona, 2002.

Robert Stake, *La investigación con estudio de casos*, 4ª ed. (2007), Morata, Madrid, 1995.

Roger Th.A.J. Leenders y Shaul M. Gabbay, “Corporate Social Capital: the structure of advantage and disadvantage”, en Leenders, y Gabbay, (Eds.), *Corporate Social Capital and Liability*, Kluwer Academic Publishers, Boston y Amsterdam, 1999.

Ronald Burt, *Structure Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

Rosa H. Stein, *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*, CSIC, Brasil, 2003.

Rosenberg, M.J. y Hovland, C.I., “Cognitive, affective and behavioral components of attitudes”, en C.I. Hovland y M.J. Rosenberg (eds). *Attitude Organization and Change*. Yale University Press, 1960.

Sandra Milena Herrera López, *Tendencias de agrupación en las familias beneficiarias del Programa Oportunidades a partir de la encuesta nacional de niveles de vida de los hogares*, Tesis doctoral. Universidad Iberoamericana, México, D. F, 2010.

SEDESOL (docs.), 2009.

SEDESOL, PDHO. 17 de julio de 2013.

Sofía Vargas, “Emergencia urbana”, en *Problemas de la arquitectura contemporánea*. Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007.

Symonds, en Charles Nahoum, *La entrevista psicológica*. (2ª re-impresión 1990), Kapelusz, Buenos Aires, 1961.

Tine R. Feldman y Susan Assaf, *Social capital: Conceptual frameworks and empirical evidence. An annotated bibliography*, Social Capital Initiative Working Paper, N°. 5. Banco Mundial, 1999.

Van Houten, et al., *A theoretical and experimental analysis of rapport: the effects of behavioral rapport building strategies on levels of compliance*. Proceedings of the 17th. Annual Meeting of Behavior Analysis Association. Atlanta, Georgia, 1991.

## **Representación y municipio: análisis de las inconsistencias que produce el sistema electoral**

**José Luis Estrada Rodríguez**

Universidad Autónoma del Estado de México

luis.estrada@netzero.net

### **Introducción**

La democracia actual está sustentada en nuestros representantes electos mediante el voto libre y secreto en las urnas. Empero, la representación sigue siendo una “ficción”, un debate atribuido a Hans Kelsen,<sup>292</sup> cuando señaló que no existe ninguna garantía de que la voluntad de los electores será ejecutada por los representantes. Este planteamiento está presente sobre todo en el ámbito municipal, porque si bien es cierto que en el sistema federal se han logrado las condiciones mínimas de democracia: existe contrapeso en el Ejecutivo, gobiernos divididos y elecciones libres; en el gobierno local no ocurre así como a continuación se expondrá.

El estudio de la institución municipal ha estado históricamente rezagado dentro de las discusiones para transformar y reformar el sistema institucional que compone el sistema político mexicano; especialmente en torno a la representación democrática que ejercen los miembros del cabildo, compuesto por el presidente municipal, síndicos y regidores que conforman los ayuntamientos.<sup>293</sup> El sistema electoral bajo el cual se realiza la elección produce efectos sobre el comportamiento de los representantes, inconsistencias y contradicciones, que abarcan una discusión vigente; porque continuamos eligiendo a nuestros representantes locales con el sistema heredado del régimen anterior a la transición política, sustentando en control, caciquismos, corrupción, compadrazgo y clientelismo político propios del Siglo XIX.

Este planteamiento coincide con Rodríguez (2008), quien sostiene que el municipio es una pieza rezagada dentro del Estado mexicano, en tanto que Pérez (2008, 2005), asevera que el esquema institucional electoral municipal está rebasado, el sistema electoral municipal produce efectos sobre los asuntos públicos y el ejercicio de las funciones de los miembros del ayuntamiento. Esto está produciendo fallas y carencias para atender los reclamos y la atención prioritaria de las comunidades; así como Merino (2007), advierte que es necesario realizar una

---

<sup>292</sup> Véase Kelsen, Hans (1934 [2005]).

<sup>293</sup> El número de síndicos y regidores está determinado por el Código electoral, así como la Ley Orgánica Municipal. En el caso del Estado de México, el artículo 15 establece el criterio poblacional como mecanismos para establecer la representación.

revisión de los sistemas electorales locales, en busca de una mayor rendición de cuentas por parte de los integrantes del ayuntamiento. E incluso prevalece la sobre representación, Ávila (2008).<sup>294</sup>

Una de estas carencias para garantizar una fiel representación política es la falta de reelección,<sup>295</sup> en México. Dworaket *al* (2011), advierten que es preciso avanzar hacia un esquema más responsivo por parte de los alcaldes y regidores; para avalar una mejor democracia y sobre todo representantes que cumplan con sus promesas a los electores. Si bien se cumplen las condiciones mínimas para hablar de democracia en el ámbito nacional, en el nivel local estas características mínimas no se cumplen, mostrando dictaduras en los municipios por el siguiente argumento: una regla de la democracia es la competitividad y la posibilidad de contrapeso del poder, cuestión que no existe cabalmente en los municipios; donde el presidente municipal actúa sin contrapeso y sin control institucional sobre sus acciones; los regidores tienen un sistema de representación de baja calidad o insuficiente.

La problemática sobre la cual planteamos generar el análisis se refleja en la incapacidad de sus autoridades electas para actuar en beneficio de sus ciudadanos, la representación de los regidores de los 2 mil 441 municipios en el país,<sup>296</sup> muestra que la democracia y consecuentemente la representación en el ámbito local está en entredicho. Eso sucede porque el marco institucional de la representación local no se les permite a los regidores un margen de actuación, en caso de buscar actuar en beneficio de los ciudadanos, sus votantes; o peor aún, los regidores se alejan del mandato y obedecen intereses partidistas, de grupos y personales; dejando a los ciudadanos indefensos ante los abusos o la propia indolencia de quienes eligieron como representantes.

Asimismo, derivado del estudio de los sistemas electorales en el país, la mayoría de ellos, dota al partido que gana las elecciones de una mayoría en el cabildo, una cláusula de gobernabilidad que en realidad impide que los ciudadanos puedan incluir problemas, o participar en la agenda política del gobierno local; por la falta de mecanismos para ello. El principio de representación proporcional en el ámbito municipal si bien es un avance a los mecanismos de pluralización política, es una reforma incompleta para garantizar una democracia representativa con amplia participación ciudadana, deliberativa y con rendición de cuentas.

La pregunta de investigación es la siguiente: ¿Por qué resulta determinante el sistema electoral municipal en las limitaciones que tiene la representación municipal en todo el país? La hipó-

---

<sup>294</sup> El sistema electoral municipal privilegia la sobre representación de un partido político. Véase Ávila (2008), quien realiza un estudio en todo el país, para demostrar las ventajas que otorga al ganador el sistema electoral que prevalece en México, omitiendo por supuesto la elección por usos y costumbres.

<sup>295</sup> La reelección en México quedó proscrita el 29 de abril 1933, aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados, promoviendo el unipartidismo y el control político. Aunque no existe la reelección continua, sí puede ser discontinua. El artículo 115, segundo párrafo señala esta restricción para los presidentes municipales, síndicos y regidores, pero permite que los suplentes en estos cargos puedan contender como propietarios.

<sup>296</sup> Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).



tesis que maneja este trabajo es que el sistema electoral municipal produce efectos e incentivos negativos para la representación efectiva de los miembros del cabildo. En particular, abordaremos cómo el sistema electoral aplicable a los 31 estados de la república que cuentan con la figura del Ayuntamiento como orden de gobierno, que inconsistencias, contradicciones y paradojas en la representación a nivel municipal.<sup>297</sup> El objetivo es realizar un análisis de la actuación de los representantes: presidente municipal, síndico y regidores, a partir del estudio a la institución política del gobierno local. Este trabajo otorga un fuerte peso al sistema electoral como mecanismo de control político, por la distribución del poder que establece a los participantes, ganadores y perdedores de la contienda electoral. Asimismo, controla la deliberación que se realiza en el cabildo, otorgando un mayor al presidente municipal en la toma de decisiones y como figura al frente de la elección por encabezar la planilla, como ser podrá demostrar en la revisión de las actas de cabildo de los ayuntamientos seleccionados.

Este trabajo por demás polémico atribuye el sistema electoral como determinante en los resultados de la actuación de los políticos locales, que los ciudadanos viven de manera cotidiana. Reformar el sistema electoral sería un primer planteamiento para transformar la representación simulada, hacia una representación efectiva, con canales para garantizar la deliberación.<sup>298</sup> Este último elemento es determinantes dentro de las democracias; por lo cual consideramos que además de los condicionantes culturales, sociales y políticos de la representación a nivel municipal; es preciso impulsar el debate de ideas en el gobierno municipal y su calidad democrática. Esto sólo puede lograrse si se modifica el sistema de elección actual. Mismo que configura las leyes, códigos y reglamentos; y sobre lo cual expondrá este documento.

### **La representación municipal**

En el gobierno municipal, compuesto por el presidente municipal, el síndico y los regidores, la representación política está en entredicho. En general el sistema electoral prevaleciente en los 31 estados de la república, bajo el cual se elige a los presidentes municipales, regidores y síndicos es mediante un sistema mixto en el cual se elige en planilla al presidente municipal, los regidores y un síndico; mientras que por vía plurinominal se elige a los demás regidores.<sup>299</sup> El síndico en todos los casos ocupa un espacio de mayoría relativa, es decir va acompañado de la planilla ganadora.

---

<sup>297</sup> El sistema electoral del Estado de México, está sustentado en el Código Electoral, así como en el Instituto Electoral del Estado de México como institución garante de los derechos ciudadanos y políticos.

<sup>298</sup> Arellano (2011: 68), coincide en señalar contradicciones en el sistema electoral municipal, atribuyendo las siguientes causas: a) fue pensado para un sistema de partido hegemónico; b) los métodos de financiamiento de la gestión local estaban produciendo incentivos contradictorios; c) la gestión pública de los gobiernos municipales no sólo estaba limitada por la carencia de recursos propios, sino por las contradicciones de su diseño institucional y d) los métodos propuestos de participación ciudadana resultan insuficiente, así como las técnicas de gestión suficientes.

<sup>299</sup> Pérez (2008), considera que las listas cerradas y bloqueadas no favorecen el vínculo entre los ciudadanos electores y los representantes elegidos, en este caso los regidores; porque son las élites partidistas, o bien los círculos internos, quienes elaboran la lista de candidatos que acompañarán al presidente municipal, otorgando “cuotas de partido” a las distintas organizaciones que apoyan la candidatura.

Pero en cinco estados de la república, el síndico también puede ocupar un espacio de representación proporcional. Es decir, puede contar Un ayuntamiento con dos síndicos, uno de mayoría relativa y otro de representación proporcional.<sup>300</sup>

El diseño institucional de la representación local: la forma en la cual llegan al poder los representantes por la vía electoral, privilegia la formación de mayorías partidistas. Asimismo, los presidentes municipales actúan centralizando el poder en la toma de decisiones, porque los regidores, tanto de mayoría relativa, como de representación proporcional, no tienen posibilidad de incidir en la agenda pública, en las obras o en el desarrollo de las políticas públicas.<sup>301</sup>

Esto sucede porque el sistema electoral prevaleciente en los estados de la República Mexicana es mediante un sistema mixto en el cual se elige planilla a presidente municipal, regidores y síndico. Mientras que por vía plurinominal se elige desde 1983 a los regidores plurinominales, en listas cerradas y bloqueadas. No existe posibilidad para que los ciudadanos escojan a sus representantes de manera directa, porque las planillas son partidarias.<sup>302</sup>

Bajo la actual forma de elección, no se privilegia la relación entre ciudadanos y representantes. Los ciudadanos ubican solamente al presidente municipal como su representante, siendo que el cabildo es un órgano deliberativo que contempla a todos los miembros como representantes de los intereses de la población local. Ante la abrumadora mayoría del partido ganador, la deliberación es inexistente, incluso los regidores de oposición se suman por convenir a sus intereses a las políticas dictadas por el presidente municipal. El desacato a los designios del alcalde se traduce en represión, desigualdad en el apoyo administrativo e incluso llega a afectar su salario, bonos y prestaciones.

Por tanto, existen contradicciones en la representación municipal, porque los regidores están lejos de representar los intereses de las comunidades. El diseño institucional creado después de la Revolución Mexicana que impide la reelección desde 1933, como mecanismo de control -creado por parte del partido hegemónico de ese entonces-, es una forma de gobierno que no se sostiene, porque genera incentivos contradictorios a la representación.

---

<sup>300</sup> Para el caso de los regidores, también existen cinco estados, donde todos los regidores son de representación proporcional, no existen regidores de mayoría relativa. Los estados son: Durango, Guanajuato, Tlaxcala, Veracruz y Morelos

<sup>301</sup> Actualmente se admite que la representación municipal es imperfecta, no existe un mandato imperativo que obligue a los representantes a ceñirse al mandato de los electores, además de ser técnicamente imposible recoger su voluntad. Por lo cual los autores contemporáneos Mansbridge (2011) y Saward (2009), incluso Dovi (2011), establecen como criterio democrático el desarrollo de mecanismo como la transparencia y la rendición de cuentas como correctivo.

<sup>302</sup> Existen algunas propuestas e incipientes cambios en la búsqueda de la democratización municipal. Nayarit y Guerrero cuentan con representantes que son electos por la vía uninominal. Es decir, la presidencia y la sindicatura son electos por planilla, mientras que los regidores contienen en las circunscripciones territoriales determinadas por la autoridad electoral, así los regidores son verdaderamente electos por el pueblo. Existen regidores plurinominales por supuesto, pero son asignados de acuerdo a los criterios del sistema electoral y a la votación obtenida. En Durango, la ley prevé otorgar el setenta por ciento al partido ganador de la contienda en los municipios más grandes: Durango, Gómez Palacio y Lerdo, cuestión que no sucede con los demás municipios duranguenses. (Polo, 2012:99).

Las decisiones del Presidente municipal siempre son avaladas por su equipo de regidores que se impone por su número, “mayoriteando” los asuntos sin existencia real de contrapeso del poder. El presidente municipal sigue utilizando recursos de clientelismo, fomentando cacicazgos regionales y un exacerbado presidencialismo local. Incluso podemos decir que se configuran dictaduras municipales por la falta de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas de los alcaldes hacia los propios regidores en primera instancia; y hacia los ciudadanos. “Los ayuntamientos funcionan con una visión cortoplacista y oportunista, donde sus integrantes favorecen acciones que les den resultados individuales, en el corto plazo, dada la carencia de normas que los premien o castiguen en el largo plazo”, (Guillén, 2004:23).

La representación política de los ciudadanos está en entredicho en el caso del municipio mexicano, porque no existe un esquema institucional que permita un mayor margen de acción para exigir a sus autoridades resultados y actuar en atención a sus demandas. Podemos decir que existe una crisis de representación a nivel local, extrapolando el ámbito nacional a la esfera municipal; en virtud de que los ciudadanos no se sienten representados, no conocen a sus autoridades y peor aún no reciben los resultados esperados en la gestión y en los servicios que debieran tener.<sup>303</sup> “El gobierno municipal asume un rol pasivo en la rendición de cuentas uno interno que atañe a la relación del municipio con sus ciudadanos, uno externo que alude a vínculo del municipio con sus ciudadanos y un tercero también externa que se refiere a la relación entre el municipio con otras entidades gubernamentales en tanto estatales como federales” (Cejudo, 2010:137).

En el caso que no ocupa, los ayuntamientos se forman a partir de un sistema mixto, con predominante mayoritario. Este es otro de los dilemas que presenta el gobierno municipal en torno a la calidad de la democracia municipal; porque no existe equilibrio de fuerzas, contrapeso en la toma de decisiones del presidente municipal y por tanto no cumple con uno de los criterios básicos de la democracia: garantizar equilibrio de fuerzas.

En 1977, derivado de la Reforma Política se amplió la representación proporcional a los ayuntamientos, como una forma de establecer espacios de oposición en el gobierno local; sin embargo su incidencia es nula o muy pobre ante la abrumadora mayoría de los regidores y el síndico que forman parte de la planilla ganadora y resultan ser fieles aliados del presidente municipal.<sup>304</sup> En el Estado de México, en caso de existir dos síndicos uno es de mayoría relativa y otro de representación proporcional.

---

<sup>303</sup> El informe sobre Nuestra Democracia en América Latina, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2010, muestra que los ciudadanos creen poco en quienes los gobiernan y sus representantes.

<sup>304</sup> La séptima reforma al artículo 115 constitucional, permitió contar con representantes o regidores de representación proporcional. El 6 de diciembre de 1977, que adicionó al artículo 115, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, aplicable sólo a municipios que tuvieran una población de 300 mil habitantes o más. Posteriormente se amplió el 3 de febrero de 1983 a todos los municipios, eliminando el tope poblacional.

El partido que gana la contienda electoral, gana también el control en la toma de decisiones dentro del cabildo; porque cuenta con mayoría para aprobar las reformas y concesiones que desee. Si ello le sumamos la poca cultura política de los ciudadanos para exigir cuentas, el gobierno municipal resulta poco transparente en los acuerdos e intereses. Si ello le agregamos que existe un exacerbado control por parte del presidente municipal, es nula la deliberación de los asuntos públicos y administrativos. En materia de obras públicas e iniciativas de gran magnitud e impacto social, es el presidente municipal quien determina las acciones. Los regidores sólo validan las decisiones tomadas por el edil que gobierna estableciendo una dictadura local por falta de competitividad. Esto es entendible por la lealtad que tienen los regidores al partido, quien los postuló y quien puede proponer su ascenso político.

El propio diseño institucional no brinda incentivos para que los regidores miembros de la planilla, electos por el principio de mayoría relativa sean responsivos o responsables ante sus electores, porque en el actual esquema todos los regidores -incluso los electos por el principio de representación proporcional-, son representantes de todos los ciudadanos. Ante la falta de circunscripción territorial, como ocurre con los distritos electorales, todos los regidores representan a todos.

Esto también genera un dilema en torno a la representación que ejercen los regidores de oposición o electos mediante el sistema de representación proporcional; porque al tomar protesta es difícil, si no imposible que garanticen cumplir con lo que ofrecieron en campaña. Así, los ciudadanos de que deseaban acciones prometidas por la oposición, tienen que ceñirse a los designios de la planilla ganadora. Más grave aún resulta la imposibilidad de los ciudadanos para exigir cuentas o exigir a los representantes municipales un informe de sus actividades. Los mecanismos institucionales son nulos, porque los regidores representan a todas las colonias, barrios y fraccionamientos; no hay circunscripción territorial y tampoco son responsables de un área en especial. El cabildo es un órgano deliberativo en conjunto, las decisiones que se toman se asume que deben ser discutidas y acordadas; cuando en la realidad se impone la decisión del presidente municipal.

Podemos decir que el diseño institucional, desde el sistema electoral que impone las reglas del juego para elegir a los candidatos; hasta la integración de las planillas y el principio de representación proporcional es discordante y va en contra de la representación democrática. Si a este diagnóstico se suma el nivel que ha adquirido la institucionalización de la democracia representativa altamente excluyente de las demandas sociales, pone en entredicho la representación como mecanismo de agregación de intereses colectivos y de legitimidad soberana para actuar; además que se privilegia la falta de condiciones para rendir cuentas por parte de los miembros del gobierno municipal con el electorado, por falta de mecanismos institucionales que lo garanticen

En la mayoría de los estados de la República Mexicana, se realizan mediante candidaturas por lista, también llamadas por planilla. En este tipo, el presidente municipal encabeza la lista donde también aparecen los síndicos y regidores, sin embargo dicha lista es inamovible, porque fue realizada por los partidos políticos. Esta situación alimenta el debate sobre la inconstitucionalidad de la medida. Esta planilla bloqueada y cerrada, representa una contradicción; porque contraviene las disposiciones constitucionales en torno al derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes, miembros del gobierno local. Quiñonez (2011), sostiene que el sistema electoral restringe la posibilidad de que los ciudadanos elijan a sus representantes, los regidores; dado que la planilla es formada por los partidos políticos. Además si algún ciudadano no desea votar por un regidor que está dentro de la planilla, es imposible que otorgue su voto sólo a favor del candidato a presidente municipal.

Este sistema, sostiene Quiñonez (2011), convierte en la práctica, las elecciones en un ejercicio de elección indirecta o con intermediarios; porque son los partidos políticos quienes eligen la planilla, controlando el acceso a las listas y despojando a los electores de la capacidad de elegir a sus representantes de forma popular y directa como lo marca el artículo 35 constitucional. La representación bajo este principio no es controlada por los ciudadanos, como advierte la teoría democrática, sino que resultan ser los partidos políticos quienes tienen el control de la representación y el sistema electoral, que determina las reglas del juego así lo establece hasta la fecha.

Al respecto, Gargarella (2002), destaca que más allá de coyunturales problemas que giran en torno a la representación política y su consecuente crisis, las instituciones propias del sistema representativo tienen mucho que ver con la forma en que tales instituciones fueron diseñadas; por lo cual la crisis de la representación está más vinculada con las instituciones que con los propios representantes. Por tanto, ubicaremos la discusión ahora en el sistema electoral altamente cuestionado por los argumentos anteriormente esgrimidos. Por sistema electoral se entiende: a) al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección y; b) al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos a su vez que se convierten en escaños o poder público. En el caso de los gobiernos locales se instituyen los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores.

El propósito del sistema electoral es definir las reglas mediante las cuales son electores pueden expresar su voto a favor de determinados partidos o candidatos, así como los medios válidos para convertir esos votos en cargos de representación popular, parlamentaria o ejecutiva. En México el sistema electoral tiene proscrita la reelección, aun cuando se discutió recientemente en una propuesta de reforma política, enviada al Congreso de la Unión en 2009 por el ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) al Congreso, no fue aprobada. México es uno de los pocos países que no cuentan con la reelección como mecanismo de corrección a los abusos de los representantes. Por tanto, una propuesta para generar la rendición de cuentas en



el gobierno municipal y avanzar en la calidad de la representación está basada en la deliberación, otorgar al órgano colegiado del cabildo un papel activo en la toma de decisiones y en el ejercicio de contrapeso del poder.

El razonamiento es el siguiente: los representantes del gobierno municipal son electos por la mayoría de la población, sin embargo su conducta se apega a la lealtad política de los partidos que los proponen como candidatos y los llevan a una elección. Esto genera una contradicción: son representantes de todos los ciudadanos de un municipio, pero en la toma de decisiones privilegian los intereses de sólo una parte, vinculada con el partido político del cual emanan. So pena de sufrir represalias o quedar en el ostracismo político ante la deslealtad o desapego de las reglas impuestas dentro de las organizaciones partidistas. Así, la representación no está sustentada en la soberanía del pueblo, sino en los partidos políticos a quienes deben su carrera política y quienes en un momento dado pueden reemplazarlos o controlar sus aspiraciones políticas. La representación entonces se traslada a los partidos políticos quienes sí pueden ejercer mecanismos de control y sanción sobre los representantes de su partido.

Por su parte los regidores se encuentran imposibilitados de actuar a favor de sus votantes, porque las reglas institucionales no les permiten desarrollar ni obedecer el mandato que les otorgaron sus votantes. Sólo el alcalde tiene capacidad de ejecutar acciones. El papel de los síndicos es distinto, su función está delimitada en las leyes orgánicas de cada estado, pero fundamentalmente operan como abogados del ayuntamiento, representan a este ámbito de gobierno y no tienen trabajo en comisiones, ni emiten dictámenes como lo hacen los regidores para aprobar un tema que tiene injerencia para los ciudadanos.

El actual sistema institucional a través del cual acceden al poder los regidores de los ayuntamientos, garantiza una mayoría al presidente municipal. También obtiene el partido ganador de las elecciones una sobre representación en la distribución de las regidurías. La formación del poder a partir de planillas cerradas y bloqueadas en la elección de síndicos y regidores impide autonomía a los regidores en la toma de decisiones; porque finalmente la planilla es elaborada por el partido político. La rendición de cuentas, si existe; es mediante la lealtad a los partidos políticos o grupos de poder

Al respecto Pérez (2008), sostiene que el diseño institucional no es favorable a la rendición de cuentas, al contrario; otorga fuertes poderes al presidente municipal, producto del centralismo y el presidencialismo prevaleciente en el sistema político mexicano. El cabildo, el órgano de deliberación donde se aprueban los acuerdos y decisiones para los ciudadanos, es un órgano que tiene poca capacidad institucional para servir de contrapeso a las decisiones de los presidentes municipales. Esto sucede porque los regidores provenientes del mismo partido del gobernante tienden a aprobar todas las iniciativas de éste y los regidores de minoría no tienen la fuerza necesaria para ejercer el contrapeso político efectivo.



Moreno (2008), establece varios problemas derivados de la incapacidad de los ciudadanos por exigir cuentas a los regidores, porque los regidores de oposición o que llegan al poder por la vía plurinominal, no ejercen contrapeso en el poder del presidente municipal. A estos regidores les encargan las comisiones menos importantes y están sujetos al ejecutivo municipal por medio de mecanismos informales de control, así como canonjías que reciben si actúan favorablemente a sus designios y se castiga votar en contra de sus iniciativas bienes materiales o simplemente al ser tomado en cuenta para las actividades cotidianas como inauguración de obras, ceremonias, viajes y recorridos que exige la función edilicia.

La representación minoritaria, de oposición; vía regidurías plurinominales no ejerce un papel determinante, porque no existe deliberación en el cabildo y su alcance como vigilante y contrapeso del poder es inexistente. Empero existe un contrasentido en este planteamiento teórico y jurídico, porque no se promueve la deliberación de forma institucional la suma de acuerdos y voluntades entre los miembros del partido ganador y los regidores de oposición; porque el presidente municipal cuenta con ventaja numérica en los regidores pertenecientes a su partido. Conformando con ello una representación fraccionada, entre los ganadores y perdedores de la contienda electoral. El esquema plurinominal, que se formó a partir de 1976, permite que se cuente con representantes de otros partidos en la esfera municipal; aunque no sirven de contrapeso ni podrán contar con mayoría para sacar adelante una propuesta a menos de que logren alianzas con los regidores del partido ganador. Ocurre regularmente que los regidores plurinominales o de oposición, prefieren adoptar un papel cómodo ante el presidente municipal, aprobando sus propuestas a cambio de recibir canonjías y privilegios. En caso contrario, los regidores del partido perdedor de la contienda electoral se enfrentan a la represión, a no recibir apoyo administrativo en sus oficinas, apoyo económico en sus dietas, viáticos y bonos.

La incorporación de los regidores plurinominales o de oposición, se consideró como un elemento para controlar y corregir las fallas en la democracia local, pero no fue así, coincidiendo con este resumen: “El régimen mexicano ha centrado su interés en el gobierno federal y ha descuidado la democratización en los municipios. Reformas políticas han venido y se han ido, aunque pocas han permeado con interés democratizador en el municipio” (Sánchez, 2008:5)

Si bien en la formación de los gobiernos municipales se planteó la figura de regidores como cercanos al pueblo y a los intereses ciudadanos, actualmente esta visión es inexistente. Ante esta situación que se describe de manera general, los ciudadanos consideran que la representación de sus intereses y atención sus problemas es nula; además que se privilegia la falta de rendición de cuentas por parte de los regidores con el electorado, por falta de mecanismos para ello. Ramos (2007), se suma a este diagnóstico. Establece que la fragilidad normativa de las administraciones municipales es insuficiente y obsoleta. Además, existe en muchos gobiernos locales improvisación y falta de capacidad institucional para solucionar los problemas. Es

preciso transformar este esquema, sólo a través de modificar el sistema de elección vigente para promover la deliberación efectiva y que las sesiones de cabildo se conviertan en espacios de acuerdos, negociaciones y consensos.

A nivel de América Latina la participación en sesiones de cabildo, donde se toman las decisiones es baja; el estudio realizado en 2008, a partir de la encuesta del Barómetro de las Américas destaca este hecho. Montalvo (2008), establece que los ciudadanos que han sido victimizados o afectados por actos de corrupción son más proclives a participar en reuniones que aquellos que no han sido victimizados; pero la variable educativa también es importante. Mayores niveles de educación, garantiza la participación en sesiones de cabildo. El porcentaje de participación en sesiones de cabildo en México, se ubica en el treceavo lugar, con 9.9%, después de Nicaragua e igual a Colombia.

### **Hacia la democracia deliberativa**

Jon Elster (2001) junto con David Held (2007) establecen a la democracia deliberativa como un nuevo modelo de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones, por la vía del debate abierto. Sostienen como argumento que la fuente de legitimidad de las acciones de los políticos y representantes ciudadanos no es la voluntad predeterminada de los individuos que votan por una plataforma política o promesas de campañas; sino que se forma en la deliberación de lo público. Las decisiones que afectaran a los ciudadanos deben ser tomadas por los argumentos ofrecidos por los representantes de los distintos partidos políticos y por supuesto en la experiencia de cada uno de los representantes.

Así, el gobierno municipal puede avanzar en su calidad representativa por la vía de la deliberación, fortalecer la cultura política de los representantes para agotar en la discusión de ideas qué es lo mejor para los ciudadanos que representan, para Estrada y Molina (2008), plantean por ello para corregir en el caso de los regidores la representación en entredicho, atender a una representación territorial, donde los electores puedan identificar a sus representantes territorialmente y con ello dar a conocer sus exigencias. Esto se conoce en el sistema electoral como planilla uninominal que existe en el caso de América Latina en Venezuela. Actualmente los regidores en la mayoría de los estados de la república Mexicana, con excepción de Nayarit son elegidos por planilla, no tienen una circunscripción territorial a quien rendir cuentas; en tanto que bajo este sistema electoral los ciudadanos no tienen a quien recurrir, si no es el cabildo completo, ante un problema.

Asimismo, el sistema electoral de elección mayoritaria bajo el principio de lista cerrada y bloqueada otorga a la planilla que triunfa el poder absoluto sobre el cabildo que minimiza el poder de los regidores de oposición para implantar su agenda o los intereses de sus representados. Existe una gran diferencia entre las elecciones nacionales y subnacionales con respecto a las elecciones municipales, porque de acuerdo con Nohlen (2004), en el ámbito municipal los elec-

tores votan por el candidato, no tanto por el partido político; en virtud de la relación y cercanía con el político que regularmente ha destacado con sus obras y actividades; siendo conocido por la población. “El votante tiene la posibilidad de formarse una idea de él, por conocerlo en un contexto determinado” (Nohlen, 2004:469).

Bajo este esquema los candidatos se convierten en representantes de la Cámara de Diputados, y en el plano local en representantes del cabildo municipal, pero tienen intereses vinculantes con sus patrocinadores, con quienes los apoyaron para llegar al cargo, desviando sus intereses de la visión nacionalista o de la representación de la nación orientada hacia el bien común. Los dueños del mandato por el esquema de patrocinio pasan a ser grandes empresas, grupos políticos, partidos políticos o grupos de interés; enfrentando el representante la disyuntiva de cómo actuar y qué intereses privilegiar, en atención a su racionalidad e interés político prospectivo.

Por ello, una visión más amplia sobre el sistema institucional electoral municipal está a favor de la lista abierta en la planilla de candidatos; esto permitiría ampliar el contrapeso de los intereses y de la representación en amplio sectores locales: campesinos, empresarios, grupos vulnerables, mujeres, etc. Si se cuenta con una planilla cerrada, los representantes ofertados a los electores están limitados a un solo partido y por ende, no se abren a las múltiples expectativas ciudadanas.

Villasana (2004), después de realizar un análisis exhaustivo sobre las elecciones municipales en los distintos estados de la República mexicana coincide con la propuesta de contar con regidores por la vía uninominal por distrito, así como contar con candidaturas independientes y ampliar el periodo de gobierno a cuatro años. La deliberación plena de los asuntos públicos puede ejercerse como mecanismo correctivo a la crisis de representación que actualmente se vive en el ámbito local. Una forma de corregir dichas inconsistencias o abrir la pauta para un mayor control en los representantes y por ende, una mayor satisfacción de las demandas de los electores se finca en generar mecanismos institucionales de control y una vía es plantear el desarrollo de una democracia delegativa como señala O’Donell (1994), o la representación por rendición de cuentas, según Pzeworsky, et al (2004), donde los ciudadanos ejerzan un papel activo de control sobre los representantes a partir de programas y proyectos a cumplir.

Sin embargo no es necesario que existan ciudadanos dentro del gobierno o que los representantes sean vigilados permanentemente, basta que los representantes sepan que los ciudadanos pueden eventualmente activar distintas formas de participación para que los primeros se comporten de manera recíproca (Peruzzotti, 2008:17). Efectivamente esta presión ciudadana, el surgimiento de Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s) y otras asociaciones, se han insertado en la agenda de la reforma del Estado, buscado hacer propuestas que transformen las instituciones encargadas de la representación. La reforma del Estado planteada en México, describe propuestas para transformar el sistema político, las instituciones y las “reglas del juego”

de la democracia; las últimas propuestas se recibieron del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), pero no son temas nuevos, ya se han discutido sin oportunidad de cristalizarse porque a los partidos políticos no les conviene. No se abunda en ello; porque no es el objetivo de este trabajo.

De tal forma que las propuestas para garantizar una representación efectiva por parte de los regidores en el sistema parlamentario de México chocan con el pasado histórico, caracterizado por fuerte centralismo, corporativismo, grandes burocracias, control de la libertad de expresión, que garantizó durante muchos años el control del poder a través del monopolio de las candidaturas y los cargos de elección. El sistema político autoritario como Nohen (2004), caracteriza a nuestro país hasta antes de la alternancia en el 2000, podemos decir que todavía subsiste en el ámbito municipal.

Empero este modelo institucional ya no se adapta a las transformaciones que ha vivido nuestro país, a partir de la alternancia, el pluripartidismo y la competencia electoral, es preciso considerar estas transformaciones para aceptar iniciativas que vinculen al ciudadano con el poder y establecer un esquema de mediación institucionalizada entre el representante y el ciudadano, esto ya se está dando en recursos extraparlamentarios como el plebiscito, referéndum o esquemas de control y vigilancia que se abordarán más adelante. Asimismo, se vive un proceso de transformación que busca reivindicar a la ciudadanía con las instituciones, en este caso los partidos políticos. “Al parecer el rol de la política ya no es trasladar hacia el escenario decisional las demandas y visiones del mundo que previamente se hayan constituido en la sociedad, sino que más bien dichas identidades se constituyen en el espacio público. Esto implica que el nuevo trabajo de la representación requiere, al parecer, volver a un antiguo principio: el pueblo no pre-existe al hecho de invocarlo y de buscarlo: se construye” (Díaz-Tendero, 2009: 39).

Cansino (2006) sostiene que en la actualidad existen dos tendencias muy marcadas que llevan a repensar la cuestión democrática con nuevos contenidos: la crisis de la democracia representativa y el surgimiento de la sociedad civil. En todo caso lo que estos datos plantean es la necesidad de repensar la democracia a partir del papel activo de los ciudadanos en la exigencia de mejores gobiernos.

Los datos que sostienen este argumento están basados en el gran número de demandas ciudadanas que buscan un cauce dentro de la sociedad civil, de las organizaciones y no por medio de los partidos políticos. El espacio entre el gobierno y los ciudadanos estaba cubierto por los diversos partidos políticos, pero ante el “gatopardismo” de las organizaciones partidistas, los ciudadanos están optando por actuar de manera paralela, alternativa y fuera de las propias estructuras estatales como lo son los partidos políticos.

La democracia representativa convierte a la democracia en un gobierno de dirigentes y no de representantes, reduce la política al Estado, convierte al ciudadano en un cliente, y los

políticos profesionales son incapaces de saber qué quieren los individuos ni qué ofrecer a la ciudadanía.

Nos encontramos en un planteamiento teórico que Estrada y Molina (2008), denominan: Problema de Interpretación Política; que ocurre cuando los representantes no tienen mecanismos institucionales para conocer fielmente qué es lo que desean y esperan los ciudadanos como acción de sus representantes, y de igual forma los ciudadanos no tienen vías para hacer llegar sus propuestas o sus intereses a los representantes; mucho menos la capacidad de dar seguimiento y sancionar sus iniciativas.

Esto ocurre, porque históricamente la acción de los partidos políticos se centró en estas últimas décadas en la búsqueda del poder y dejando atrás el ejercicio de posturas ideológicas y de representación de intereses sociales; colocándolos en una dimensión más electoral y menos social, más busca votos que en pos de la representación de intereses. (Reveles, 2008:10). En el caso de los regidores de los ayuntamientos vale la similitud, porque si bien son representantes de las comunidades; pocas veces dan seguimiento a peticiones en las comisiones que presiden. La respuesta a las demandas se da por el alcalde, restando capacidad a los regidores de actuar como representantes de los intereses ciudadanos, vinculados a las demandas sociales. Se impone también el criterio de obras y acciones que el alcalde considera prioritarias y no tanto fruto de la deliberación o debate del cabildo.

Actualmente, podemos decir que este modelo de partido político no se sostiene, en virtud de la competencia política, la alternancia y el empuje de la calidad democrática que se exige; donde los representantes puedan ser evaluados e incluso votados en un espacio de reelección; sobre sus resultados. Este avance de la participación ciudadana y de las organizaciones es también conocido como la esfera pública; que cada vez gana más terreno. Habría que señalar que la esfera pública no significa que los ciudadanos deseen gobernar, sino que ganan espacios en atención a supervisar sus intereses y por supuesto garantizar los mejores beneficios a partir de sus representantes.

Es una paradoja que los ciudadanos voten por distintas planillas en una elección municipal y una vez que los regidores electos se integran al ayuntamiento, bajo la figura de mayoría o como regidores de representación proporcional, no haya debate. Entonces: ¿dónde quedan las diferencias ideológicas de los partidos?

La discusión es vigente, porque es necesario formular mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia como un medio para controlar a los gobiernos no es suficiente. Establecer esquemas institucionales, nuevas “reglas del juego”, en la representación municipal basadas en garantizar la deliberación efectiva es una premisa que puede garantizar la calidad de la representación.

Para poder avanzar hacia gobiernos municipales que garanticen un mayor grado de reciprocidad y calidad democrática, es preciso establecer mecanismos de control y rendición de cuentas como puede ser la transparencia en el ejercicio de los recursos y garantizar mecanismos para considerar a la población en la toma de decisiones y en la integración de una agenda de gobierno. La deliberación es un mecanismo para garantizar que la toma de decisiones sea discutida, consensada y atienda el interés general del municipio, empero como se ha relatado y en la revisión de las actas de cabildo, existe poca o nula deliberación derivado del esquema institucional que no promueve este ejercicio democrático.

Partiendo de la hipótesis que establece como principio que a mayor deliberación los regidores asumen un papel activo en torno a las demandas sociales y a la discusión de los temas que benefician o perjudican a la población en torno a sus intereses, agregando los criterios partidistas sobre los cuales votaron los ciudadanos. Si bien es cierto que la deliberación es sólo un elemento a considerar en torno a la responsividad o representación efectiva que asumen los regidores, podemos establecer que a mayor número de actas aprobadas por mayoría, el municipio tiene contrapeso de poder, competitividad y por regidores que asumen un papel activo de salvaguarda de los intereses ciudadanos o de protección a los diversos grupos sociales y políticos representados en el cabildo.

Asimismo, podemos señalar que no existe equilibrio entre poderes, es decir, los partidos de oposición representados en el cabildo difícilmente podrían ejercer contrapeso o controlar las decisiones del presidente municipal. La falta de información por parte de los regidores de oposición es una de las limitantes más importantes para ejercer un contrapeso. Por tanto, la representación es fallida si no cuenta con información para la toma de decisiones. La representación y control sobre los regidores es negada a los ciudadanos, entregándose a los partidos políticos que sí tienen incidencia en las decisiones que toman los regidores, quedando supeditados a entregar cuentas no a los electores, sino a sus partidos políticos.

A eso se suma la visión que tienen los regidores electos por el principio de mayoría relativa. Es decir, quienes fueron electos en la plantilla del presidente municipal. Se sienten comprometidos con el alcalde y en la mayoría de las veces no objetan sus decisiones por lealtad política y por haber sido designados por el partido político para ocupar el cargo de regidor.<sup>305</sup> La visión de los regidores de mayoría es cumplir con el partido que los propuso para poder acceder a otros cargos de elección popular y no confrontarse con los líderes o representantes partidistas más importantes, en este caso el presidente municipal; pues podrían recibir el veto en sus siguientes aspiraciones políticas.

Bajo este planteamiento, una de las pocas posibilidades de garantizar la democracia en

---

<sup>305</sup> Esto fue obtenido de las entrevistas realizadas a los regidores.



gobierno local es a partir de la deliberación, de la discusión de los temas importantes que benefician o perjudican a la población, más aún, los intereses de la población deben llevarse a la deliberación pública dentro del cabildo.

Resumiendo las condiciones en las cuales se encuentran los ayuntamientos en la mayoría del país, podemos apreciar que la democracia local está en entredicho porque no permite la competitividad de los partidos políticos y de sus representantes; quienes al no contar con información, recursos y estar impedidos para ejercer un contrapeso en el poder, por el sistema mayoritario que privilegia al partido en el poder, no existen las condiciones para garantizar una representación efectiva en los regidores. Hablamos tanto de los regidores de mayoría, quienes se supeditan al presidente municipal por lealtad a su partido político, como los regidores de oposición quienes están limitados por el esquema institucional prevaleciente.

Por tanto, para contar con una representación efectiva por parte de los regidores dentro del cabildo y garantizar una deliberación que permita actuar en beneficio de los ciudadanos o electores es preciso una transformación del sistema electoral municipal que permita ejercer el contrapeso y por supuesto extender la democracia al ámbito municipal.

Apuntar a la representación a partir de la responsividad y rendición de cuentas de los regidores es la exigencia ciudadana que permitiría extender la democracia a todos los niveles, entendiendo esta cualidad como la disposición permanente de los representantes electos y de los cuerpos administrativos bajo cargo a justificar y responder a los ciudadanos sobre las decisiones y acciones en razón de atender los asuntos de naturaleza pública en una deliberación ante el cabildo.

## **Referencias bibliográficas**

- Accarino, Bruno (2003). *Representación: léxico de política*, nueva visión, Buenos Aires, Argentina, 179 p.
- Acedo, Blanca (2000). *Representación política y sistemas electorales municipales*, Cuadernos de Debate. Agenda de la Reforma Municipal en México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C, México.
- Arellano Ríos, Alberto (2011). “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”, *Región y Sociedad*, año XXIII, número 52, El Colegio de Sonora, México.
- Ávila Eggleton, Marcela. (2008). *La representatividad en México. Evaluando los sistemas electorales municipales*, tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en ciencia política, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dworak Camargo Fernando, Andrés Ponce de León Rosas y María de Lourdes Ramírez Flores (2011). Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes, Fundación FriederichNaumann para la libertad, México.
- Dovi, Suzanne(2011). “Political representation”, *The Stanford encyclopedia of philosophy*. Winter 2011, edition. Edward N. Zalta (edit).
- Elster, Jon. comp.(2001). *La democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 348 p.

- Estrada Rodríguez José Luis y César Molina Portillo(2008). “Hacia la representación efectiva de los regidores: propuesta basada en la teoría del agente-principal”, *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos*, año 9, número 33, enero- junio 2008, México, pp. 33-53.
- Gargarella, Roberto (2002). Crisis de la representación política, número 53, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, Distribuciones Fontamara, México. 93 p.
- Guillén, López Tonatiuh (2004).*Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Red de Investigación en Gobiernos Municipales IGLOM, septiembre de 2004.
- Graglia, Emilio J. (2009). “Representación política y legitimidad democrática en América Latina”, *Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, año XXVI, número 4, diciembre 2009, pp. 57-81.
- Held, David. (2007).*Modelos de democracia*, editorial Alianza, España, 464 p.
- Kelsen, Hans (2005 [1934]) *Esencia y valor de la democracia: forma de estado y filosofía*, ediciones Coyoacán, México.
- Manin, Bernard (1998).*Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España, 289 p.
- Mansbridge, Jane(2011). “Clarifying the concept of representation”, *American Political Science Review*, número 105, pp. 621-630.
- Merino, Mauricio (2007).*El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Nostra Ediciones
- \_\_\_\_\_ (2005). “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, Alberto AzizNassif y Jorge Alonso Sánchez, 2005. *El Estado Mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Ciesas, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Gobierno Local, Poder Nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, Centro deEstudios Internacionales.
- \_\_\_\_\_ (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México.
- Montalvo, Daniel (2008). “Participación ciudadana en sesiones municipales, *Revista de Ciencia política*, volumen 28, número 3, pp. 219-227.
- O’Donell, Guillermo (1994) “Democracia delegativa”, *Journal of democracy* en español <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>, consultado el 28 de dic. 2012.
- Quiñones Payán, María del Rosario(2011). “Acerca de la planilla cerrada y bloqueada para elegir al gobierno municipal”, *Sufragio*, pp. 46-57.
- Pérez Durán, Ixchel (2008). “Efectos del diseño electoral municipal en la formación de poder”, *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), volumen XVII, número 2, III semestre de 2008, pp. 381-423.
- \_\_\_\_\_. (2005). Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México, ponencia presentada en el encuentro de Investigadores IGLOM (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos),
- Pitkin Fenichel, Hanna (1985 [1964]).*El concepto de representación*, traducción de Ricardo Montoro Romero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 283 p.

- Przeworski, Adam (1998). “Democracia y representación”, *Revista del CLAD, Reforma y democracia*, número 10, febrero de 1998, Caracas, Venezuela.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan C. Stokes (2004). “Elecciones y representación”, *Metapolítica*, octubre de 2004, pp.13-29.
- Rodríguez Gómez, Cesar Augusto(2008).*La alternancia municipal en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, documento de trabajo, número 52, agosto de 2008.
- Villasana Dávila, Jaime (2008).*Diagnóstico sobre los sistemas electorales municipales en México, desde un enfoque de representatividad social y propuesta elección de regidores por distrito*. ICMA, México. Ponencia presentada en el tercer congreso de Investigadores del Gobierno Local IGLOM, Oaxaca, 12 y 13 de febrero de 2004.

## **Las condiciones estructurales que permitieron la alternancia política en la Presidencia de la República**

**Miguel Ángel Llanos Gómez**

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa  
Posgrado en Procesos Políticos

### **Resumen**

En esta ponencia me interesa explicar cuáles fueron las condiciones estructurales sustantivas que hicieron posible la alternancia política en la Presidencia de la República en México en el año 2000. En este sentido, me parece que son tres condiciones o requisitos que permitieron al Partido Acción Nacional y Vicente Fox acceder a la Presidencia. La primera de ellas es lo que podríamos entender como el fin de la sucesión presidencial, mecanismo mediante el cual el presidente en funciones elegía a su sucesor en el cargo, pasando por alto el método establecido en la Constitución. El segundo factor consistió en el conjunto de reglas electorales de carácter inclusivo que adoptó el sistema electoral mexicano, entre 1977-1997 que fueron fruto de intensas negociaciones entre los partidos de oposición y el gobierno federal. El tercer y último requisito tuvo que ver con el surgimiento y fortalecimiento electoral de los partidos políticos de oposición que les permitió convertirse en gobierno desde el ámbito municipal hasta el estatal, tendencia observada entre 1977 y el 2000.

### **A) Antecedentes históricos de la alternancia política**

#### **1) La alternancia política en México**

Para empezar nuestra discusión, la alternancia política sería entendida como la posibilidad que tiene cualquier partido o fuerza política autorizada para presentar a sus candidatos en las elecciones; y, en esta lógica, tienen la misma posibilidad de ganar o perder en la competencia por un cargo público.

A nivel personal, la alternancia política representa una libertad individual que adopta la forma de un derecho político que tiene cualquier ciudadano por el principio de igualdad que priva entre ellos. Por tanto, cualquier ciudadano podrá acceder a algún cargo público, siempre y cuando cumpla con los requisitos que establece el puesto; ésta sería una condición normal en una democracia.

En cambio, un régimen autoritario limita severamente esta posibilidad de elección a sus propios candidatos sobre los de la oposición; ya que el régimen tolera la existencia y la participación de la oposición en el proceso electoral sólo para legitimar su ejercicio del poder político. De este modo, el régimen puede argumentar la existencia de la competencia electoral, aunque mínima, ya que ésta es controlada y manipulada por el gobierno conforme a sus propios intereses de sobrevivencia.

Josep Colomer observa que “un régimen autoritario es siempre un gobierno unificado y altamente concentrado”.<sup>306</sup> Se distingue de un régimen democrático por el hecho de ampliar los poderes ejecutivos, imponer un gobierno unipersonal, ampliar el periodo presidencial, de multiplicar los mandatos presidenciales consecutivos y concentrar para sí las atribuciones de los gobiernos locales.

Para el autor, los gobiernos o gobernantes autoritarios no sólo eliminan los poderes separados en las relaciones horizontales y tiende a concentrar los poderes en un ejecutivo unipersonal; también intervienen o suprimen los gobiernos regionales y locales que podrían limitar sus poderes (relación vertical).<sup>307</sup> En consecuencia, esta concentración del poder impide que un régimen unipartidista adopte la forma de un estado federal, a pesar de los preceptos legales federalizantes. La centralización del partido tiende a prevalecer sobre la división de poderes.

En el caso de México, desde 1930, el presidente de la República y el partido oficial o dominante –de acuerdo con Colomer<sup>308</sup>– tuvieron la capacidad para mantener bajos niveles de competencia en las elecciones tanto federales como locales.

Colomer afirma que la Constitución de 1917 instituyó el principio de la “no reelección”, sólo en los cargos ejecutivos tanto federales como locales (incluido el Presidente de la República). Pero en 1933 se introdujo una fórmula más afortunada con el fin de establecer una nueva relación de poderes más ventajosa para la institución Presidencial. La no-reelección del Presidente, con un mandato de seis años, y también la no-reelección de los diputados y senadores, con duración en el cargo de tres y seis años, respectivamente. El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue el primero que gozó de las ventajas de esta nueva regulación.<sup>309</sup>

Esta fórmula hizo que los miembros del Congreso, en particular, los diputados fueran siempre inexpertos, así como dependientes del presidente para ulteriores nombramientos tras sus mandatos. Desde entonces, el Congreso estuvo conformado por hombres pasivos, incompetentes y obedientes.<sup>310</sup>

Para el autor, aunque el esquema constitucional estableció la división de poderes y el esquema federal, el país tendió a un “régimen presidencial autoritario” con creciente concentración de poderes en el Poder Ejecutivo federal, desde la década de 1930. El Presidente sólo podía ser elegido para un período de seis años, pero con un Congreso más débil y sumiso, así como gobernadores débiles.<sup>311</sup>

Hasta finales del siglo XX, los presidentes mexicanos presentaron la mayoría de las iniciativas de ley, nombraron a todos los miembros del gabinete e influyeron en el nombramiento de unos 18 mil funcionarios, incluidos los jefes militares y los jueces. Como jefe de partido, el presidente ejerció la facultad de nombramiento y destitución de los titulares de los cargos de ejecutivo local. Hasta 1994, cada presidente en turno designó a su sucesor mediante el “dedazo”. Para Colomer abundaron los sobornos, la manipulación y los fraudes electorales.<sup>312</sup>

Por su parte, Soledad Loaeza refiere que el autoritarismo es una forma de gobierno que privilegia las funciones de dominación sobre las de representación política y participación social. En este tipo de regíme-

---

<sup>306</sup> Josep Colomer, *Instituciones políticas*, España, Ariel, 2001, p. 178.

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>308</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>310</sup> *Idem.*

<sup>311</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>312</sup> *Idem.*

nes el uso de la coerción es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad; pero, a diferencia de las dictaduras, no es su único recurso, sino que se vale también de justificaciones de orden ideológico, político o simbólico que garantizan la dominación sobre la sociedad.<sup>313</sup>

En México, el principio constitucional bajo el cual cualquier ciudadano –no importa su militancia política– podía convertirse en candidato a un cargo de elección popular fue severamente limitado por el régimen autoritario que imperó en el país entre la década de 1930 y 1977.

Por esta razón, Daniel Cosío Villegas no dudó en calificar al régimen mexicano como una *democracia impura o sui generis*.<sup>314</sup> Para él, la Constitución de 1917 estableció una organización política democrática (aspecto formal), pero el poder de decisión no residió en los órganos formales de gobierno como el poder Legislativo, Judicial o los poderes estatales; ni siquiera fue posible la división de poderes, debido a la existencia de un partido político que recibió el calificativo de oficial (en sus diferentes facetas: PNR, PRM y PRI), no único, pero sí predominante a la hora de ocupar y ejercer los cargos públicos: desde la Presidencia de la República hasta el nivel municipal de gobierno.

La conclusión de Cosío Villegas era que el sistema político mexicano, entre las décadas de 1930 y 1977, estaba conformado por dos piezas claves: una Presidencia de la República (con facultades de una amplitud excepcional) y un partido oficial predominante.<sup>315</sup> En este sentido, la función principal del PRI fue aportar el personal político necesario para ocupar los cargos del gobierno y apoyar al presidente en el ejercicio del poder.

Luis Salazar explica muy bien la dicotomía que existe entre la formalidad (aspecto normativo) e informalidad en el ejercicio del poder. El autor parte de la diferencia entre régimen y sistema político. Para él, el régimen consiste en la distribución y jerarquización constitucional de los poderes públicos del Estado (aspecto formal). Por su parte, el sistema político corresponde a las prácticas efectivas en la lucha por el poder (aspecto informal).<sup>316</sup>

La diferencia implica que los rasgos no democráticos están en el sistema político y no en el régimen que está organizado de modo democrático. En esta distinción está la clave para entender la razón por la cual un régimen formalmente democrático, como el mexicano, sostuvo un sistema autoritario, corporativo y centralista durante más de siete décadas. Por este motivo, aunque en México, desde la Constitución de 1917, existían instituciones (división de poderes) y reglas de corte democrático (elecciones periódicas), en la práctica o ejercicio del poder se sobreponían una serie de reglas informales que distorsionaban la idea original por una de tipo autoritario.

Existían tanto las elecciones para elegir a los titulares de los poderes federales y estatales, como los partidos de oposición (el PAN y otros partidos pequeños) podían “formalmente” presentar candidatos a los diferentes cargos de elección popular. Sin embargo, eran los candidatos del PRI, quienes triunfaban en el grueso de las elecciones y ocupaban los cargos en disputa, en detrimento de los políticos de oposición.

Este rasgo también fue expresión de la debilidad de las instituciones del país, aunque existían los organismos públicos (a nivel federal y estatal) y los partidos políticos, éstas no tuvieron la capacidad suficien-

---

<sup>313</sup>Soledad Loaeza, “Autoritarismo”, en Baca Olamendi, Laura, et al. (comps.), *Léxico de la política*, México, FCE/FLACSO/SEP-CONACYT/Heinrich Böll Stiftung, 2000, p. 7.

<sup>314</sup>Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1974, p. 21.

<sup>315</sup>*Idem*.

<sup>316</sup>Luis Salazar, “Alternancia y cambio de régimen”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001, pp. 407, 415.



te para limitar el poder del Presidente de la República que gozó de múltiples facultades legales y extralegales que lo convirtieron en el árbitro supremo de los conflictos entre los gobernados y gobernantes.

## 2) El comienzo y el fin de la sucesión presidencial, 1920-1994

Ahora corresponde hablar de la “sucesión presidencial”. Dicho mecanismo inició con el presidente Álvaro Obregón (1920-1924) y alcanzó un grado avanzado de perfeccionamiento hasta el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952), quien inauguró el gobierno de los civiles con estudios universitarios; y sólo después que los presidentes Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho lograron disciplinar e institucionalizar a las fuerzas armadas (ejército y marina). Los esfuerzos de ambos presidentes consiguieron alejar a los militares de la lucha política y consiguieron su completa lealtad a la institución presidencial, cuyo titular se convirtió en jefe supremo de las fuerzas armadas (véase art. 89 constitucional).

La sucesión presidencial, entre 1920 y 1946, adoptó las siguientes tres características:

Primero, la institucionalización del ejército mexicano marcó una diferencia importante con respecto a la trayectoria política de los gobiernos latinoamericanos del siglo XX; la mayoría de aquellos gobiernos adoptaron dictaduras, encabezadas por jefes militares. En cambio, en México, la elite revolucionaria organizó un régimen autoritario, en cuyo vértice principal estuvo el presidente de la República, apoyado en todo momento y de forma leal por los militares; es decir, los militares estuvieron a los requerimientos del presidente, quien fue un militar (antes de 1946) o civil (después de 1946); y tuvo la última palabra en el rumbo de la política nacional.<sup>317</sup>

En esto jugó un papel importante la reforma al Partido Nacional Revolucionario (PNR) que impulsó el presidente Cárdenas, a finales de 1937. Aquella reforma no sólo cambió de nombre al partido, de PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), sino que el presidente logró integrar el sector militar al mismo; con el fin de garantizar la lealtad del ejército mexicano a la institución Presidencial. De esta forma, el partido quedó conformado por cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar.<sup>318</sup>

Sin embargo, a finales de 1940, el presidente Ávila Camacho decidió, de forma unilateral y sin consultar a la dirigencia del PRM, eliminar a los militares del partido, argumentando que la participación de ellos en la lucha política podría provocar su indisciplina y la fragmentación del sector militar en facciones; cuando lo que se requería era su unidad y trabajo conjunto, en especial, por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial (1 de septiembre de 1939).<sup>319</sup>

Segundo, el sucesor presidencial emergió invariablemente del gabinete del presidente en funciones. En este espacio de gobierno se dio la disputa por el poder, aquel político que ocupaba alguna Secretaría de Estado tenía amplias posibilidades de convertirse en el futuro presidente de la República. Los titulares de las secretarías con mayores posibilidades de convertirse en el próximo sucesor fueron los que ocuparon la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la Secretaría de Guerra y Marina, y la Secretaría de la Defensa Nacional (véase cuadro 1).

Cuadro 1. La sucesión presidencial, 1920-1952

<b>Presidente</b>	Álvaro Obregón	Plutarco Elías Calles	Emilio Portes Gil (1928-	Pascual Ortiz Rubio	Abelardo L. Rodríguez	Lázaro Cárdenas (1934-	Manuel Ávila Camacho (1940-	Miguel Alemán Valdés
-------------------	----------------	-----------------------	--------------------------	---------------------	-----------------------	------------------------	-----------------------------	----------------------

<sup>317</sup>Véase Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI editores, 2000, pp. 244-245, 306.

<sup>318</sup>Véase *Ibid.*, p. 245.

<sup>319</sup>Véase *Ibid.*, p. 304.

	(1920-1924)	(1924-1928)	1930)	(1930-1932)	(1932-1934)	1940)	1946)	(1946-1952)
<b>Sucesor presidencial</b>	Plutarco Elías Calles	Emilio Portes Gil	Pascual Ortiz Rubio	Abelardo L. Rodríguez	Lázaro Cárdenas	Manuel Ávila Camacho	Miguel Alemán Valdés	Adolfo Ruiz Cortines
<b>Último cargo</b>	Secretario de Gobernación	Secretario de Gobernación	Embajador de México en Brasil	Secretario de Industria, Comercio y Trabajo	Secretario de Guerra y Marina	Secretario de la Defensa Nacional	Secretario de Gobernación	Secretario de Gobernación

Fuente: datos obtenidos de Ruiz Massieu, Armando, *El gabinete en México*, México, Océano, 1996, pp. 261-283; y Fowler, Will (coord.), *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, T. II, México, INEHRM, 2005, pp. 154-155.

Aunque Pascual Ortiz Rubio parece la única excepción a esta costumbre, no lo es, ya que formaba parte de la elite revolucionaria. Es cierto que su último cargo –antes de ser presidente- fue como embajador de México en Brasil, fuera del gabinete presidencial; pero en el gobierno del presidente Obregón se desempeñó como secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, a finales de 1920. Este atributo lo iguala con los antecedentes de sus antecesores en el cargo presidencial (véase cuadro 1).

Tercero, otro aspecto importante fue que, entre 1928 y 1946, los ex presidentes mexicanos, una vez que concluían su gobierno, no se retiraban de la vida política activa. Al contrario, seguían desempeñando algún cargo en el gabinete de su sucesor. Posición que les garantizó cierto grado de influencia política en el siguiente gobierno. Por ejemplo, el ex presidente Elías Calles intervino en los gobiernos de Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, desde la Secretaría de Guerra y Marina; mientras que en el gobierno de Abelardo Rodríguez ocupó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Cargo ocupado por los ex presidentes, 1928-1946

<b>Presidente</b>	Emilio Portes Gil (1928-1930)	Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	Lázaro Cárdenas (1934-1940)	Manuel Ávila Camacho (1940-1946)
<b>Ex presidente</b>	Plutarco Elías Calles	Plutarco Elías Calles y Emilio Portes Gil	Plutarco Elías Calles y Emilio Portes Gil	Emilio Portes Gil	Lázaro Cárdenas
<b>Cargo ocupado en el gabinete</b>	Secretario de Guerra y Marina	Secretario de Guerra y Marina; y Secretario de Gobernación	Secretario de Hacienda y Crédito Público; y Procurador General de la República	Secretario de Relaciones Exteriores	Secretario de la Defensa Nacional

Fuente: datos obtenidos de Ruiz Massieu, Armando, *El gabinete en México*, México, Océano, 1996, pp. 261-279.

Este activismo político permitió a los ex presidentes inmiscuirse en la orientación del nuevo gobierno. El ejemplo más notable de esta situación lo constituyó el mismo Plutarco Elías Calles. Fue el ex presidente que tuvo casi el control completo en tres gobiernos sucesivos y posteriores al suyo (1929-1934), a

este periodo de seis años se le conoció como el Maximato. La figura de Plutarco Elías Calles resultó beneficiada con el asesinato político de Obregón en 1928, ya que se convirtió en el líder máximo de la Revolución Mexicana. Gracias a sus rasgos de caudillo y al control que ejercía sobre el PNR pudo influir en las nominaciones de tres presidentes del país, y orientar la política de sus gobiernos a modo: Emilio Portes Gil (presidente provisional), Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez (presidente sustituto).<sup>320</sup>

No obstante, el ex presidente Elías Calles intervino de forma decisiva en la selección de Lázaro Cárdenas para ocupar la Presidencia de la República. Cárdenas fue quien terminó con el enorme poder que había adquirido el ex presidente: prescindió de su figura política al no incluirlo en su gabinete, hizo caso omiso a sus directrices políticas (emitidas el 12 de junio de 1935), logró la expulsión de Calles y sus simpatizantes del partido (en diciembre de 1935); y, a la postre, el presidente lo desterró del país (el 10 de abril de 1936) para terminar de tajo con los intentos injerencistas de Calles en su gobierno.<sup>321</sup>

Por otro lado, la sucesión presidencial de Miguel Alemán marcó una diferencia importante con respecto a las sucesiones anteriores. Aunque el presidente Alemán provino del gabinete del presidente Manuel Ávila Camacho; se trató de un civil con estudios universitarios, quien ocupó el cargo y no un militar como era costumbre.<sup>322</sup> También el ex presidente Ávila Camacho ya no formó parte del gabinete de su sucesor, situación que lo alejó a él y al resto de los ex presidentes de la vida política activa.

De acuerdo con Roderic Ai Camp, Miguel Alemán constituyó el prototipo del político mexicano moderno (un político o administrador profesional) que inició políticas que fueron la base de futuros procesos políticos. El autor le atribuye dos innovaciones importantes: “el advenimiento del político universitario, formado en la burocracia y oriundo de la capital, y la declinación del político militar”.<sup>323</sup>

Miguel Alemán era un civil, universitario y personificó a la generación posterior a 1920 (nació el 29 de septiembre de 1900), sin vínculos personales ni generacionales con la experiencia revolucionaria de 1910. Con este sucesor, el presidente Ávila Camacho efectuó una “transición generacional” en la dirigencia política, reduciendo sustancialmente la representación de su propia generación del 75 al 58 por ciento y aumentando la generación de Alemán al 35 por ciento.<sup>324</sup>

Con esta medida se renovó la dirigencia mexicana e hizo posible el paso de los militares de carrera (en orden decreciente: 27 por ciento con Cárdenas, 19 por ciento en el sexenio de Ávila Camacho, Alemán redujo más la cifra de los militares al 8 por ciento y para 1992 eran menos del 5 por ciento en los cargos nacionales) a los civiles universitarios (especialmente abogados) en los cargos nacionales; además más de la mitad de sus colaboradores eran hombres recientes en el gobierno.<sup>325</sup>

De 1946 a 1994, el sucesor presidencial adoptó dos rasgos básicos: se trató de un civil con estudios universitarios (en derecho o economía, principalmente) y surgió del gabinete del presidente en funciones (era un político que ocupaba alguna Secretaría de Estado). Este fue un rasgo del centralismo político que revistió el reclutamiento político de estos años.

Además la sucesión presidencial, entre 1920 y 1994, garantizó la continuidad del sistema político mexicano, al menos por un par de condiciones: 1) garantizó la estabilidad política, es decir, la transmisión

<sup>320</sup>Véase *Ibid.*, pp. 69-70, 86, 113, 116, 140.

<sup>321</sup>Véase *Ibid.*, pp. 146, 151, 184-186, 198-200.

<sup>322</sup>Véase *Ibid.*, pp. 349-350.

<sup>323</sup>Roderic Ai Camp, *Reclutamiento político, 1884-1991*, México, Siglo XXI, 1990, p. 71.

<sup>324</sup>*Ibid.*, pp. 72-73.

<sup>325</sup>*Idem.*

del poder aconteció de forma civilizada y pacífica, aunque no democrática; y 2) permitió la renovación de la élite política mexicana, ya que los diferentes grupos políticos surgidos de la Revolución Mexicana y posteriores, tuvieron la posibilidad de ocupar la Presidencia en algún momento y con ello la imposición de sus intereses a nivel nacional.

Merece mención especial la sucesión presidencial de 1994. Aunque Carlos Salinas llegó al cargo de presidente de la República con un déficit de legitimidad importante, esto no evitó que, al final de su sexenio, ejerciera una de las facultades que le otorgó el sistema político al presidente en funciones, es decir, elegir a su sucesor en el cargo.

Primero, el presidente Salinas preparó el terreno para la llegada del elegido, con ese objetivo su gobierno creó una nueva secretaría, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que incluía el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y nombró como su titular a Luis Donald Colosio Murrieta. Rob Aitken sugiere que este puesto otorgó a Colosio una plataforma popular adicional a los vínculos con los priístas de todo el país que había forjado cuando fue presidente nacional del PRI. Ningún otro de sus adversarios internos (como Ernesto Zedillo y Manuel Camacho Solís) tenía una red de alianzas de tal magnitud.<sup>326</sup>

Después el presidente esperó el momento más oportuno para revelar su decisión a todo el país. El 17 de noviembre de 1993, el Congreso de Estados Unidos ratificó el TLCAN con México y Canadá. Días después, Salinas destapó a Luis Donald Colosio como candidato presidencial del PRI.<sup>327</sup> Sin embargo, dos eventos inesperados ocurridos a principios de 1994, no sólo frustraron aquella sucesión presidencial, sino que también cancelaron su ejercicio futuro para los presidentes mexicanos: la rebelión zapatista en enero y el asesinato político del candidato presidencial del PRI (Colosio) en marzo de 1994.

La rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en San Cristóbal de las Casas y otras poblaciones aledañas de Chiapas, en las primeras horas del 1 de enero de 1994, ocurrió el mismo día que entraba en vigor el TLCAN. Aitken sugiere que la intención del levantamiento fue mostrar al mundo las condiciones de pobreza y la violencia en que se encontraban millones de indígenas mexicanos, y desmentir la versión del gobierno de Salinas que aseguraba la entrada de México al Primer Mundo.<sup>328</sup> Al mismo tiempo, los zapatistas demandaban justicia social y democracia para ellos; pero la rebelión también sirvió para evidenciar la amplia oposición, existente en la sociedad mexicana, al proyecto político y económico del gobierno de Salinas.

El 6 de marzo de 1994, Colosio –obligado por las condiciones políticas del momento– pronunció un discurso en el cual se distanciaba del proyecto de Salinas y prometía una reforma política. Dos semanas después fue asesinado en un mitin electoral en Tijuana, Baja California. Este evento impactó a la sociedad mexicana, debido a la cobertura mediática que tenía la campaña electoral del candidato del PRI, ya que los medios masivos de comunicación difundieron a nivel nacional aquel suceso de excesiva violencia. Desde el asesinato de Álvaro Obregón en 1928, no había sucedido ningún otro asesinato de un candidato presidencial y hasta el día de hoy se mantiene la teoría del “asesino solitario”.

El deceso de Colosio repercutió, de forma contundente, en la vigencia de la sucesión presidencial (el “dedazo”), la cual estaba a punto de desaparecer del sistema político mexicano y, en consecuencia, dejaba

<sup>326</sup> Rob Aitken, “Carlos Salinas de Gortari”, en Fowler, Will (coord.), *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, T. II, México, INEHRM, 2005, p. 451.

<sup>327</sup> Véase *Ibid.*, p. 452.

<sup>328</sup> *Ibid.*, pp. 452-453.

al presidente en turno sin una de sus facultades metaconstitucionales.<sup>329</sup> El asesinato del candidato presidencial, Luis Donald Colosio, obligó a Salinas a consensuar entre la élite política a un candidato sustituto y la designación recayó en la persona de Ernesto Zedillo; secretario de Educación Pública y responsable de la campaña presidencial de Colosio.

Para explicar el fin de la sucesión presidencial en 1994 me parece apropiado hacer un paralelismo o comparación con el desenlace violento de la reelección de Álvaro Obregón y su posterior asesinato político.

El objetivo que persigue el empleo de la violencia “es destruir a los adversarios políticos” o, por lo menos, obstaculizar sus acciones. El asesinato político es una de tantas expresiones de la violencia política; y podemos considerarlo como una forma o recurso último que permite no sólo eliminar a una personalidad pública (carismática), considerada como indeseable, sino también el proyecto político que este personaje representa. Este acto violento muestra el descontento o inconformidad que produce, en determinados sectores, algún curso de acción en el gobierno y es utilizado por estos grupos cuando no existe otro medio para evitar, de un modo efectivo y rápido, alguna decisión que afecta sus intereses estratégicos.<sup>330</sup>

El asesinato político de Álvaro Obregón fue, sin duda, un acto violento que supuso no sólo el deceso del nuevo presidente (elegido en el cargo por segunda ocasión), sino también representó el fin prematuro de la reelección presidencial que el Congreso de la Unión autorizó al reformar el art. 83 de la Constitución Política,<sup>331</sup> a principios de 1926 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* a principios de 1927.<sup>332</sup> Es decir, el objetivo de aquel acto fue terminar con la vida del presidente Obregón y también con los intentos reeleccionistas de una parte de la elite revolucionaria (en especial, los obregonistas). El antecedente negativo de la reelección presidencial lo constituyó la figura de Porfirio Díaz, quien durante tres décadas se reeligió en el cargo y, de hecho, fue uno de los detonantes de la Revolución Mexicana.

Una lógica similar, al resultado trágico de la reelección de Obregón, siguió la sucesión presidencial en 1994, cuando el presidente Salinas designó a Colosio como candidato presidencial del PRI. Colosio –aún candidato– fue asesinado en un acto de campaña en Baja California en 1994. Aquel acto violento no sólo terminó con la vida del último sucesor presidencial, sino también con una práctica muy arraigada en el sistema político autoritario que facultó al presidente designar a su sucesor en el puesto.

No obstante, el presidente Salinas logró designar a Ernesto Zedillo como nuevo candidato presidencial para enfrentar en las elecciones de 1994 a los candidatos de los partidos de oposición. La lógica de aquella designación no fue la misma, ya que no fue decisión única y exclusiva del presidente saliente, como era costumbre, sino que la candidatura de Zedillo resultó del acuerdo con los miembros más importantes del PRI y algunos ex presidentes mexicanos.<sup>333</sup>

---

<sup>329</sup>Jorge Carpizo es el autor de las facultades “metaconstitucionales” del presidente, su rasgo principal era que no estaban establecidas formalmente en la Constitución Política de 1917. Más bien provenían de la posición de superioridad que ocupaba el presidente dentro del sistema político mexicano, ya que se asumía como “el jefe real del PRI”. Las facultades “metaconstitucionales” fueron las siguientes: 1) la designación de su sucesor, y 2) el nombramiento y destitución de los gobernadores, los senadores, los diputados y los principales presidentes municipales. Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 14ª ed., México, Siglo XXI, 1998, pp. 190-199.

<sup>330</sup>Véase “Violencia”, en Norberto Bobbio et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1998, pp. 1627-1634.

<sup>331</sup>Véase Garrido, *op. cit.*, pp. 56-59.

<sup>332</sup>Véase Carpizo, *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>333</sup>Miguel de la Madrid relató que el presidente Salinas lo invitó a desayunar en la residencia oficial de Los Pinos, tres días después (26 de marzo de 1994) del asesinato de Colosio para conocer su opinión sobre el nuevo sucesor presidencial. De la Madrid sugirió



Por último, a raíz del deceso de Colosio, el presidente Zedillo entendió el riesgo que implicaba ejercer nuevamente la designación de su sucesor. Por tal motivo, adoptó –desde el principio de su gobierno- la política de la “sana distancia” (“cortarse el dedo”) con su partido, es decir, no intervino en el proceso de designación del candidato presidencial del PRI; ya que desde su perspectiva, éste debía ser elegido por el partido y no por el presidente del país. Esta actitud presidencial mostró la incapacidad del régimen para imponer a su candidato en el gobierno de forma pacífica. También permitió ver que el gobierno prefirió consolidar la vía electoral o democrática y conjurar de esta forma el cambio político por medio de la violencia.

### **B) Elección presidencial de 2000**

El cargo de presidente de la República fue el único puesto político que, en la práctica, no estuvo al alcance de los políticos de los partidos de oposición, sólo podía ocuparlo el “elegido” del presidente en turno (el “Tapado”) y nadie más. A esta peculiar forma de designar a su sucesor se le conoció como “dedazo”.

La Presidencia representó, en el siglo XX, el control absoluto del Estado mexicano, debido a las facultades legales y metaconstitucionales que ejerció el presidente, entre 1930 y 1994. Por este rasgo, María Amparo Casar denominó al régimen como hiperpresidencialista.<sup>334</sup>

Este procedimiento personalista e informal demuestra que las elecciones en México eran una ficción. Los triunfos de la oposición, durante este periodo (1930-1997), fueron resultado de acuerdos coyunturales con el gobierno, cuya función principal fue aparentar la vigencia de la democracia al interior y exterior del país; y también simular la posibilidad del cambio político por la vía electoral.

Sin embargo, el contexto institucional que adoptó el régimen, después de la reforma electoral de 1996, garantizaba el respeto de la voluntad popular y la imparcialidad en el proceso electoral del año 2000. De hecho, las diferentes reformas electorales modificaron las condiciones de la competencia política. En beneficio, primero, de la alternancia política en los diferentes cargos públicos (a nivel federal y local) y, finalmente, permitieron la alternancia política en la Presidencia de la República. La conclusión o última etapa de estas reformas fue quitar al gobierno el control del proceso electoral y entregarlo a órganos electorales autónomos.

#### **1) La lógica inclusiva que adoptó el sistema electoral mexicano, 1977-1997**

La lógica que siguieron las sucesivas reformas electorales en el país de 1977 a 1996 -de acuerdo con el esquema de Josep Colomer-, atendió a la “eficiencia social”, es decir, los derechos amplios de voto son mejores que los derechos restringidos, porque dan más oportunidades a más individuos y a grupos más amplios de impulsar sus demandas y obtener una respuesta adecuada a sus preferencias políticas. En este sentido, una democracia estable es mejor o socialmente más eficiente que un régimen autoritario.<sup>335</sup>

---

los nombres de Fernando Ortiz Arana (presidente del PRI), Fernando Gutiérrez Barrios (sin cargo en el gabinete), Ernesto Zedillo (coordinador de la campaña de Colosio) y Francisco Rojas (director de PEMEX). Para el ex presidente, Salinas ya se había decidido por Zedillo, en razón de la sugerencia realizada por José Córdoba Montoya (consejero del presidente). Por su parte, Salinas afirmó que para designar a su nuevo sucesor en el cargo se “requirió de una verdadera y muy intensa auscultación”, realizada por él y en su calidad de presidente saliente. Véase Jorge Castañeda, *La Herencia*, México, Extra Alfaguara, 1999, pp. 225-227, 307-310.

<sup>334</sup>El esquema del hiper-presidencialismo -de acuerdo con María Amparo Casar- es la concentración de funciones en las agencias federales, en detrimento de los organismos estatales. Esta tendencia centralizadora impuesta por el Ejecutivo federal dio como resultado “la formación de un gobierno indiviso y unitario”, en el cual se anuló tanto la división de poder horizontal como vertical. Véase María Amparo Casar, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-62, 90-91.

<sup>335</sup>Colomer, *op. cit.*, pp. 227-228.



La lógica electoral mexicana supuso dos condiciones básicas:<sup>336</sup> 1) los actores políticos (partidos políticos) estaban auto-interesados en el poder; y 2) en una situación de incertidumbre (disminución de la preferencia electoral) con respecto al futuro, los actores políticos prefirieron instituciones o reglas que favorecían el poder compartido o la alternancia política frecuente (juego de suma variable), en vez de fórmulas exclusivas que crearán ganadores absolutos y perdedores absolutos casi permanentemente (juego de suma cero).

El esquema de Colomer sirve para esbozar el proceso de cambio institucional que siguieron las reformas electorales en México de 1977 a 1996, las cuales se sujetaron a los siguientes principios y dinámicas.

Siguiendo a Colomer<sup>337</sup>, aparece una situación de incertidumbre, cuando el grupo en el poder es desafiado por las demandas de nuevas fuerzas políticas. En el caso de México esta situación de incertidumbre corresponde a las causas político-sociales que motivaron la formulación de la reforma de electoral de 1977. La cual trató de dar respuesta a las demandas de una serie de movimientos sociales que surgieron en la década de 1960. Uno de ellos fue el movimiento estudiantil de 1968 que exigía una mayor participación en la toma de decisiones en el gobierno y la instauración de una auténtica democracia en el país.

También sirvió como respuesta a la pluralidad política que empezó a surgir en la sociedad mexicana en aquellos años. Existían partidos clandestinos o sin registro que no podían participar con sus candidatos en las elecciones. De ahí que uno de los objetivos de aquella reforma –de acuerdo con Woldenberg- fue “crear un nuevo sistema de partidos”. Por tal motivo, los dotó de derechos (obtención de su registro) y obligaciones (conseguir el 1.5 por ciento de la votación nacional), de prerrogativas y representación en la Cámara de Diputados.<sup>338</sup>

Durante décadas, los protagonistas habían sido cuatro partidos: el PRI, el PAN, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Pero con la reforma obtuvieron su registro tres partidos más, previo a las elecciones de 1979: el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM).<sup>339</sup> De este modo, el sistema de partidos mexicano creció y quedó conformado por siete partidos.

Según Woldenberg, a pesar del predominio electoral del PRI, en aquella elección se empezó a abrir paso la pluralidad política, hasta entonces inédita en la Cámara de Diputados (gracias a los 100 diputados plurinominales). Siete grupos parlamentarios ocuparon sus asientos en la Cámara baja (en la legislatura de 1979), lo que imprimió mayor dinamismo no sólo a la representación, sino a la política nacional y a la discusión pública.<sup>340</sup>

Prosiguiendo con el esquema de Colomer, si el esquema institucional vigente es restrictivo, es decir, favorece las relaciones políticas de suma cero, bajo la lógica que el ganador se lleva todo o casi todo y el perdedor nada o algo insuficiente, se imponen los ganadores y los perdedores absolutos. El grupo en el poder se arriesga a convertirse, en algún momento, en perdedor absoluto y el grupo opositor, en ganador absoluto.<sup>341</sup>

<sup>336</sup>Véase *Ibid.*, pp. 230-231.

<sup>337</sup>*Ibid.*, p. 231.

<sup>338</sup>José Woldenberg, et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 136.

<sup>339</sup>*Ibid.*, p. 137.

<sup>340</sup>*Ibid.*, p. 141.

<sup>341</sup>Colomer, *op. cit.*, p. 231.

En la disyuntiva anterior estuvo la elección presidencial de 1988, cuyo resultado constituyó una advertencia seria para el gobierno, ya que el candidato del PRI estuvo en riesgo de perder la elección de aquel año y la posibilidad real la tuvo el candidato opositor del Frente Democrático Nacional. Recordemos que la Presidencia de la República detentó enormes poderes (formales e informales) que la convirtieron en la principal institución del sistema político. Por tal razón, si un candidato opositor, por medio del voto, se convertía en Presidente, tendría por ese sólo hecho el control pleno del gobierno; y el PRI perdería casi por completo el poder que alguna vez tuvo y ejerció de forma hegemónica.

Además, el PRI mostraba un descenso pronunciado en su votación, desde finales de la década de 1970. Al respecto, Juan Reyes del Campillo señala que entre 1979 y 1985 empezó la caída de la preferencia electoral del partido por debajo del 60% en cinco entidades: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México y Jalisco. Asimismo, el autor destaca que en las elecciones presidenciales de 1988, Cárdenas ganó las elecciones en tres estados: Distrito Federal, Estado de México y Baja California. El PRI estuvo en el umbral de la derrota en seis entidades: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Morelos. Con excepción de Baja California y Chihuahua, todos eran estados del centro y del sur del país.<sup>342</sup>

En este hipotético caso, sugiere Colomer, tanto los gobernantes como la oposición comparten cierto grado de incertidumbre con respecto a los resultados electorales futuros. Por tal razón, ambos grupos preferirán o les convendrá establecer instituciones más inclusivas y pluralistas, en vez de instituciones exclusivas y monolíticas.<sup>343</sup>

Prosigue el autor, los actores con expectativas inciertas de permanecer en el poder estarán a favor de promover cambios institucionales que permitan una mayor apertura e inclusividad. Estos cambios incluyen los derechos de voto universal, la representación proporcional que induce la formación de coaliciones multipartidistas en el Congreso, y las elecciones para distintos cargos (federales y locales) que pueden producir múltiples ganadores<sup>344</sup> Con estos cambios, los gobernantes y la oposición emergente, estarán en condiciones de evitar una derrota completa y una total exclusión del poder por poco o mucho tiempo; esto es, garantizarán una cuota mínima de poder a largo plazo que les permitirá ganar más cargos en alguna coyuntura propicia.

La reforma electoral de 1996 cumplió con las características del supuesto anterior, ya que estableció instituciones más inclusivas y pluralistas, a nivel federal y local. Uno de los aspectos más importantes de la reforma fue que garantizó el respeto de la voluntad ciudadana, al despojar al gobierno de la organización y conducción de las elecciones (facultad que ejerció por medio de la Secretaría de Gobernación); y depositar esta responsabilidad en el Instituto Federal Electoral. Mediante los principios que rigen todas las actividades del IFE (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad) es que se entiende la democracia en México en la actualidad.

De hecho, todos los procesos electorales (federales y locales) son organizados por autoridades autónomas (el IFE y los institutos electorales de los estados). Para Andreas Schedler, el IFE nació de la crisis

---

<sup>342</sup>Juan Reyes del Campillo, "Elecciones y transformación del sistema de partidos en México", en Víctor A. Espinoza Valle, et al., *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México, UAM/SOME/Universidad de Guanajuato, pp. 206, 208-210.

<sup>343</sup>Colomer, *op. cit.*, p. 231.

<sup>344</sup>*Idem.*

de credibilidad de 1988, “es una suerte de Almoloya electoral, un refinado sistema de máxima seguridad”.<sup>345</sup>

El IFE y los institutos electorales de los estados están integrados por dos clases de funcionarios: 1) los que provienen de la sociedad, llamados consejeros ciudadanos, conforman el Consejo General del IFE, los consejos locales de los estados (designados por el Consejo General) y los consejos distritales (designados por los consejos locales de cada estado). Los primeros son designados por la Cámara de Diputados y su designación es producto del consenso de los partidos políticos que procura, a partir de los antecedentes políticos y profesionales del candidato, la mayor imparcialidad posible. 2) Los funcionarios electorales permanentes pertenecen al servicio profesional electoral, su ingreso se da por medio de un concurso público para ocupar algún cargo vacante, están bien remunerados y periódicamente son capacitados y evaluados.<sup>346</sup>

La reforma de 1996 refinó los mecanismos de control para evitar, al máximo, las irregularidades que podrían suscitarse durante el proceso electoral. Para garantizar la condición de “un ciudadano, un voto”; el elector debe estar previamente registrado tanto en el padrón electoral como en la lista nominal; y sólo si posee su credencial para votar con fotografía el día de la elección podrá emitir su voto. Además el cuidado de las urnas electorales está a cargo de ciudadanos sorteados al azar y capacitados para ese fin (este procedimiento data de 1991). También los partidos políticos están presentes en todas las etapas del proceso electoral y el día de la elección pueden tener representantes en cada una de las casillas instaladas, ya sea que se trate de una elección local o federal.<sup>347</sup>

La misma reforma estableció condiciones equitativas (en términos de recursos y acceso a los medios masivos de comunicación) en la competencia política que se da entre los partidos, a partir de la preeminencia del financiamiento público sobre el privado de los mismos. El IFE es el responsable de asignar dicho financiamiento, el cual está determinado por fórmulas precisas de asignación, existen topes de campaña y diversos mecanismos de fiscalización; también los partidos tienen acceso a los medios de masivos de comunicación para dirigirse a los ciudadanos mexicanos.<sup>348</sup>

De igual modo, se crearon instancias jurisdiccionales con el fin de resolver las controversias o violaciones a los derechos políticos; a las que pueden acceder los partidos y los ciudadanos. A nivel federal, existe el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y, a nivel local, hay tribunales estatales encargados de la impartición de la justicia electoral. Otra de las funciones de estos tribunales es calificar la elección respectiva, una vez que concluyó cada una de las etapas del proceso electoral, y entregar la constancia de triunfo al candidato ganador.<sup>349</sup>

La reforma de 1996 conservó la integración mixta del Congreso de la Unión (en ambas cámaras) y de los congresos locales, es decir, existen escaños de mayoría relativa y de representación proporcional a los que pueden acceder los diferentes partidos. Finalmente, devolvió el carácter electivo del titular de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal por medio del voto ciudadano.<sup>350</sup>

---

<sup>345</sup>Andreas Schedler, “La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del IFE, 1990-2000”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001, p. 55.

<sup>346</sup>Véase Woldenberg, *op. cit.*, pp. 494-497.

<sup>347</sup>Véase *Ibid.*

<sup>348</sup>Véase *Ibid.*

<sup>349</sup>Véase *Ibid.*

<sup>350</sup>Véase *Ibid.*

Por otro lado, los primeros resultados de la reforma electoral de 1996 acontecieron en las elecciones intermedias de 1997. De acuerdo con Alberto Escamilla Cadena, estas elecciones arrojaron el resultado más adverso en la historia para el PRI, ya que perdió el gobierno del Distrito Federal y el control de la Cámara de Diputados. La reforma al artículo 122 constitucional –permitió la elección directa del Jefe de Gobierno– eliminó otra práctica del presidencialismo mexicano que consistía en designar al regente de la Ciudad de México.<sup>351</sup> Con esta reforma se concretó que el gobierno de la entidad más importante del país perteneciera a un partido político distinto al del presidente del país.

Otro aspecto que resalta el autor fue que en vísperas de la elección presidencial de 2000, el presidente Zedillo ya no designó a su sucesor. En aquel momento, el PRI organizó una elección interna para elegir a su candidato presidencial, de la que resultó triunfador Francisco Labastida Ochoa.<sup>352</sup> Por primera vez, el partido elegía a su candidato a la Presidencia mediante una elección abierta (participaron militantes y ciudadanos) y no lo hacía el presidente en turno. Con este procedimiento el partido recobraba su autonomía del presidente; y éste ya no podía interferir en la vida interna del partido como ocurrió en el pasado.

Una consecuencia inevitable fue que el candidato presidencial del PRI no gozó durante su campaña de casi ninguno de los privilegios que permitían inclinar la balanza en favor del partido oficial. La reforma del artículo 41 constitucional imponía al Ejecutivo federal fuertes restricciones legales que impedían manipular al órgano electoral. La Alianza por el Cambio, constituida por el PAN y el PVEM, obtuvo el triunfo con 42 por ciento de los votos; el PRI ocupó el segundo lugar con 36 por ciento y la Alianza por México obtuvo el tercer sitio con 16 por ciento de los sufragios. Para Escamilla este acontecimiento no significó el fin del sistema presidencial, lo que concluyó fue aquella peculiar forma que adoptó el presidencialismo mexicano.<sup>353</sup>

## **2) La fuerza electoral de los partidos políticos mexicanos, 1977-2000**

La fortaleza de los partidos políticos mexicanos se aprecia en los diferentes ámbitos de gobierno que ocupan, en los que ocurrió la alternancia política entre 1977 y 2000. Para Woldenberg, antes del 2 de julio de 2000, el cambio político había arrojado un nuevo mapa gubernativo y de representación que evidenciaba la fuerza electoral de los partidos políticos. En estos años, se transitó de un sistema de partido hegemónico con rasgos autoritarios, a un sistema multipartidista con características democráticas. A nivel local, el PRI gobernaba el 46.7 por ciento de la población; el PAN, el 29.6 por ciento; el PRD, el 20.7 por ciento; el PT, el 0.52 por ciento; y el PVEM, el 0.3 por ciento.<sup>354</sup> Datos más desagregados de esta situación mostraban lo siguiente.

Los gobernadores de oposición datan de 1989 a la fecha. La primera gubernatura que reconoció el gobierno a un partido de oposición fue la de Baja California Norte y al PAN. De ahí en adelante, la alternancia política en el nivel ejecutivo local fue un hecho cada vez más frecuente y con reglas electorales más claras. Hasta el 2000, el 34 por ciento de las gubernaturas (incluyendo la Jefatura de Gobierno del D.F.) estaba en manos del PAN o el PRD; el restante 66 por ciento de las gubernaturas seguía en poder del PRI, este último dato representaba la mayoría de estos cargos públicos (véase cuadro 3).

<sup>351</sup>Alberto Escamilla Cadena, “Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México”, *Polis*, México, núm. 2, vol. 5, 2009, p. 32.

<sup>352</sup>*Ibid.*, p. 33.

<sup>353</sup>*Idem.*

<sup>354</sup>Woldenberg, *op. cit.*, pp. 498-499.

Los congresos locales con mayoría calificada (es decir, el 75 por ciento de los escaños) en poder del PRI se remontan también a 1988. En aquellos años, el PRI perdió esta mayoría sólo en 5 congresos (16 por ciento). Sin embargo, la alternancia partidista en este espacio de representación se aceleró con las nuevas reformas electorales que se suscitaron entre 1988 y el año 2000. En este último año, el PRI tenía la mayoría calificada sólo en un estado; en los otros 30 congresos y la Asamblea Legislativa del D.F. los escaños estaban distribuidos en más de dos partidos políticos (véase cuadro 4).

La alternancia política en el nivel municipal de gobierno data de 1977 a la fecha. Dicha tendencia se incrementó del 0.17 por ciento de los municipios (de 2,375 municipios) en poder del PAN en la década de 1970; pasó al 1.1 por ciento de los mismos en la década de 1980; y, por último, al 24 por ciento distribuidos entre dos partidos de oposición principalmente (PAN y PRD) en el año 2000. Aunque el PRI seguía gobernando el 76 por ciento de los municipios, la importancia real estaba en la cantidad de población que representaba este nivel de gobierno: los partidos de oposición (PAN, PRD, PT y PVEM) gobernaban el 53.3 por ciento de habitantes y el PRI, el 46.7 por ciento de la población (véase cuadro 5).<sup>355</sup>

Para Rafael Aranda, las elecciones federales de 1988 fueron un catalizador importante para la competencia electoral en el ámbito municipal. A partir de aquel año, los triunfos de la oposición crecieron de forma sostenida, en especial, en el ámbito urbano. Los municipios urbanos, gobernados por partidos distintos al PRI, pasaron del 11 por ciento en 1988 a 70 por ciento en 2000. Aunque en el ámbito rural el crecimiento de esta clase de municipios también fue sostenido, éste fue menor y empezó después. Para el 1 de julio de 2000, sólo 47 por ciento de los municipios rurales había tenido la experiencia con un gobierno de un partido de oposición.<sup>356</sup>

Con base en estos datos, Rafael Aranda<sup>357</sup> concluye que, desde finales de la década de 1970 al año 2000, la alternancia política surgió en las zonas urbanas y metropolitanas del país, incluyendo la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y de ahí se extendió a sus periferias. Este camino fue compartido tanto por el PAN como el PRD. De este modo, el autor desecha la hipótesis que sugiere que la alternancia avanzó del norte al centro o de la periferia al centro.

Estos datos sugieren además que, desde finales de la década de 1980, la realidad política de la población era la alternancia política en el nivel municipal de gobierno. Este fenómeno sufrió un incremento sustantivo a raíz de las reformas electorales, en especial la reforma de 1996. Previo a la elección presidencial del año 2000, la mayoría de la población (74 por ciento)<sup>358</sup> conocía la alternancia, es decir, tenía un gobierno local encabezado por un partido político diferente al PRI; o al menos este partido compartía el poder con uno o más partidos: el PRI había perdido su carácter hegemónico en el gobierno local hacía mucho tiempo.

Como afirma Woldenberg, la progresiva normalidad electoral tuvo un impacto social, político y cultural más importante: “la experiencia viva de la pluralidad y del cambio en el gobierno”. El cambio político se hizo una realidad tangible y cotidiana para los mexicanos. En esa proporción, dejó de ser fuente de temores.<sup>359</sup>

---

<sup>355</sup>*Ibid.*, p. 498.

<sup>356</sup>Rafael Aranda, “Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, México, núm. 5, vol. 3, junio de 2010, p. 12.

<sup>357</sup>*Ibid.*, p. 25.

<sup>358</sup>*Ibid.*, p. 24.

<sup>359</sup>Woldenberg, *op. cit.*, p. 497.



En palabras del mismo autor, el Congreso de la Unión, las gubernaturas, los congresos locales, los ayuntamientos, todos estos espacios de representación se convirtieron en instancias cruzadas por la pluralidad y también por la alternancia política, surgidas de elecciones normales, en convivencia, tensión y colaboración. El reparto efectivo del poder acabó siendo una verdadera escuela de democracia para millones, en un país con tradición autoritaria.<sup>360</sup>

Cuadro 3. Gobernadores y Jefe de Gobierno encabezados por un partido diferente al PRI

1977	1988	2000 (antes del 2 de julio)
0	1	11

Total de estados hasta 2000: 31 estados y un Distrito Federal.

Cuadro 4. Congresos con mayoría calificada en manos del PRI (incluida la Asamblea Legislativa)

1977	1988	2000 (antes del 2 de julio)
31	26	1

Total de congresos locales hasta 2000: 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del D.F.

Cuadro 5. Municipios gobernados por un partido diferente al PRI<sup>361</sup>

1977	1988	2000 (antes del 2 de julio)
4	39	583

Total de municipios hasta 2000: 2419 municipios (sin incluir las 16 delegaciones del D.F.).

### 3) Análisis de la elección presidencial de 2000: la alternancia política en la Presidencia

Aunque la tercera ola democratizante inició a mediados de la década de 1970, primero en Portugal y España; y después logró expandirse a Latinoamérica.<sup>362</sup> En México, los efectos de este proceso siguieron vigentes, al menos, hasta la elección del año 2000. Elección coyuntural que significó no sólo la alternancia partidista en la Presidencia de la República, sino también el fin del proceso de democratización del régimen mexicano.

Fue Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (partido que representaba a las fuerzas de la derecha mexicana), quien consiguió la alternancia partidista y no la izquierda. Este triunfo fue un reflejo de lo que acontecía en el escenario internacional; por ejemplo, el ascenso al poder de George Bush en los EE.UU. en 2001 y de varios presidentes latinoamericanos de derecha.

La izquierda no sólo había perdido fuerza a nivel internacional desde 1989, sobre todo con la caída del bloque socialista soviético, también en el ámbito nacional de México. Por estas circunstancias, el PRD no pudo mantener la preferencia electoral lograda en 1988, en la cual Cuauhtémoc Cárdenas perdió, de modo muy dudoso, la elección presidencial frente al candidato del PRI.

Si atendemos a lo dicho por Ruth Berins, una de las consecuencias de la cooperación política entre el gobierno, el PRI y el PAN en la década de 1990, consistió no sólo en impulsar políticas económicas de corte

<sup>360</sup>*Ibid.*, p. 498.

<sup>361</sup>Véase Alonso Lujambio, *El poder compartido*, México, Océano, 2000, pp. 164-166.

<sup>362</sup>Véase Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, España, Paidós, 1994, pp. 17, 33-36.



neoliberal, sino también en disminuir la fuerza electoral del PRD.<sup>363</sup> En su momento, el PAN negoció los resultados electorales de algunas gubernaturas con el régimen, a cambio de reconocerlo como un gobierno legítimo y de la aprobación de reformas económicas.

Los resultados electorales de la elección de 2000 fueron contundentes: Vicente Fox encabezaba la elección presidencial (candidato de la Alianza por el Cambio), en segundo lugar Francisco Labastida (candidato del PRI) y en el tercer sitio Cuauhtémoc Cárdenas (candidato de la Alianza por México). El PRI, antes partido único o hegemónico, cedió el poder a otro partido político por medio del método democrático por excelencia, es decir, el cambio de los gobernantes por medio de elecciones pacíficas, en vez de un cambio violento. Ayudó en ese sentido la actitud que asumió el gobierno, encabezado entonces por el presidente Ernesto Zedillo, quien respetó el voto ciudadano y reconoció en la noche del mismo día de la jornada electoral el triunfo de la oposición.

En cuanto a la participación ciudadana, ésta no fue tan elevada: apenas el 63.96 por ciento de los ciudadanos acudió a emitir su voto; un poco más del nivel de la votación de 1997 que fue del 57.02 por ciento; pero por debajo de la votación de 1994 que fue del 75.85 por ciento.<sup>364</sup>

Pablo Becerra observa que Vicente Fox, candidato de la coalición Alianza por el Cambio (integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México), ganó la presidencia pero no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Esta realidad ya se anunciaba desde 1988 cuando el PRI, apenas rebasó la línea del 50%; después los resultados de las elecciones de 1994 y 1997 confirmaron la tendencia: la época de la unanimidad había quedado atrás.<sup>365</sup>

Datos más desagregados que presenta el autor, sugieren que Fox ganó en 20 entidades y 177 distritos electorales; Labastida, en 11 estados y 111 distritos; y Cárdenas triunfó sólo en Michoacán y 12 distritos (la mayoría de los distritos estaban en el mismo estado).<sup>366</sup> Esta elección representó una debacle tanto para el candidato priista como para el perredista.

Otra de las novedades de la reforma de 1996 fue la calificación de la elección presidencial. El miércoles 2 de agosto de 2000, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) declaró la validez de la elección presidencial y entregó a Vicente Fox la constancia de Presidente electo. De esta forma, el Tribunal confirmó el triunfo de Fox, quien ganó la presidencia con 42.52 por ciento de la votación nacional que representó alrededor de 16 millones de sufragios. El segundo lugar correspondió a Francisco Labastida del PRI, quien obtuvo el 36.1 por ciento de la votación (cerca de dos millones y medio de votos menos que Fox). En el tercer lugar quedó Cuauhtémoc Cárdenas con 16.64 por ciento.<sup>367</sup>

El gobierno del presidente Zedillo respetó el resultado de esta elección, gracias a la fortaleza que el IFE había adquirido en la última reforma electoral. De acuerdo con Mauricio Merino, el IFE no tuvo una, sino cuatro funciones sustantivas otorgadas por la Constitución. La primera –y la más conocida– es la organización de las elecciones federales que incluye el Registro Federal de Electores. La segunda corresponde a las

---

<sup>363</sup>Ruth Berins Collier, "The transformation of Labor-Based one-Partyism at the end of the Twentieth Century: the case of Mexico", in Hollifield, James and Jilson, Calvin (editors), *Pathways to Democracy: the political economy of democratic transitions*, London, Routledge, 2000, pp. 103, 105.

<sup>364</sup>Pablo Javier Becerra Chávez, "Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia", en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001, p. 307.

<sup>365</sup>*Ibid.*, p. 306.

<sup>366</sup>*Ibid.*, p. 307.

<sup>367</sup>*Idem.*

tareas de educación cívica que es una función de Estado, permanente y de alcance nacional. La tercera es el financiamiento público y la fiscalización de los recursos tanto de los partidos como de las agrupaciones políticas nacionales. La cuarta es la participación del Instituto en el ámbito de lo contencioso electoral. De este modo, el IFE es, a un tiempo, organizador de elecciones, promotor de valores y prácticas democráticas, agencia de auditoría para partidos y agrupaciones, y primera instancia en los litigios electorales.<sup>368</sup>

Merino argumenta que el cargo de consejero electoral ciudadano es producto fiel de la desconfianza que producían las instituciones electorales; y se pensó en esa figura para mediar entre los partidos, dirigir la institución y, en consecuencia, vigilar el funcionamiento interno del IFE. Pues resultaba inapropiado que los partidos se hicieran cargo de la organización de las elecciones y dado que la estructura del IFE no producía por sí misma la confianza suficiente; era deseable construir una estructura adicional (integrada eminentemente por ciudadanos), intermedia e imparcial, que representará de la mejor manera los intereses de la ciudadanía.<sup>369</sup>

La consolidación del Instituto tardó aproximadamente una década (1990-2000), surgió en un contexto de desconfianza ciudadana hacia los resultados electorales, operados por el gobierno a través de la Comisión Federal Electoral. Andreas Schedler afirma que México transitó de un “modelo europeo” de administración electoral, a un “modelo mexicano” de organismos electorales autónomos. El primer modelo correspondió al sistema autoritario con partido hegemónico, donde el Ministerio del Interior (en este caso, la Secretaría de Gobernación) estaba a cargo de la organización de las elecciones. Formalmente, la administración electoral estaba sujeta a la conducción y supervisión de las cámaras del Congreso de la Unión y los partidos políticos, representados en la Comisión Federal Electoral (CFE); pero en los hechos, la Comisión fue una instancia controlada por el gobierno y el PRI.<sup>370</sup>

Para Schedler, el segundo modelo empezó a configurarse después del 2 de julio de 1988, en la cual la generación de confianza no pudo pasar por otra solución que no fuera separar la organización electoral del partido de Estado.<sup>371</sup> En términos comparativos, la tendencia de la tercera ola de democratización fue que la confianza en las elecciones pasó por el establecimiento de organismos electorales autónomos. En este contexto, surgió el IFE en 1990; aunque, en esta primera etapa, el gobierno seguía teniendo cierto control en la integración del Instituto (el presidente nombraba a los consejeros magistrados del Consejo General) e influía en la toma de decisiones. Fue hasta la reforma electoral de 1996 que el IFE adquirió la completa ciudadanización del Consejo General e independencia del gobierno.

Sin embargo, un defecto de origen de la ciudadanización del Instituto -señalada por Jesús Ortega- fue la integración de los consejos locales y distritales -e incluso, yo diría, de una parte del personal técnico del Instituto- que no garantizaba la completa imparcialidad de algunos de estos funcionarios en el ejercicio del cargo. Debido a sus antecedentes político-profesionales, estos ciudadanos inspiraban desconfianza entre los partidos de oposición, ya que muchos de ellos habían trabajado en los órganos electorales (en la Secretaría de Gobernación y el PRI), cuando éstos estaban en manos del gobierno.<sup>372</sup>

---

<sup>368</sup>Mauricio Merino, “El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001, pp. 40-41.

<sup>369</sup>*Ibid.*, p. 42.

<sup>370</sup>Schedler, *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>371</sup>*Ibid.*, pp. 59-60, 64-65.

<sup>372</sup>Jesús Ortega, “Un paso hacia la democracia”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001, p. 80.

Aunque la objeción a la observación anterior podría ser la amplia experiencia de dichos funcionarios para desempeñar su cargo, también son importantes sus antecedentes profesionales y sobre todo su desempeño; el cual debe estar orientado por la imparcialidad para ejercer dicha función, y eso no se sabe hasta que el funcionario está en la práctica diaria del puesto.

La reforma electoral de 1996, la actitud del presidente Ernesto Zedillo y de los partidos políticos dieron a la alternancia partidista el atributo de cambio sin fisuras graves y sin conflictos políticos importantes. Dichos cambios hicieron posible el respeto del voto ciudadano y, por tanto, el triunfo del PAN en la Presidencia.

Una consecuencia positiva de la alternancia política en la Presidencia en el año 2000 fue que la lógica que prevalece en los cargos públicos de elección -de los tres niveles de gobierno- es de suma variable. Entendida ésta como la posibilidad real que tiene cualquier partido para tener acceso al gobierno (federal o local), por medio de las elecciones, y sin otra limitante que su preferencia electoral; y no por la intervención del gobierno, alterando los resultados de las elecciones.

Por último, Becerra concluye que la alternancia en la Presidencia se inauguró con la instauración del gobierno dividido, es decir, un presidente panista que sólo consiguió la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, en alianza con el PVEM. En el Senado se impuso otra dinámica, ya que el PRI obtuvo la mayoría relativa. En ninguna de las dos cámaras, el partido del presidente Fox consiguió la mayoría absoluta que facilita la construcción de mayorías en el Congreso para gobernar y obtener legitimidad. El reto que para el nuevo gobierno era lograr “la consolidación democrática en condiciones de gobierno dividido”.<sup>373</sup> Tarea nada sencilla de conseguir.

### **Conclusiones**

El proceso que siguió la alternancia política en el país, estuvo determinado por tres factores, cuya interrelación dio lugar a la alternancia en la Presidencia de la República. 1) La reforma de las leyes electorales que garantizaron la autonomía del IFE (también de los institutos electorales locales), la limpieza de las elecciones y la equidad de la competencia partidista. 2) El fortalecimiento de los partidos políticos de oposición con la posibilidad real para ejercer el gobierno desde el nivel municipal hasta el federal. 3) La decisión presidencial de no elegir a su sucesor (acotamiento del poder presidencial), es decir, respetar tanto la independencia de su partido para elegir a su candidato presidencial como las reglas del proceso electoral para que éste asumirá el cargo después de una contienda política limpia y justa.

Por último, una vez que la sucesión presidencial llegó a su fin (en el gobierno de Ernesto Zedillo), es decir, cuando el presidente decidió no ejercer una de sus metafacultades, ejercidas desde 1924, optó por restablecer -con ese sólo acto- de la legalidad de la cual no había gozado el nuevo presidente y no colocarse por encima del método establecido en la Constitución de 1917. Esta actitud democrática permitió la reactivación del procedimiento legal para elegir al nuevo presidente, quien ya no sería designado por un político, sino por el voto de la mayoría simple de los ciudadanos y de acuerdo a las reglas electorales vigentes.

### **Referencias bibliográficas**

Aitken, Rob, “Carlos Salinas de Gortari”, en Fowler, Will (coord.), *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, T. II, México, INEHRM, 2005.

---

<sup>373</sup>Becerra, *op. cit.*, p. 320.

- Aranda, Rafael, “Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, México, núm. 5, vol. 3, junio de 2010.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001.
- Berins Collier, Ruth, “The transformation of Labor-Based one-Partyism at the end of the Twentieth Century: the case of Mexico”, in Hollifield, James and Jilson, Calvin (editors), *Pathways to Democracy: the political economy of democratic transitions*, London, Routledge, 2000.
- Bobbio, Norberto, et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1998.
- Camp, Roderic Ai, *Reclutamiento político, 1884-1991*, México, Siglo XXI, 1990.
- Campillo, Juan Reyes del, “Elecciones y transformación del sistema de partidos en México”, en Víctor A. Espinoza Valle, et al., *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México, UAM/SOME/Universidad de Guanajuato.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14ª ed., México, Siglo XXI, 1998.
- Casar, María Amparo, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, núm. 1, primer semestre de 1996.
- Castañeda, Jorge, *La Herencia*, México, Extra Alfaguara, 1999.
- Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, España, Ariel, 2001, p. 178.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- Escamilla Cadena, Alberto, “Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México”, *Polis*, México, núm. 2, vol. 5, 2009.
- Fowler, Will (coord.), *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, T. II, México, INEHRM, 2005.
- Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI editores, 2000.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, España, Paidós, 1994.
- Loeza, Soledad, “Autoritarismo”, en Baca Olamendi, Laura, et al. (comps.), *Léxico de la política*, México, FCE/FLACSO/SEP-CONACYT/Heinrich Böll Stiftung, 2000.
- Merino, Mauricio, “El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001.
- Ortega, Jesús, “Un paso hacia la democracia”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001.
- Ruiz Massieu, Armando, *El gabinete en México*, México, Océano, 1996.
- Salazar, Luis, “Alternancia y cambio de régimen”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001.
- Schedler, Andreas, “La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del IFE, 1990-2000”, en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/IIS-UNAM/UAMI, 2001.

Woldenberg, José, et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

## La condición democrática: reformas e instituciones en México

**Eduardo Torres Alonso**

Universidad Nacional Autónoma de México

### INTRODUCCIÓN

En el proceso de democratización, Dankwart Rustow ha distinguido cuatro etapas. La primera de ellas es la construcción del Estado nacional. Es éste el prerrequisito para tener una democracia. La segunda etapa es la preparatoria. Aquí tienen lugar las luchas políticas entre grupos muy claros; por ejemplo, en las revoluciones, se enfrentan quienes desean cambiar el *status quo* y quienes desean mantenerlo. La tercera etapa es llamada de decisión. Es el momento en el que se acepta la diversidad y se institucionaliza la democracia como medio para la solución de conflictos. Finalmente, la cuarta etapa es de compromiso, en donde tienen lugar modificaciones al orden democrático dentro de las instituciones; es decir, se dan reformas político-electorales.<sup>374</sup>

El proceso de transición a la democracia en México, tuvo como eje central la construcción de procedimientos e instituciones electorales que garantizaran el respeto al voto y el cumplimiento de la ley; en otras palabras, que las reglas del juego democrático se cumplieran. En términos de Rustow, es la afirmación de la tercera y cuarta etapas. Esta transformación de la realidad política puede caracterizarse en los siguientes ejes conductores: a) un sistema de partidos incluyente que recreara la pluralidad política del país; b) la modificación del sistema representativo para permitir que esa pluralidad se viera reflejada en los poderes públicos, principalmente en el Legislativo; c) la creación de condiciones equitativas de la competencia para que los partidos políticos contaran con posibilidades reales de acceso al poder; d) la construcción de instituciones electorales imparciales y autónomas que tuvieran como tarea organizar las elecciones y calificar la validez de los mismos, y e) el establecimiento de procedimientos confiables que pudieran ser vigilados en todo tiempo por la ciudadanía y los partidos políticos.<sup>375</sup>

Este trabajo se propone explicar la construcción democrática y su posible consolidación en México mediante el concepto de institucionalización que, a nuestro parecer, acoge la intención de las reformas en materia política ocurridas durante la segunda mitad del siglo XX.

---

<sup>374</sup> Rustow, Dankwart A., "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", cit. por Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, "El proceso de democratización en México 1968-2002", en Bernecker, Walther L. (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México-Servicio Alemán de Intercambio Académico, 2004, pp. 49-51.

<sup>375</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, "La calificación de las elecciones presidenciales en 2006", en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007, p. 79.



## APROXIMACIONES TEÓRICAS

Al estudiar los procesos de reforma de carácter político (de forma particular, la transición hacia la democracia), en México, aparece una dificultad: la ausencia de un criterio que permita establecer una jerarquía de importancia para las reformas, una teoría que funcione como cuerpo explicativo de dichos procesos, y la fecha de inicio de la transición. Éste último punto es de especial relevancia ya que en México no se dio la caída del régimen autoritario por una guerra en la que hayan participado otros países, como sucedió en Argentina y la invasión a Las Malvinas y el posterior desgaste de la Junta Militar; tampoco fue resultado de un movimiento militar-popular como en Portugal y la denominada “revolución de los claveles” o, bien, fue consecuencia directa de factores externos como el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Menos aún de un gran y único acuerdo entre las élites que haya generado la restauración de la democracia. Lo que se puede observar es un desgaste gradual, continuo y permanente del régimen autoritario que devino en una democracia, fundamentalmente, electoral.<sup>376</sup> Fue, en consecuencia, un proceso largo de negociaciones con el objetivo de instaurar reglas y procedimientos que fueran aceptadas por todos los actores políticos: partidos, movimientos sociales, grupos empresariales y de interés; en fin, todos los sectores interesados en la práctica política para que abandonaran actitudes violentas y circunscribieran su actuación al ámbito legal. En suma, estamos hablando de lo que se conoce como “transición prolongada”.<sup>377</sup> En esta línea de argumentación, Todd Eisenstadt señala, refiriéndose éste tipo de transiciones, que las rupturas entre las élites no son de tal magnitud que generen apoyos a la oposición para que, participando dentro de las instituciones electorales y en los comicios que organizan, reciban suficiente apoyo y puedan impugnar; en consecuencia, tales instituciones se vuelven el principal ámbito de oposición.<sup>378</sup> Eso es lo que pasó en México. La democracia ha tomado carta de naturalización mediante el arreglo, una y otra vez, de las instituciones electorales, la revitalización de las formas de participación política y el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Una forma de sortear el problema descrito líneas arriba es abandonar las nociones de liberalización y democratización, y hacer uso del concepto de institucionalización. ¿Por qué hacer a un lado conceptos como liberalización y democratización? Una posible respuesta es que no se ajustan, por completo, a la realidad de México, ya que el país no era una dictadura que necesitara el establecimiento de garantías individuales, propias de la liberalización, y el tema tampoco era la reinstauración de los derechos civiles – democratización –, la cuestión radicaba en darles vigencia.<sup>379</sup> No es la intención de esta investigación omitir la literatura clásica que sobre la transición existe, ya que uno de sus aciertos fue flexibilizar el pensamiento

---

<sup>376</sup> Labastida Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando, “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004, pp. 749-750.

<sup>377</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, *La experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*, Documento de Trabajo No. 14, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000, y Loaeza, Soledad, “La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo”, en Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.

<sup>378</sup> Eisenstadt, Todd, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en la teoría de la democratización”, en Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (ed.), *Caminos a la democracia*, op. cit., pp. 117-120.

<sup>379</sup> Loaeza, Soledad, “La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo”, op. cit., pp. 158-159.

político contemporáneo en relación a las caracterizaciones rígidas como totalitarismo, dictadura o democracia.

Un aspecto singular del proceso de construcción de la democracia en México, es la ausencia de “elecciones fundacionales” que marcaran la ruptura con el pasado autoritario. En las transiciones que se consideran dentro de la “tercera ola”, la convocatoria a elecciones fue la señal del inicio de una era democrática.<sup>380</sup>

Siguiendo a Leonardo Morlino, la transición del autoritarismo a la democracia se caracteriza por la modificación de las reglas existentes en el régimen autoritario con relación al grado de aceptación de los grupos opositores.<sup>381</sup> El concepto de institucionalización acoge la intención de las reformas en materia política y electoral desde 1963: la limitación de la incertidumbre entre la élite y del uso de vías violentas, y la inclusión de los opositores. De forma que tal concepto, nos ayuda a comprender la construcción paulatina de la democracia.

La propuesta conceptual de la institucionalización de la democracia reúne las ideas de tres autores principales: Douglass North (1993), Samuel P. Huntington (1991, 1997) y Adam Przeworski (1991, 2010). Veamos: North plantea que las instituciones tratan de establecer reglas tanto para el conjunto de actores políticos como para la población en general; tienen como uno de sus objetivos la reducción de la incertidumbre política; no tienen un carácter universal pero sí general; pueden cambiar en el tiempo; además, las instituciones, se asemejan a una especie de lentes para observar el cambio histórico; en relación a los cambios institucionales señala que hay, por lo menos, dos tipos: los abruptos o discontinuos y los graduales o incrementales, y conviene hacer la distinción entre instituciones formales e informales.

Por su parte, Huntington<sup>382</sup> sostiene que la institucionalización es: “[...] el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podrá definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia en sus organizaciones y procedimientos”.

Przeworski,<sup>383</sup> por su parte, atribuye un peso distributivo a las instituciones: no sólo pueden y deben tener un papel activo en los procesos de transición, sino que son un elemento propio que le da estructura y coherencia a todo el sistema. Asimismo, éste autor reconoce a la democracia como zona de incertidumbre, en donde la competitividad partidaria lleva consigo resultados inciertos; en otros términos, la democracia es la institucionalización de la incertidumbre sobre los ganadores de las contiendas electorales, con base en un conjunto de reglas claras, transparentes y predecibles y, reiteremos, aceptadas por todos.

---

<sup>380</sup> Cfr. Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, España, Paidós, 1997 (1968). Sin embargo, en algunos casos, los gobiernos autoritarios no se retiran de la palestra electoral y presentan candidatos en las primeras elecciones democráticas, y lo hacen “[...] para no perder el poder sino para legitimar su permanencia en él, comúnmente tratan de distorsionar y controlar el proceso a fin de minimizar el riesgo de derrota [...]”. Las elecciones a las que convocan no son por consiguiente fundacionales, sino de transición, ya que no inauguran un nuevo régimen democrático, sino una fase de lucha por la democracia.” Schedler, Andreas, “Democratización por la vía electoral”, *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 4, octubre-diciembre, 2003, p. 822.

<sup>381</sup> Martínez Rodríguez, Antonia, “Transición política”, en Baca Olamendi, Laura et al. (comps.), *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Fondo de Cultura Económica-Fundación Heinrich Böll, 2000, pp. 788-794.

<sup>382</sup> Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, op. cit., pp. 22-23.

<sup>383</sup> Cfr. Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

## LA TRANSICIÓN PROLONGADA

La Revolución Mexicana fue, como sabemos, un proceso complejo y confuso, cuyo fin puede encontrarse con la promulgación de la Constitución de 1917. Dicha ley fundamental “[...] expresó y concretó los acuerdos consecuentes, [...] [y] tiene una armazón fundamental múltiple y polivalente, porque fue concertada y establecida en la perspectiva de construir una sociedad que volviera a sus raíces y, simultáneamente, pasara del siglo XIX al XX, reconciliada consigo misma.”<sup>384</sup> De esta forma, fue un intento, aunque no inmediato, por integrar a los excluidos y por construir un nuevo andamiaje institucional que ofreciera certidumbre frente al convulso país de aquel entonces. Sin embargo, no todos fueron reconocidos e incorporados de manera inmediata. Los triunfadores de la Revolución veían peligrar su dominio con las constantes revueltas, unas menores y otras no tanto, que organizaban sectores identificados con el antiguo régimen. Las discusiones, aunque en momentos y circunstancias diferentes, de la Soberana Convención de Aguascalientes (1914)<sup>385</sup> y del Congreso Constituyente (1917), dan muestra de la heterogeneidad de argumentos.<sup>386</sup>

La primera muestra de reconocimiento del régimen a actores desplazados de los procesos políticos se dio 20 años después de la promulgación de la Constitución, en 1937, cuando Lázaro Cárdenas, envió al Congreso una reforma al artículo 34 de la Constitución para incluir el derecho al voto de la mujer; sin embargo, Cárdenas terminó su periodo presidencial en 1940 y la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) no ocurrió. Miguel Alemán Valdés, quien se propuso modernizar al país, publicó el 17 de febrero de 1947 la modificación constitucional en donde se estableció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en el ámbito local. Cinco años más tarde, el 17 de octubre de 1953, con Adolfo Ruiz Cortines en la Presidencia de la República, se publicó el decreto que dio a las mujeres el voto pasivo y activo en comicios nacionales. La obtención del voto de las mujeres no significó una revuelta armada, fue producto de la movilización y la negociación. Cosa distinta ocurrió con las luchas sindicales y gremiales que sí tuvieron enfrentamientos con el gobierno.

El sexenio de Adolfo López Mateos tuvo como característica, además de los constantes viajes presidenciales, la visita de John F. Kennedy en 1962 a México, y la entrega del territorio de El Chamizal, un año después, la intensa movilización de organización sindicales: ferrocarrileros, telegrafistas y maestros. Como ejemplo de la acción emprendida por el gobierno se puede señalar el caso de los primeros: la huelga de 1959 fue reprimida con violencia, deteniendo a los líderes del movimiento y a miles de trabajadores. La respuesta gubernamental, fuera de toda duda.<sup>387</sup>

En el penúltimo año del “Presidente Orador”, se reformó la legislación electoral, con lo cual se creó la figura de los diputados “de partido”, que permitió otorgar cinco diputaciones a aquellas organizaciones partidistas que obtuviesen un mínimo de 2.5 por ciento de la votación total. Además, otorgó un diputado extra por cada 0.5 por ciento de la votación adicional hasta un máximo de 20 legisladores. Esta acción abrió a la oposición la Cámara de Diputados y fue una medida para distender las relaciones con los grupos de

---

<sup>384</sup> Pérez Correa, Fernando, “Complejidades de la transición política en México”, México, 2014, manuscrito del autor.

<sup>385</sup> Cfr. Alessio Robles, Vito, *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1989.

<sup>386</sup> Cfr. Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

<sup>387</sup> Cfr. Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Ediciones Era, 1996.

izquierda con los que el gobierno había tenido conflictos. Un factor adicional fue el triunfo de la revolución cubana que colocó al gobierno mexicano en una situación peculiar: reconocer a las voces disidentes y darles acceso a los espacios de representación o esperar un movimiento armado similar.

Las luchas obreras referidas no fueron provocadas por crisis económicas. Durante las dos décadas que van de 1950 a 1970, México conoció un crecimiento económico sin precedentes, conocido como desarrollo estabilizador o, más espectacularmente, como el *milagro económico mexicano*: la tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) fue de 6.2 por ciento y la del sector agrícola de 8.6 por ciento, mientras que la de las industrias eléctrica y petrolera fue de 11.6 por ciento y 9.2 por ciento, respectivamente. En estos años, las estructuras económica, social y demográfica nacionales se transformaron. Para 1970, el porcentaje de la población que habitaba en zonas rurales era de 42.2 por ciento, frente al 64.9 por ciento en 1940.<sup>388</sup> La urbanización e incremento del sector industrial provocó que surgiera una nueva clase trabajadora y aumentó la clase media. En síntesis, se pasó de un desarrollo basado en el sector rural, a uno sostenido mediante la industrialización. No obstante, mientras la sociedad se transformaba, el régimen seguía sin cambios. En este escenario, los nuevos integrantes de la clase media buscaron canales libres de expresión. Un movimiento que clarifica esto fue el de los médicos (1964-1965), que cuestionó, con severidad, al régimen.<sup>389</sup>

1968 fue un año intenso. El movimiento estudiantil que se convirtió en la crisis más severa del régimen puso en entredicho la estabilidad del mismo. Como respuesta a las movilizaciones estudiantiles, se reconoció la “madurez cívica” de los jóvenes a partir de los 18 años, que fue aceptada el 28 de octubre de 1969. La reforma política del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz respondió al movimiento estudiantil y, por qué no considerarlo, al de los médicos.

En la administración presidencial de Luis Echeverría, la sociedad recordó lo sucedido en 1968, con la agresión a estudiantes el 10 de junio de 1971; asimismo, la existencia de movimientos armados como la Liga Comunista “23 de Septiembre”, hicieron que el gobierno respondiera de dos maneras: 1. Con un ataque masivo con la policía y el ejército contra los “violentos”, particularmente la Liga, y 2. Mediante la otra, la política, a través del impulso de la “apertura democrática”.<sup>390</sup> En relación a la vía política, se redujo a 1.5 por ciento la cantidad mínima de votos requerida para contar con representación en la Cámara de Diputados y aumentó a 25 el número de los diputados “de partido”. Una reforma llevada a cabo en 1973, disminuyó la afiliación mínima exigida para la inscripción de un partido político y disminuyó la edad para ser diputado federal y senador. La ampliación de los espacios para la oposición fue una forma de contener las actividades guerrilleras e impulsar la presentación de demandas por la vía institucional. Echeverría, además, toleró a sindicatos independientes como el de los electricistas y a una prensa libre, pero con límites que no podían ser rebasados, como *Excélsior*. Sin embargo, no sólo la violencia impulsó la “apertura democrática”, la eco-

---

<sup>388</sup> Cfr. Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México: Siglo XXI Editores, 1970, y Rodríguez Kuri, Ariel, “Población y sociedad”, en Carmagnani, Marcello (coord.), *México. La búsqueda de la democracia*, España, Fundación Mapfre-Taurus, 2012, pp. 191-220.

<sup>389</sup> Cfr. Pozas Horcasitas, Ricardo, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI Editores, 1993.

<sup>390</sup> Se trató de “[...] encontrar formas de expresión para los sectores ideológicos de la oposición, más que para reflejar el conflicto de las clases, aun cuando, con sus protestas, las clases medias urbanas fueran la fuente original de las reformas [...]”. Segovia, Rafael, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 92.

nomía, a diferencia de otros años, fue un factor importante: la inflación y el tipo de cambio generaron un déficit en la balanza de pagos. Con el reconocimiento de la crisis, el convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional, firmado por Echeverría y refrendado por López Portillo, constituyó una toma de posición frente a la crisis.<sup>391</sup> Con una sociedad molesta, una economía en números rojos y un sistema político rígido, concluyó el sexenio de Luis Echeverría.

En medio de una campaña política solitaria, José López Portillo ganó la Presidencia, y ante la frágil situación económica y la presencia de la violencia, destacando la actuación de la Liga Comunista “23 de Septiembre”, emprendió un nuevo intento reformista que diera espacios a la oposición. De esta manera, López Portillo envió al poder Legislativo un conjunto de iniciativas de reformas constitucionales que trazaron un nuevo mapa político-electoral en México: 1. Le confirió a los partidos políticos, el carácter de institución de “interés público” y con carácter “nacional”; 2. Se propuso un régimen nuevo para ingresar al escenario electoral: el registro “condicionado”; es decir, brindar la oportunidad de presentarse a un proceso electoral sin restricciones previas y el requisito fundamental para que la organización permaneciera era obtener 1.5 por ciento de la votación en los comicios de que se tratara; 3. Se amplió la Cámara de Diputados: se estableció un número fijo de 400 diputados; se definían de modo permanente 300 distritos electorales y otros 100 corresponderían a la representación proporcional, se adoptaba, así, un “sistema mixto con dominante mayoritario”; 4. Consagró, por primera vez, un régimen específico de nulidades y recursos que servirían como instrumentos para reponer la legalidad en las decisiones de los órganos electorales: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión. De igual forma, se estableció el recurso de reclamación, que permitía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación investigar de oficio actos violatorios del sufragio, en aquellos casos en donde a su juicio estuviese en duda todo el proceso electoral; 5. A los partidos políticos nacionales se les reconoció el derecho de participar en comicios locales sin ningún otro requisito más que el de contar con un registro nacional; 6. Se estableció, como prerrogativa de los partidos políticos, el acceso a medios de comunicación y otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso; 7. Elevó a rango de ley federal el acceso a los diputados de minoría y a los regidores de representación proporcional en ayuntamientos pertenecientes a municipios cuya población fuera mayor de 300,000 habitantes; 8. Mantuvo el principio de autocalificación pero previó, a su vez, la integración de un colegio electoral conformado por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados de representación proporcional, y 9. La autoridad electoral sufrió modificaciones en su estructura y funciones. En ella participarían los representantes de los partidos con registro y los representantes de aquellos partidos que tuvieran un registro condicionado, con derecho a voz.<sup>392</sup>

Los objetivos que se plantearon con la reforma fueron: 1. Integración de la izquierda armada al terreno electoral; 2. Garantizar la participación de más candidatos y no sólo del que provenía del partido hegemónico; 3. Abrir “válvulas de escape” para la tensión ciudadana, y 4. Generar nuevos estímulos a la oposición para incentivar su presencia y permanencia en el terreno electoral, todo esto con la nueva ley electoral aprobada: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE).<sup>393</sup> Todos estos

---

<sup>391</sup> Cfr. Lusting, Nora, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2002.

<sup>392</sup> Becerra, Ricardo et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, pp. 103-107.

<sup>393</sup> Crespo, José Antonio, “Los estudios electorales en México”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, 1998, p. 266.



cambios se dieron en medio de circunstancias económicas nada halagüeñas. El caso que ilustra la profundidad de la crisis en la nacionalización bancaria, con la que el gobierno rompió la alianza sostenida con la iniciativa privada nacional y extranjera.

La razón económica influyó en gran medida en la reforma política, como lo explicó José López Portillo:

Tiempos aquellos me confirmaban la necesidad de avanzar pronto en el propósito largamente preparado de la Reforma Política. Perdida la estabilidad de precios y monetaria, la única sobre la cual podría recuperarse el país sobre la estabilidad política y, por ello, era menester plantear la Reforma Política que se preparaba formal y paralelamente a la Ley de Amnistía para cicatrizar definitivamente las heridas del 68 [...].<sup>394</sup>

El siguiente sexenio, encabezado por Miguel de la Madrid, tuvo que hacer frente a la desmesurada crisis económica del periodo anterior y a la movilización social que resultó del sismo de septiembre de 1985. Era preciso recomponer la economía: reducir el gasto público y renegociar la deuda externa. La estrategia emprendida tuvo dos pilares principales: acciones inmediatas para la recuperación económica y la modificación gradual de las prácticas políticas. Recordemos: entre 1979 y 1982 la economía mexicana tuvo un crecimiento anual de 8 por ciento y para 1982 ocurrió una caída estrepitosa. Si bien la crisis no impactó inmediatamente en las elecciones, sí tuvo repercusiones: en 1983, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la capital de Durango y 12 de los 15 distritos electorales de ese Estado, y en Chihuahua los partidos de oposición triunfaron en todas las ciudades importantes.

El programa de ajuste estructural 1982-1983, unido a la recesión y a la crisis de 1985, tuvieron un impacto serio en el escenario político nacional. En las elecciones intermedias de 1985 el PRI vio reducida su votación en cinco puntos porcentuales. A mediados de ese mismo año, el precio internacional del petróleo disminuyó 16 dólares por barril, la devaluación aumentó (348 pesos por dólar), y la inflación también (159 por ciento).

La agudización de la crisis, la implementación de políticas liberalizadoras, y la postulación del candidato presidencial, produjeron una división dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI): la Corriente Democrática que, finalmente, se desprendió del partido.

Con problemas en la economía y en su mismo partido, el presidente De la Madrid impulsó una reforma que incluyó cambios a seis artículos constitucionales, aprobados en diciembre de 1986; la abrogación de la LFOPPE y la aprobación del Código Federal Electoral, aprobado en febrero de 1987. Varios sectores cuestionaron, con severidad, al nuevo ordenamiento debido a que introdujo un esquema proporcional de representación de los partidos políticos dentro de la Comisión Federal Electoral (CFE) y en las comisiones locales y distritales. A diferencia de lo que establecía la ley anterior, de un representante por partido político, ahora la representación estaba vinculada con el porcentaje de votos en la elección federal inmediata pasada. Aunado a lo anterior, amplió los espacios políticos para la oposición y, también, para su propio partido: se incrementó a 200 el número de diputados por el principio de representación proporcional e

---

<sup>394</sup> López Portillo, José, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, cit. por Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La elección presidencial de 1976: José López Portillo, candidato sin oposición”, en José, Georgette (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 673.



inauguró un modelo de institucionalidad electoral con la introducción de una instancia jurisdiccional: el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Además, creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con todo, la desconfianza hacia las instituciones prevaleció.

El amplio cuestionamiento de los resultados de la elección de Carlos Salinas como presidente de la República fue, tal vez, el factor principal que hizo que al inicio de su sexenio se impulsara una reforma en materia electoral. Hubo dos más, en 1993 y 1994. La negociación con y entre los partidos políticos estuvo caracterizada “[...] por la continua interpenetración entre estrategias de negociación de nuevas reglas de competencia y estrategias de promoción del interés propio que permiten avanzar frente a adversarios.”<sup>395</sup>

En su discurso de toma de posesión, el primero de diciembre de 1988, el presidente Salinas propuso el “Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática” que tuvo como ejes principales: a) una política de apertura; b) un compromiso para perfeccionar los procedimientos electorales; c) la garantía de transparencia en los comicios; d) la actualización del régimen de partidos, y e) la modernización de las prácticas de los actores políticos.<sup>396</sup> En aquella sesión del Congreso General, 139 diputados y cuatro senadores del Frente Democrático Nacional abandonaron la sesión, mientras que 101 legisladores del PAN exigieron con pancartas que el presidente demostrará, “con hechos”, su compromiso democrático.<sup>397</sup>

A los nueve días de enero de 1989 se iniciaron los trabajos de la reforma electoral con la solicitud del titular del poder Ejecutivo a la Comisión Federal Electoral de organizar audiencias públicas y, para tal efecto, se creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales. A estas audiencias organizadas por la autoridad electoral, se sumaron las que llevaron a cabo la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los congresos y órganos electorales estatales. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados integró una Subcomisión que recabó información sobre los temas político-electorales, con el fin de dictaminar las iniciativas de reforma que presentarían los legisladores.<sup>398</sup>

El 22 de junio de 1989, el presidente Salinas solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que se convocara a un periodo extraordinario de sesiones con el objeto de avanzar en la reforma electoral. La Comisión Permanente emitió el Decreto para que dicho periodo tuviera lugar del 28 de agosto al 20 de octubre. Después de deliberaciones, el proyecto de dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue aprobado el 16 de octubre de 1989. En el Senado de la República, las reformas se aprobaron tres días después y al contar con el respaldo de la mayoría de los congresos estatales, se publicó en el DOF, el 6 de abril de 1990. Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que sustituyó al Código Federal Electoral del sexenio de De la Madrid, fue aprobado el 14 de julio de 1990.

Con esta reforma, se regresó al concepto de que la responsabilidad en la organización de las elecciones es una función compartida entre el Estado, los partidos políticos y los ciudadanos. Con este espíritu, se creó

---

<sup>395</sup> Prud’homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, 1996, p. 98.

<sup>396</sup> Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 28.

<sup>397</sup> Pérez Correa, Fernando, “Vicisitudes de la democracia mexicana”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 184, 2006, p. 33.

<sup>398</sup> Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, op. cit., pp. 32-33.

el Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo público permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por Consejeros Magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, por delegados del poder Legislativo y representantes de los partidos políticos. El presidente del IFE sería el secretario de Gobernación como representante del poder Ejecutivo. Se estableció, también, el Tribunal Federal Electoral que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral y se le otorgó facultades para emitir resoluciones de pleno derecho.<sup>399</sup>

Conviene decir que para sacar adelante esta reforma, el presidente Salinas de Gortari, encontró en el PAN a un aliado. El programa del gobierno de la República coincidía en varios aspectos con posturas que el PAN había sostenido anteriormente. Existió, así, un terreno fértil para las negociaciones. En julio de 1989 los dirigentes de ese partido fueron recibidos por el Presidente de la República y se respondió, favorablemente, a su petición de convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para discutir la reforma electoral. Además, éste partido en documentos como el “Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia” y la Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, demostraba un interés profundo en cambios a la legislación electoral.<sup>400</sup>

Para 1993, las Cámaras de Diputados y Senadores, aprobaron la que ha sido considerada la segunda gran reforma del sexenio salinista que avanzó, significativamente, sobre aspectos centrales del debate. Estas reformas tuvieron dos características distintivas: ocurrió en medio de un ambiente marcado por problemas internos de los tres principales partidos políticos y un nuevo actor ingresó a la escena política: la jerarquía de la Iglesia católica. Además, estas modificaciones electorales se acompañaron de la reforma política sobre el régimen de gobierno del Distrito Federal, que fue aprobada en octubre del mismo año y que otorgó facultades legislativas a la Asamblea de Representantes. Esta serie de reformas electorales ampliaron las atribuciones del Consejo General del IFE y establecieron nuevos y más rígidos requisitos para nombrar a su director general. Asimismo, los funcionarios de las mesas directivas de casilla serían seleccionados mediante un doble sorteo. Respecto al financiamiento, al existente para las actividades electorales, se agregó el financiamiento, también de carácter público, para el desarrollo de los partidos políticos y se fijaron condiciones para el financiamiento privado. Se regularon además, los gastos de campaña y se estableció la obligación de que los partidos crearan a su interior, un órgano responsable de la administración de su patrimonio, el cual debería rendir cuentas al IFE. También se reconoció la observación electoral realizada por ciudadanos mexicanos.<sup>401</sup> De igual forma, se eliminó la autocalificación del poder Legislativo y se suprimieron los colegios electorales y el Tribunal Federal Electoral fue dotado de facultades plenas para conocer y resolver las controversias electorales. Las reformas a la Constitución y al Cofipe también fueron relativas a los derechos y la representación política; por ejemplo, se amplió el Senado con tres senadores electos por mayoría y uno correspondiente al principio de primera minoría por cada estado, lo que satisfizo la demanda del PAN para abrir dicha Cámara; se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y se

---

<sup>399</sup> *Ibidem*, pp. 85-90.

<sup>400</sup> Prud'homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *op. cit.*, pp. 102 y 104.

<sup>401</sup> Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 300-303.

redujo de 70 a 63 por ciento el número máximo de curules que podía tener un solo partido político en la Cámara baja.<sup>402</sup>

El 1 de enero de 1994, el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, la gran apuesta de Carlos Salinas para transformar el país, apareció un movimiento armado en Chiapas: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Como respuesta a la inestabilidad política, los partidos políticos y el poder Ejecutivo, suscribieron, el 27 de enero de ese año, “El Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia” que abrió la posibilidad de nuevas modificaciones legales. En el mes de marzo se dieron a conocer los puntos para convocar al periodo extraordinario de sesiones: a) la modificación al artículo 41 constitucional y lo relativo al Cofipe para transformar la figura de Consejero Magistrado por la de Consejero Ciudadano, en el Consejo General del IFE, cambiando las formas de su designación, y quitarles a los partidos el derecho a voto en las sesiones del IFE, y b) la reforma al Código Penal para precisar los delitos electorales y endurecer las sanciones. Estas reformas fueron aprobadas el 23 de marzo.

El 19 de abril de 1994 fueron publicadas las reformas al artículo 41 de la Constitución General de la República. Con ello se determinó que la organización de las elecciones federales seguiría siendo una función estatal y el responsable sería un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrirán los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, y los principios que conducirán esta tarea serían: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia. Con la supresión de la figura de Consejero Magistrado el Consejo General de la autoridad electoral fue integrado por Consejeros Ciudadanos, designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por representantes de los partidos políticos. Los Consejeros Ciudadanos serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. Fue el 18 de mayo de 1994 cuando se publicó el Decreto que reformaba el Cofipe. Esta modificación constituyó un paso hacia la autonomía de los organismos electorales.

El gobierno de Salinas de Gortari terminó, a pesar de su intenso reformismo electoral y económico, con inestabilidad política que desencadenó una crisis de tipo económico. La aparición del EZLN, y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu provocaron salidas de capital durante 1994 que redujeron las reservas internacionales, lo que ocasionó una severa crisis, en todos los renglones de la vida nacional.

Resuelta la elección en donde Ernesto Zedillo resultó presidente de México, como casi una condición para asumir el poder en plenitud, anunció el compromiso de llevar a cabo una nueva reforma electoral – concretada en 1996– que atendiera las demandas de mayor transparencia y equidad en la competencia. El ambiente anterior a la reforma era desfavorable: había ocurrido el llamado “error de diciembre” y sus consecuencias (el “efecto tequila”) eran notorias.

Los resultados de la reforma electoral “definitiva”, así llamada por el gobierno, fueron los siguientes: a) la autonomía total de los órganos electorales; b) la protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanzó un estatuto e instrumentos superiores a los del pasado; c) se instaló el control de constitucionalidad.

<sup>402</sup> Cfr. Sirvent, Carlos, “La reforma electoral”, en VV. AA., *La reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, México, Cámara de Diputados, 2010.

dad de los actos en materia electoral; d) la separación de los temas y la sustancial mejora en los medios del contencioso electoral; e) se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; f) las condiciones de la competencia mejoraron, no solamente porque los recursos materiales y de acceso a los medios de comunicación se equipararon, sino porque la autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos de las campañas; g) varios de los acuerdos progresivos con relación a los materiales electorales, que impactaron en la confianza en las elecciones de 1994, fueron incorporados a la nueva legislación, como el talón con folio de las boletas electorales y la exhibición de las listas nominales; h) se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados; i) se inyectó un mayor pluralismo a la Cámara de Senadores, por medio de la elección de 32 de sus integrantes en una lista nacional de representación proporcional, y j) se abrió el Distrito Federal a la competencia electoral, mediante la elección directa del Jefe de Gobierno.<sup>403</sup>

Finalmente, la autonomía de los órganos calificadoros y administradores de las elecciones, la pluralidad en el Congreso, la paz social, y la movilización intensa de la ciudadanía generaron la alternancia en la Presidencia de la República.

## **REFLEXIONES FINALES**

El cambio vivido por la sociedad mexicana ha diversificado sus expectativas y demandas. Así, los movimientos, armados o pacíficos, han sido consecuencia de la inexistencia de vías libres de expresión, primero; y, por el proceso, inacabado, de apertura del régimen, después. Tales movimientos eran inevitables ya que el gobierno atendía las demandas de forma lenta, titubeante y tardíamente, aunque de manera sostenida, en un proceso cada vez más amplio, denominado de “Reforma del Estado”, que no sólo tenía como objetivo la creación de espacios para la disidencia y el aumento de la pluralidad política, sino el fortalecimiento institucional, la reanimación del federalismo, la expansión de los servicios sociales, la creación de mercados internos y externos sólidos, la inversión en el campo para hacerlo productivo y moderno, entre otros. Tal agenda impuso la creación de acuerdos como el mecanismo único para reformular la relación entre la sociedad y el gobierno.<sup>404</sup>

El proceso de transición democrática en México se concentró, como se ha reseñado, en las reformas electorales. Y atendió, casi siempre, a presiones ajenas a la esfera estrictamente política; es decir, fueron factores como los conflictos sociales; la diferenciación económica, la agudización de la desigualdad, y la disminución de las posibilidades de movilidad y ascenso social de los ciudadanos; el aumento de los niveles de alfabetización, urbanización y espacios de expresión, y el uso de la violencia como vía para la resolución de conflictos; en fin, la búsqueda de espacios de participación social y la mejora de condiciones de vida, lo que motivó la apertura del régimen y la posterior institucionalización de la democracia en México. Tales demandas fueron retomadas por los distintos partidos políticos, de izquierda o derecha, y colocadas en la agenda de negociaciones con el gobierno.

---

<sup>403</sup> Becerra, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 9-10.

<sup>404</sup> Cfr. Gómez Tague, Silvia y Sonnleitner, Willibald (eds.), *Mutaciones de la democracia. Tres décadas de cambio político en América Latina*, México, El Colegio de México, 2012, particularmente la sección “México y América Central”, y Pérez Correa, Fernando, “Complejidades de la transición política en México”, *op. cit.*

Podemos decir que la mexicana ha sido una “transición votada”, ya que no ocurrieron rupturas con los grupos de poder, no existieron pactos fundacionales que superaran los límites de la competencia electoral ni ocurrieron transformaciones drásticas de las instituciones, o una crisis de legitimidad que haya llevado al partido hegemónico a “abandonar la plaza en definitiva”. El cambio político en México consistió en eslabonar reformas de índole electoral, abriendo con ello la puerta a la pluralidad, desde las presidencias municipales hasta el poder Ejecutivo de la Unión, generando credibilidad en los procesos electorales, desde su inicio hasta el final, fortaleza institucional, y certidumbre en el proceder de los actores. En suma: las reglas del juego democrático existen y los actores las aceptan, cuando no ocurre así, recurren las instancias correspondientes y, en algunos casos, a manifestaciones no violentas. La realidad mexicana dista mucho de la que existía a mediados del siglo XX. Ha ocurrido una transición prolongada y la ulterior institucionalización de la democracia.

### Referencias Bibliográficas

- Alessio Robles, Vito, *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1989.
- Becerra, Ricardo et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005.
- *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Ediciones Era, 1996.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007.
- Crespo, José Antonio, “Los estudios electorales en México”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, 1998.
- Eisenstadt, Todd, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en la teoría de la democratización”, en Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- Gómez Tague, Silvia y Sonnleitner, Willibald (eds.), *Mutaciones de la democracia. Tres décadas de cambio político en América Latina*, México, El Colegio de México, 2012.
- Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1997.
- *The Third Wave of Democracy*, Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.
- Labastida Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando, “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004.
- Loeza, Soledad, “La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo”, en Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- *La experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*, Documento de Trabajo No. 14, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.
- Lusting, Nora, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2002.



- Martínez Rodríguez, Antonia, “Transición política”, en Baca Olamendi, Laura et al. (comps.), *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Fondo de Cultura Económica-Fundación Heinrich Böll, 2000.
- Moore, Barrington. Jr., *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press, 1996.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O’Donnell Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, vol. 4, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, “El proceso de democratización en México 1968-2002”, en Bernecker, Walther L. (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México-Servicio Alemán de Intercambio Académico, 2004.
- Pérez Correa, Fernando, “Complejidades de la transición política en México”, México, 2014, manuscrito del autor.
- Pérez Correa, Fernando, “Vicisitudes de la democracia mexicana”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 184, 2006.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán. “La elección presidencial de 1976: José López Portillo, candidato sin oposición”, en José, Georgette (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- Pozas Horcasitas, Ricardo, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
- Prud’homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, 1996.
- Przeworski, Adam, *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.
- *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Rodríguez Kuri, Ariel, “Población y sociedad”, en Carmagnani, Marcello (coord.), *México. La búsqueda de la democracia*, España, Fundación Mapfre-Taurus, 2012.
- Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Schedler, Andreas, “Democratización por la vía electoral”, *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 4, octubre-diciembre, 2003.
- Segovia, Rafael, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Sirvent, Carlos, “La reforma electoral”, en VV. AA., *La reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, México, Cámara de Diputados, 2010.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1970.



## **Transición política en México: desde la liberalización a la inauguración de la democracia**

**Diego Toto Jiménez**

dtoto@unsis.edu.mx

**Melecio H. Juárez Pérez**

hjuarez@unsis.edu.mx

**Rafael Martínez-Peláez**

rpelaez@unsis.edu.mx

Instituto de Informática, Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca

### **Resumen**

Las transiciones democráticas como las de España, Portugal y Grecia en la década de los setenta o bien como las de Argentina y Uruguay en la década de los ochenta fueron procesos políticos, que impulsaron un cambio de un régimen autoritario a uno democrático. El autoritarismo mexicano que prevaleció por más de medio siglo (XX) formó un sistema político el cual tenía el control político de los partidos, los sindicatos, los movimientos sociales y de los procesos electorales. De la misma manera, el autoritarismo mexicano diseñó una política social corporativa y una ideología revolucionaria basada en un principio de conciliación de las clases sociales en México. Este modelo político autoritario le brindó al país crecimiento y estabilidad política a la sociedad mexicana; aunque a partir de 1968 el régimen político mexicano vive su primera crisis política, que va a desembocar en la reforma política de 1977 para que posteriormente en las elecciones de 1988 el sistema político mexicano entraran en una de sus crisis políticas más grave; debido a que diversos actores políticos y sociales le exigían llevar adelante un cambio de régimen político, el cual consistía en respetar el voto, la independencia de los órganos electorales, la formación de un sistema de partidos, derechos a los partidos de oposición y el financiamiento y prerrogativas a la oposición, todas estas demandas políticas son las causas, que han permitido el proceso de alternancia política en México.

Palabras Clave: Transición política, Régimen político, reforma política 1977, alternancia política.

### **Teoría de la transición política**

Los estudios que se han realizados, sobre el fenómeno del cambio político a nivel internacional, han seguido dos perspectivas teóricas; por un lado, la perspectiva estructural-funcionalista, en la cual el cambio político se analiza a partir de factores económicos (mecanicista); por otro, la perspectiva de elección estratégica, que estudian el cambio político y le da mayor importancia a la acción de los actores políticos. Con res-

pecto, a mi análisis yo utilizaré la estrategia de la acción de los actores políticos para explicar la transición política en México, que comprende de la reforma política de 1977 al 2000.

En cuanto al proceso de transición política calificada como la tercera “ola” democrática, ésta se inició en el sur de Europa a mediados de 1970. Más tarde, en la década de 1980 se extendió hacia América Latina y en algunos países de Asia (Corea, Tailandia y Filipinas) y a finales de los años 1980 y principio de los noventa llega a Europa Oriental<sup>405</sup>, la Unión Soviética y algunos países de África.

En ese sentido, el cambio democrático que ha vivido el mundo, es un proceso de transición política de un régimen autoritario o totalitario a un régimen democrático. Es importante, definir el concepto para luego presentar ciertos elementos teóricos del cambio político en que se encuentran México. Hasta ahora la conceptualización más aceptada siguen siendo la de O’ Donnell y Schmitter, que lo define de la siguiente manera:

*El intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas ( O’ Donnell y Schmitter; 1994, 19).*

En ese caso, el cambio político es examinado como la teoría de los procesos de democratización de un régimen autoritario a uno democrático. Esto es, la transición democrática versus cambio político se refiere antes que nada:

*A la transición de un régimen no democrático<sup>406</sup> a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas autoritarias, a otro acuerdo en donde la definición y funcionamiento de las reglas y prácticas se someten a la discusión y están garantizadas por la constitución y la participación de los partidos (Cansino; 2002, 81).*

En efecto, las transiciones políticas que se han efectuado en ciertos países de América Latina, de Europa Oriental y de Asia, son en esencia un cambio de un conjunto de normas, de reglas, y de instituciones, que permite el establecimiento de nuevas relaciones políticas entre la oposición y la coalición autoritaria. Así, el término transición desde un principio quedó posiblemente reducido estrictamente al proceso de normalización de las reglas y de las instituciones.

Así que, el cambio político gira en torno a cuestiones de procedimientos político, de negociaciones, y discusiones que tenderán a centrarse en proponer un nuevo diseño institucional y legal de un nuevo régimen. Durante la primera etapa de negociación se va a privilegiar a los partidos políticos, a los actores sociales y a los lazos sociales entre diferentes actores, con el objeto de llegar a un pacto político con la coalición autoritaria y tratar los siguientes temas: los derechos de los ciudadanos, los derechos de la oposición y acuerdos para elecciones limpias. De esa manera, la primera fase, las instituciones y las reglas exhiben un proceso de

---

<sup>405</sup>La revolución de Gorbachov en la Unión soviética desempeñó obviamente un papel decisivo en el curso que tomaron los sucesos de Europa Oriental, fue el acontecimiento precipitante

<sup>406</sup>El término *régimen no democrático* se refiere a la tipología de Juan Linz que describe cuatro tipos: Totalitario, Pos totalitario, Autoritario y Sultanista

preinstitucionalización, o sea que la mayoría de las instituciones y de las acciones de los sujetos se presentaban características tradicionales y autoritarias. En resumen, en la fase del intervalo aparece la crisis política del régimen y el surgimiento de los actores emergentes, quienes exigen nuevas reglas y mayor participación.

De ahí, que durante el intervalo de las transiciones surjan nuevas reglas y procedimientos democráticos, los cuales no logran instituirse de lleno debido a la presencia de reductos y prácticas autoritarias. De modo, que la transición democrática en el nivel de intervalo vive una posición postautoritaria, en vista que los actores y las reglas mantienen al viejo régimen autoritario y restringe el surgimiento de nuevos actores políticos cuya demanda es la democracia representativa<sup>407</sup>. De ese forma, la teoría del cambio político se ha convertido antes que nada, en la teoría de la democracia representativa, que proponen un cambio de un régimen autoritario a uno democrático, dado que la teoría democrática pone “fin” a las ideas socialistas y cierra el paso a los impulsos revolucionarios y al mismo tiempo abre dos rutas para el presente: en primer lugar, la democracia como régimen político y en segundo lugar, el mercado como la única opción de crecimiento. La primera se ha difundido y se ha extendido como la única forma de gobierno legítimo, ya que descansa sobre la base popular de elección y de voto. La segunda, es la victoria del mercado sobre la planificación económica y la intervención del Estado.

Una vez restringida al proceso de la construcción de un régimen democrático, las transiciones llegaron a ser identificadas como democratizaciones políticas. El mayor énfasis fue puesto en el régimen político (en el siguiente apartado analizaré el término de régimen político) como parte sustancial del sistema político y como forma intermedia entre el Estado y la sociedad, por medio del cual la ciudadanía y el Estado resuelven los problemas de su conflictiva relación. El carácter restringido de las transiciones políticas en América Latina trazó una doble perspectiva para evaluar los resultados de los procesos de transición en la región. En primer lugar, las transiciones políticas lograron derrotar a los regímenes autoritarios; pero en cambio, las democracias no atendieron problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad social y los altos índices de desempleo, en que se encuentran los países de América Latina. Por esto...”Hasta hoy América Latina ha sufrido la experiencia de la instauración sin consolidación o en general de consolidación casi precaria” (Sartori; 1993,17)

El ciclo de inicio de la transición tiene un camino bastante incierto, ya que puede desembocar en muchas direcciones bastante diferente a la anhelada democracia. Esto nos permite presentar dos dilemas políticos en la lucha por la democracia que se vivió en América Latina como en la Europa ex socialista. El primer dilema político es el espacio de lucha entre oponentes y defensores del régimen. Esta lucha en América Latina fue observada como una disputa de fuerzas sociales proto-democráticas contra el Estado identificado como un aparato represivo compuesto por la cúpula militar, sectores conservadores, oligarquías locales y en algunos casos sectores del clero. En cambio, la transición en Europa central y del Este fue marcada no sólo por una lucha contra el Estado como sinónimo de un régimen autoritario, sino como un sistema económico, político y social bajo el término de socialismo real. En ambos casos, la imagen de la campaña a

---

<sup>407</sup> A este respecto Joseph Schumpeter afirma que la democracia es un acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos ejercitan el poder por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo.

favor de la democracia como una lucha de la sociedad contra el Estado era un medio útil durante la primera fase opositora al régimen autoritario en el poder.

La transición política se considera un proceso de movilización política que viene a vigorizar el ascenso y el peso de la sociedad civil<sup>408</sup> frente al Estado, pues consiguen limitar el poder presidencial autoritario a favor de un poder legislativo más plural que tiene más participación política en las decisiones del país; así como, el tránsito del autoritarismo a un pluralismo limitado (primera fase) comienza a poner las bases de un sistema de partidos competitivos y de organizaciones sociales más autónomas y en menos medidas controladas por el autoritarismo.

Durante, la transición política se vive con seguridad, un segundo momento que corresponde a la participación de los partidos políticos y de los actores sociales, con el objeto de presionar al régimen para que respete los acuerdos tomados con anterioridad; pero a la vez, para ampliar más la participación política. En esta fase, se amplía el espectro de los partidos, de los grupos de interés, y de los líderes políticos cuyo propósito es el llevar a cabo una serie de actividades políticas: la vigilancia del voto, foros públicos, debates de candidatos y movilizaciones sociales. En definitiva, el proceso de transición política es un cambio del autoritarismo a la democracia, por medio del método democrático compuesto por tres piezas políticas claves: en primer lugar, la crisis del régimen autoritario, convertido en espacio político donde se celebran la negociación entre oposición y elite autoritaria; en segundo lugar, el proceso de liberalización política en donde se amplía los derechos de los ciudadanos y de los partidos; en tercer lugar, el litigio de las reformas electorales, que permite la competencia entre partidos para acceder al poder. En conclusión, para entender el cambio político en México, se tiene que partir de un análisis de las características generales del régimen autoritario.

#### El régimen autoritario mexicano

Para el estudio del cambio político, es un requisito indispensable, el análisis del régimen autoritario. Hay que destacar, que el estudio de la transición política estimuló un nuevo desarrollo de la categoría de régimen autoritario, que se produjo en América Latina y en México.

De ese modo, en México el sistema político mexicano se rige a través de ciertas características sui géneris, en ese sentido, Pablo González Casanova lo expresa de la siguiente manera:

*Por su parte el Estado aparece como el más grande empresario del país, con una fuerza propia indiscutible en la economía, reforzada en lo político por un régimen presidencialista que concentra el poder en manos del gobierno central y del jefe del ejecutivo. (González, 1975:85).*

Mientras Norberto Bobbio define el concepto de autoritarismo bajo las siguientes características:

*Suele llamar autoritario a los regímenes que privilegia el aspecto del mando y menosprecia de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas : de ahí, la reducción a la mínima expresión de la oposición y de la autonomía de los subsistemas políticos y la anulación o la sustancial eliminación de conte-*

---

<sup>408</sup>Véase el trabajo de Andrew Arato y Jean Cohen publicado en el libro de la realidad civil. De la teoría a la realidad(1999)

*nidos de los procedimientos y de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto ( Bobbio; 1991; 125).*

En este tipo de regímenes la coerción es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad, pero no es su único apoyo, sino que también cuentan con el respaldo de orden ideológico y político de algunos sectores de la población. En efecto, el establecimiento de regímenes autoritarios promovió las prácticas políticas de fuerza para controlar la participación y a la vez, desactivar las movilizaciones populares. De ahí, los autoritarismos que se originaron en América Latina, paso yo a señalar únicamente tres: en primer lugar, al régimen burocrático-militar, es descrito bajo las siguientes características “las decisiones políticas son dictadas por el pragmatismo, no existe un partido de masa con un papel predominante, aunque es frecuente la creación por parte de gobierno de un partido único que tiende a reducir la participación ciudadana”(Cansino; 2004, 34), en segundo lugar, el régimen estatal-orgánico, se caracteriza por una participación controlada y por una movilización de la comunidad política, a través de estructuras orgánicas-corporativas; en tercer lugar, los regímenes autoritarios posdemocráticos, se puede identificar por tener un bajo grado de pluralismo, alguna participación inducida y concede un importante papel al partido único y a la ideología.

Además, desde las perspectivas de las transiciones políticas, las funciones de los regímenes autoritarios pueden ser de la siguiente manera... “porque no permite a la oposición elecciones limpias o bien la oposición es censurada y obligada a no participar, al mismo tiempo los votos son controlados y manipulados” (Huntington; 1994; 35).

En el caso del régimen político<sup>409</sup> mexicano, es un régimen autoritario que combinan características de los tres regímenes señalados anteriormente; el autoritarismo mexicano se sostiene por tres pilares claves, que coadyuva al sistema político,<sup>410</sup> un partido único con una ideología revolucionaria difusa, pero pragmático, un sistema corporativo que controlaba la participación de las masas y conciliaba los interés de las clases, y un sistema presidencialista fuerte basado en un ejercicio del poder arbitrario e injusto sin respeto a la constitución. Así lo señala, Carlos Monsiváis “A él, no se le cuestiona; contra él ni siquiera tiene sentido levantar la queja. Mientras se ciña la banda presidencial, su poder es incontestable” (Monsiváis; 1993, 114)

El régimen autoritario mexicano que se estableció en México durante medio siglo (XX) llevó adelante una política de represión y de participación limitada hacia las expresiones ciudadanas y hacia los partidos políticos de oposición. Tales mecanismos de control y de manipulación fueron los medios, para lograr alcanzar en México una paz social y un mediano crecimiento económico durante las décadas de los años cincuenta y sesenta. El hecho de alcanzar una estabilidad social y de mejorar el nivel económico de la población le brindó al autoritarismo mexicano un poder y control sobre las instituciones electorales, para crear un sistema de partido hegemónico, que era el Partido Revolucionario Institucional, y diseñar leyes electorales bajo la supervisión del Estado. El esplendor del autoritarismo mexicano se distinguió por su forma de go-

---

<sup>409</sup>Se mantiene el concepto de régimen político en el nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulen el acceso, la distribución y el ejercicio del poder (Camou;2000,29).

<sup>410</sup> El sistema político, es un concepto mucho más abarcador, será entendido como el conjunto articulado de las creencias y valores(cultura), las formulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones(tanto formales como informales) Inscritas al régimen pero también fuera de el (Camou;2000,230).

bernar porque concentró todo el poder en la figura del ejecutivo, le restó importancia a otras instituciones políticas tales como: el congreso de la unión, los partidos políticos y las elecciones.

De esa forma, describe al régimen mexicano Kervin J. Middlebrook “la caracterización del sistema político mexicano como un régimen autoritario subraya la importancia de la intervención del Estado para regular y limitar el pluralismo sociopolítico, la movilización política de las masas, y la articulación de reclamos socioeconómicos y políticos” (Middlebrook; 1994,189). En cambio Cosío Villegas considera que el poder del régimen político proviene de las amplias facultades que le otorga la constitución al presidente, es decir, “la constitución del 17 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la república” (Cosío, 1979:23).

Del mismo modo, el régimen autoritario se encargaba de prohibir las libertades políticas, de limitar la participación ciudadana y de ejercer un control corporativo sobre los sectores de la sociedad. Esto último nos, permite reflexionar sobre la relación que establece el autoritarismo y el corporativismo, el cual se dio al momento de crear un sistema social en el que el Estado controla los recursos económicos para orientarlos a los miembros de las corporaciones oficiales y, al mismo tiempo, las corporaciones asumirán una relación de subordinación frente al Estado. Esta relación entre el autoritarismo y las corporaciones sindicales se dio ciertamente de manera clientelar y de forma piramidal, de arriba hacia abajo. De esta forma, el autoritarismo mexicano se apoya en dos mecanismos políticos; por un lado, el corporativismo;<sup>411</sup> por otro, en el populismo. Con respecto al populismo mexicano, fue un activo importante, porque promovió la justicia social para todos los sectores de la sociedad, pero de forma organizada a través de corporaciones sindicales y sociales oficiales subordinadas al Estado y al partido Oficial; al mismo tiempo, el populismo abogó mucho en defensa de las corporaciones oficiales y de sus dirigentes, ya que eran los medios adecuados para la movilización de las masas en apoyo al régimen autoritario mexicano.

Por último, es necesario señalar dos aspectos importantes del cambio político en México relacionado con el régimen autoritario mexicano, uno se refiere al pluralismo político limitado, el cual es una participación ciudadana controlada desde el régimen, con la presencia en el espacio político de partidos de oposición, pero éstos nunca pueden acceder al poder y tampoco pueden competir libremente. Del mismo modo, las elecciones en la arena política, no tienen ninguna finalidad, como las tienen en las democracias pluralistas. Las elecciones en nuestro país en los años dorados del autoritarismo eran simbólicas, era una lucha política sólo por el grupo hegemónico; y a la vez, no servían como un método para la elección de gobernantes y para lograr la alternancia política. Con respecto, a las libertades civiles y políticas eran insuficiente, pues no garantizaban la integridad individual y menos el respeto a la competencia electoral, porque existía un sistema electoral que no permitía la libre y justa competencia de la oposición, pues el partido hegemónico impedía el desafío de otros partidos y el papel de las elecciones era sólo refrendo.

Finalmente, el régimen mexicano ha sido inclusivo, en el aspecto que utiliza más la cooptación y la manipulación en su relación con los sectores populares, por eso, la violencia no se emplea de manera generalizada, sino de manera selectiva contra grupos sociales de orientación ideológica de izquierda y de posiciones política independiente frente al régimen.

---

<sup>411</sup> Para mayor profundidad del tema Corporativismo consúltese el libro titulado Neocorporativismo I. Más allá del Estado y del mercado, coordinado por Philippe Scmitter y Gerhard Lehbruch.



## **La crisis política del autoritarismo mexicano**

A mediados de la década de los cincuenta el régimen mexicano contaba con un fuerte apoyo, fruto de algunos resultados económicos a favor de la sociedad y no por el procedimiento electoral; por esto, el régimen puede ser altamente vulnerable, sino llega a cumplir su compromiso social a la sociedad, o bien el régimen puede perder eficacia a causa de medidas represivas contra la ciudadanía. En ese sentido, en el año de 1958, el régimen mexicano comenzó a no poder cumplir sus promesas sociales a los grupos de la sociedad, de esta forma surgen los primeros movimientos sociales de protesta como son: los maestros, los ferrocarrileros y los sindicalizados, quienes demanda mayor democracia sindical, para sus organizaciones, ésta peculiar lucha social, va a traer consecuencias al régimen mexicano; es el inicio de su debilitamiento político a causa de la falta de incumplir las promesas sociales y del grado de represión selectivo, tras esto la ciudadanía reacciona de manera individual y de manera colectiva contra el régimen autoritario por su forma arbitraria de gobernar y por la ausencia de reglas políticas claras.

Diez años después, surge el movimiento estudiantil de 1968 que va a marcar en la sociedad una esperanza y una ilusión de lucha política de manera más independiente contra el autoritarismo mexicano. El movimiento estudiantil de 1968 fue un detonador de luchas y de protestas, que llevaron a cabo diferentes grupos y movimientos contra el régimen, y al mismo tiempo se inició un debate nacional a cerca de la deficiencia y contradicciones del desarrollo económico; se terminó el mito de la revolución mexicana y el supuesto progreso social. Después de 1968, en la década posterior que siguió floreció la primera crisis política<sup>412</sup> del régimen mexicano, fue producto de un proceso de desestabilización ocasionado principalmente por las movilizaciones populares<sup>413</sup>, las protestas sociales y la presión de los partidos, debido especialmente a la ausencia de reglas políticas claras y a la falta de elecciones limpias ... las elecciones eran usadas para renovar el consenso de las mayorías y el persistente fraude recordaba a los ciudadanos que si bien podían opinar sobre sus gobernantes, no podían elegirlos” (Semo;1993,127).

Si bien la crisis política del autoritarismo mexicano se debió al surgimiento de viejas organizaciones opositoras que recobran su lozanía y algunas nuevas hicieron su aparición en la lucha social, por ejemplo:

El año de 1972 el surgimiento de la tendencia democrática del SUTERM, el inicio de la ola de democratización sindical; es como, aparecen los primeros movimientos urbanos populares que agrupan masas heterogéneas alrededor de demandas como vivienda, servicios públicos y autogobierno; estas formas de luchas políticas independientes y autónomas son la causa principal de que el régimen mexicano empiece a perder eficacia, al no logran cumplir sus promesas sociales ni tampoco establecer reglas claras, para buscar la solución al conflicto social y político en que se halla el autoritarismo cuya solución fue la represión selectiva, se puso en tela de juicio la credibilidad política de la coalición autoritaria ante los ciudadanos. Al mismo tiempo, la crisis del régimen es producto del agotamiento de la estrategia económica de sustitución de importación, cuando la tasa de crecimiento económico se desaceleró y empeoraron diversos problemas

---

<sup>412</sup>Se está en presencia de una crisis política de régimen cuando hay una fractura de la coalición dominante que rompe el equilibrio relativo, cuestión que ponen en peligro la persistencia del régimen que en ese momento deja de ser estable. El desenlace de la crisis política puede retrasarse indefinidamente o incluso revertirse dependiendo del grado de institucionalización del régimen (Cansino;2002,59).

<sup>413</sup> Ya desde mediados de los años setenta aparecen las Coordinadoras, nuevas formas de organización popular: el INAP y más tarde, y con más éxito, CONAMUP, CENTE, CNPA que aglutina grupos muy diversos a nivel regional y nacional.

socioeconómicos como: la desigualdad social, el ingreso, el desempleo, el subempleo, la inflación y el endeudamiento externo etc. Estos problemas económicos de México en la década de los setenta presentaron el siguiente escenario político “el surgimiento de movimientos guerrilleros rurales y urbanos a principios de la década de 1970, condujeron a algunos observadores a la conclusión de que el régimen autoritario mexicano estaba en crisis” (Middlebrook; 1994,187).

Así pues, la crisis política del autoritarismo mexicano se debe a diversas causas como son: las movilizaciones populares, el incumplimiento de promesas sociales, el deterioro económico del régimen, que llevó a la pérdida de eficacia política, así como, los conflictos internos entre las élites autoritarias y el grado de eficacia que tenga el régimen para solucionar las presiones políticas internas y externas.

Para finalizar, al momento de que el régimen autoritario mexicano entra en un proceso de crisis política, debido algunas de estas causas ya conocidas de inmediato, la coalición autoritaria va a tomar ciertas medidas políticas para controlar la crisis del régimen cuya solución pueden ser iniciar con un proceso de liberalización política.

### **La liberalización política en el autoritarismo mexicano**

Es de suma importancia distinguir conceptualmente los procesos de liberalización política y los procesos de democratización.

En primer lugar, la liberalización política es definido así por Samuel Huntington: *es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones libres competitivas. Liberalizar un régimen autoritario pueden consistir en liberar preso políticos, abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tiene escaso poder, permitir algunas expresiones de la sociedad civil y dar otros pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones”* (Huntington; 1994,22).

En cambio, el proceso de democratización “es una estrategia negociada (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen) (Cansino; 2007,47).

En ese caso, la estrategia de liberalización política llevada a cabo por el autoritarismo mexicano tiene que ser analizada más en el espacio de la continuidad del régimen, que en el de cambio democrático, a raíz de que se centran principalmente a limitar el avance de la oposición y a permitir una apertura gradual. Es decir, la liberalización política en México ha sido más gradual y más controlada, desde la coalición gobernante, ya que el régimen mexicano es un autoritarismo más tolerante e inclusivo.

La liberalización política, desde el comienzo, da una imagen de movilización constante de parte de grupos de estudiantes, de organizaciones sindicales y de partidos políticos contra el régimen autoritario; en vista de que reclaman sus derechos políticos y sociales y la respuesta del régimen es a través de métodos de represión y cooptación contra los grupos inconformes, pues tales medidas demuestran la falta de eficacia del régimen para buscar soluciones políticas por medio de la conciliación y la negociación con la oposición. No obstante, el gobierno autoritario de México ha establecido un estrecho control del proceso de liberalización, a tal grado que ejerce una cooptación sobre los partidos políticos y los movimientos sociales, y

mantienen una estrecha vigilancia sobre los órganos electorales, como también se puede decir, ejercen una presión sobre los procesos electorales. Estas medidas políticas del régimen han constituido un obstáculo para la liberalización política más amplia en México.

En tal sentido, durante los años setenta y ochenta se estableció un proceso de negociación política entre la coalición autoritaria mexicana y la oposición, tras una lucha ardua de posiciones ideológicas, la oposición rechaza las negociaciones debido a que estas pueden producir compromisos indeseables con el gobierno, o por el contrario, el gobierno mexicano se niega aceptar las reformas electorales de la oposición, porque pone en riesgo la continuidad del gobierno autoritario. “La liberalización iniciada por la reforma política de 1977, de la administración López Portillo incrementó el número y la diversidad ideológica de los partidos políticos oficialmente inscriptos que participaban en el proceso electoral” (Middlebrook;1994,1888). En ese caso, el proceso de liberalización política en México, va a colocarse en dos ámbitos políticos; por un lado, las reglas del juego no están definidas por ninguno de los dos actores gobierno y oposición, sino que por lo general serán objeto de una ardua lucha política, en el cual no están en juego sólo los intereses inmediatos, sino también los procedimientos jurídicos, las reglas que rigen a los procesos electorales, y la representación política en el parlamento, puesto que ellos serán los que dictaminen quienes serán los perdedores y los ganadores; por otra, el proceso de la liberalización será únicamente una apertura gradual parcial del régimen, quien otorga ciertos derechos a los ciudadanos y a los partidos, pero sin poner en riesgo el poder y los mecanismos del control político que guía la etapa de la liberalización.

En ninguna etapa de liberalización política el autoritarismo mexicano puso en riesgo los mecanismos de poder; como son el sistema presidencial, el control sobre las organizaciones obreras y campesina, y la hegemonía del partido oficial en los procesos electorales, aunque la élite autoritaria mexicana reconociera algunas libertades a los ciudadanos como el derecho a opinar, el derecho a manifestarse y también cedió ciertos reconocimientos a los partidos de oposición como participar en las elecciones, a poder tener acceso a la televisión y poder tener un escaño en el congreso. A pesar de lo anterior, nos llevan a expresar dos razones, en primer lugar, la liberalización política en México viene originalmente de la presión social y política y no de una concesión gratuita del régimen mexicano, en segundo lugar, el régimen cambia un poco con respecto a la demanda política, porque ya no son demandas sociales (suelo, vivienda y servicio) sino que ahora son reclamaciones políticas.

En efecto, debido a las reclamaciones políticas aparecen en el escenario nacional nuevos partidos de oposición en ese sentido, el proceso de negociación entre el régimen mexicano y la oposición, que se va a dar en esta etapa, es al nivel político, porque las demandas de la oposición partidaria se ocupan más de cuestiones políticas, por ejemplo: el derecho de réplica, debates políticos, exigencia a la autonomía de los órganos electorales, el respeto al voto ciudadano, elecciones limpias y la extensión de los derechos de la oposición. De cierta forma, la lucha de la oposición por demandas políticas, desde un principio es controlada y sujetada a los tiempos y a los intereses del régimen autoritario. Ante tal situación, los procesos de liberalización política pueden llevar años y terminar en una democracia simulada.

Por último, el fenómeno de la liberalización política en México dirigida por la administración de Echeverría (1970-1976) se orientó principalmente a través de dos esfuerzos, por un lado, reprimió a los movimientos guerrilleros urbanos y rurales, por otro, diseñó una política gubernamental liberalizadora, orientada a la

oposición no violenta, para ofrecerles espacios políticos y de participación, para lograr reducir el descontento político y poder acrecentar legitimidad del régimen.

*En todo caso, lo importante a tener en cuenta es que en muchos casos: la liberalización aparece como una estrategia de supervivencia del régimen autoritario abrir espacios de participación, de libre expresión, o de extensión de derechos, para descomprimir políticamente una situación crítica, pero sin poner en discusión las reglas del juego para elegir a gobernantes que constituye la esencia del proceso de democratización propiamente dicho<sup>414</sup> (Camou; 2000,227).*

Es decir, dependiendo del avance de la liberalización, que guían el régimen mexicano, se pueden apreciar que quizá se alcance más libertades políticas para los partidos de oposición y para los movimientos sociales.

En definitiva, los procesos electorales que atañen a la etapa de la liberalización en el régimen mexicano son en su mayoría controlados desde el gobierno. Por ello, las elecciones eran periódicas, pero limitadas al grado de que no había competencia entre la oposición y el partido oficial; los órganos electorales eran sometidos al control del régimen, las leyes electorales eran imparciales y favorecían al régimen y al partido oficial (PRI). A las jornadas electorales se manifestaban: la falta de respeto al voto, la dudosa transparencia en las calificaciones electorales, el monopolio de la publicidad y los medios de comunicación bajo el control de un solo partido.

### **La reforma política de 1977**

La crisis política del régimen mexicano, en la década de los setenta, se debe principalmente a la crisis económica del modelo de sustitución de importación, pero también a la falta de espacios políticos para la oposición y al exceso del aparato burocrático oficial. En ese sentido, la crisis económica de 1970 provoca que el régimen autoritario pierda legitimidad ante la opinión pública; para poder resarcir la pérdida de legitimidad se optan por dos medidas liberalizadoras, la primera es ofrecerle a la sociedad algunos derechos cívicos y la segunda, es darle a la oposición partidista mayor participación electoral, pero limitada y controlada por el régimen. La respuesta del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) a la crisis del modelo económico, fue la implementación de una política de corte populista, que generó preocupación y desconfianza al sector empresarial, creando una fuerte reacción contra la administración de Echeverría, pero la intranquilidad social no se limitó únicamente a los empresarios, sino que se extendió a otros grupos sociales inconformes como: los movimientos sindicales, los movimientos urbanos y los partidos políticos. Podemos atestiguar que de 1968 a 1977 fueron diez años de crisis política, en donde se enajeno la vía electoral y partidista del país.

Durante este periodo de crisis política el régimen autoritario llevó de manera parcial ciertas reformas electorales puestas en vigor en los años de 1963, 1972 y 1973 con la finalidad de intentar formar un sistema de partidos (PAN, PPS y el PARM) los cuales desempeñaba un papel marginal, pero lo que se quería en verdad era que estos partidos tuvieran una representación en la cámara de diputados a nivel federal. Por ello:

*En 1972, la administración Echeverría promulgó reformas constitucionales adicionales para reducir al 1.5 por ciento el porcentaje mínimo requerido. Al mismo tiempo, el número máximo de diputados de parti-*

---

<sup>414</sup>Es claro que puede haber liberalización sin democratización.

*dos, se aumentó a 25 por agrupación. Una reforma de la ley electoral realizada en 1973, también redujo la afiliación mínima requerida para la inscripción partidaria (Middlebrook; 1994,196).*

Esta ley electoral era una medida que quería reducir las tensiones existentes de grupos opositores, pero al mismo tiempo, estos procedimientos electorales intentaban reforzar la posición del PRI; así como, dificultar la formación de partidos políticos locales y regionales. Después, de 1976 las fuerzas políticas de oposición habían crecido y se multiplicaban en todo el país, ya resultaba insuficientes las liberalizaciones políticas de 1972 y de 1973<sup>415</sup>, pues era el momento de llevar adelante una reforma de las instituciones políticas y de reglas electorales que permitieran a la oposición más representación política a nivel nacional. Poco antes, en la campaña presidencial de 1976 el PRI se presenta a la contienda electoral, sin la participación de ningún candidato de la oposición; así quedó evidenciado el alto grado de abstencionismo de parte de los ciudadanos, al respecto de esto, así lo señala Woldenberg:

*Luego de ocho años de intensa conflictividad social en todos los terrenos, en 1976, asiste a la campaña presidencial un solo candidato, sin adversario ni competencia; la paradoja estaba informada que nuestra sociedad no contaba con los instrumentos para canalizar sus múltiples necesidades y sus nuevas sensibilidades (Becerra, Salazar y Woldenberg; 2000,80).*

En general, nosotros afirmamos que la campaña presidencial de 1976 llevó en los años posteriores, a la administración de López Portillo a convocar un proceso de liberalización política-electoral más amplio, que fue la reforma política de 1977 con la finalidad de procurar fortalecer el proceso electoral, invertir la tendencia a un abstencionismo electoral creciente y vigorizar al Partido Revolucionario Institucional, puesto que dicha reforma electoral de 1977 buscaba alcanzar tres metas políticas, en primer lugar, incorporar a la vía electoral a la oposición de izquierda, en segundo lugar, permitir una apertura política gradual del régimen y en tercer lugar, construir un sistema de partidos. A decir verdad, la liberalización, que inicia con la reforma política de 1977 en el gobierno de José López Portillo (1976-1981) en materia electoral, es una apertura gradual para no poner en riesgo la continuidad del régimen y a la vez evitar que el PRI no pierda el control del poder político.

En ese sentido, el gobierno de López Portillo se planteó el reto de llevar adelante tres acciones de gobierno; por un lado, la alianza para la producción, por otro, la reforma administrativa y finalmente, la reforma política-electoral. En lo tocante a la reforma política de 1977 se convocó a todas las fuerzas políticas<sup>416</sup> del momento, así como a agrupaciones de profesionistas y académicos, para discutir con el gobierno la realización de una reforma política al régimen mexicano; todos los partidos políticos asistieron a la consulta con propuestas políticas para modificar a las instituciones y a las leyes electorales, por ejemplo de los ocho partidos que asistieron a la mesa de negociación con el régimen autoritario, para analizar sus propuestas

---

<sup>415</sup>La ley electoral de 1973 imponía los siguientes requisitos: 1) contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas; 2) que el número de afiliados, en todo el país no fueses inferior a sesenta y cinco mil, 3) La ley obligaba a que concurrieran a las asambleas los dos mil afiliados por cada entidad y que por lo menos cien de ellos comprobases frente a las listas nominales su identidad y su residencia.

<sup>416</sup> En esta consulta electoral a nivel nacional participaron los siguientes partidos políticos: Partido Comunista mexicano, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Mexicano de los Trabajadores.



políticas en materia electoral; yo me atrevo a señalar sólo dos iniciativas de ley, del Partido Popular Socialistas y del Partido Acción Nacional

*Introducir el sistema de representación proporcional para conformar la cámara de diputados, el registro de los partidos, la integración de la CFE por los representantes de los partidos y el secretario de gobernación en su calidad de presidente, credencial de elector permanente con huella y foto del ciudadano, acceso a los medios de comunicación masiva, el personal de las casillas electorales debe estar integrado por los miembros de todos los partidos políticos registrados” (Becerra, Salazar, Woldenberg; 2000,97-98) en cambio la propuesta política del Partido Acción Nacional era la siguiente ...” Sancionar la afiliación forzosa a los partidos políticos. Exigía el acceso legal de los partidos a los medios masivos de comunicación. Identificación de los electores, integración de los organismos electorales, representación de los partidos en los órganos electorales, permitir el registro de los partidos a nivel federal y estatal, sistema de diputados de partidos” (Becerra, Salazar, Woldenberg; 2000, 96-97).*

Y con respecto a los seis partido restantes la mayoría de las propuestas giraron alrededor de los siguientes temas: facilitar los registros de los partidos, reformar la integración de la Comisión Electoral Federal, acceso a los medios de comunicación, apertura de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, simplificar los requisitos para registros de partidos nuevos etc. Este ejercicio de pluralidad política entre gobierno y partidos se realizó con la finalidad de poder alcanzar un proceso de liberalización política en materia electoral, pero las instituciones electorales y las reglas seguían estando bajo el control de la coalición autoritaria, en cambio se expresó por parte de los partidos que no se había diseñado formulas, para evitar el fraude electoral. Dicha reforma electoral dividió a la coalición autoritaria, porque los sectores conservadores del partido oficial como la CTM y la CNOP se opusieron al proceso de liberalización política, con el argumento de perder poder y además se oponían a que la reforma electoral de 1977 se extendieran a los gobiernos estatales y municipales; incluso, se llegó pensar por parte de los grupos opositores que la reforma política era una estrategia del régimen autoritario para ser cooptados. ...”A pesar de la resistencia de los elementos conservadores del régimen establecido y de las objeciones de varios partidos opositores, el ejecutivo federal conservó un estrecho control del proceso de reforma política” (Middlebrook; 1994,203).

La ley Federal de organizaciones políticas y procesos electorales (conocida como la LFOPPE) que sustituye a la ley Federal electoral que se mantuvo vigente desde 1946, va a tener las siguientes características propias:

- a) El procedimiento para el reconocimiento de los partidos políticos, es decir, la nueva ley permitía dos vías para el registro de los partidos; por un lado, el registro definitivo; por otro, el registro condicionado. Así la ley electoral también reconocía...”asociaciones políticas nacionales y permitía la formación de alianzas para una elección particular” (Middlebrook; 1994,205). De esa forma, la mayoría de los partidos de oposición se inclinaron por el registro condicionado, el cual fue el medio para poder participar en la lucha electoral y más tarde logra su reconocimiento legal. ... “A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos: a) postular candidatos en las elecciones federales; b) participar en las elecciones estatales y municipales, c) formar parte de los organismos electorales (en la comisión federal electoral, en las comisiones locales y en los comités distritales



electorales los partidos podían nombrar un comisionado con voz y voto)” (Becerra, Salazar, Woldenberg; 2000:112)

- b) La nueva apertura en la cámara de Diputados. La ley electoral mexicana decretaba un sistema uninominal, sin embargo, en los años de 1962-1963 se realiza una modificación al sistema uninominal, con la introducción de los Diputados de partidos, pero catorce años después la LFOPPE de 1977 en su artículo 155 incorpora el sistema de representación proporcional en circunscripciones con lista partidaria. Es decir, la composición de la cámara de diputados queda de la siguiente forma trescientos diputados por la vía uninominal y cien por la vía proporcional.
- c) La Comisión Federal Electoral. Queda constituida de la siguiente manera: un comisionado del poder ejecutivo (era el Secretario de Gobernación), dos comisionados del poder legislativo (Diputados y Senadores), un representante de cada partido político con registro definitivo, un Notario público que fungía como secretario. Todos con voz y voto. Es importante decir, que la ley electoral de 1977 con respecto al organismo electoral permitió, por vez primera, la presencia de los partidos de oposición con registro, pero condicionado, éstos no tenía derecho al voto, al mismo tiempo, se le dotó de un mínimo apoyo de material de parte de la comisión:  

[...]”En primer lugar, los propios organismos electorales, los responsables de organizar la elección, eran al mismo tiempo los responsables de revisar la legalidad de sus propios actos. En otras palabras jugaban un papel de Juez y parte” (Becerra, Salazar, Woldenberg; 2000,122-123)
- d) El acceso a los medios de comunicación. La reforma electoral de 1977 abrió el espacio a la radio y a la televisión de manera legal a los partidos de oposición; aunque, fueran de manera limitada.
- e) Las coaliciones y frentes. La ley electoral de 1977 establecía que los partidos podía formar frentes, coaliciones y candidaturas comunes, para fines electorales

### **Las consecuencias de la reforma de 1977**

De entrada, se puede decir, que la reforma política de 1977 se convirtió en un documento político, que permitió a la sociedad política iniciar la formación de un sistema de partidos; así como, la liberalización de los medios de comunicación y la apertura de la cámara de Diputados para la oposición. En cambio, para otros, la reforma política fue una estrategia de la coalición autoritaria para asegurar el control mayoritario del nuevo órgano electoral en todas sus etapas, lo mismo que de los procesos electorales con referencia a las elecciones, el padrón electoral y al poder judicial. [...] “Se seguía manteniendo las condiciones materiales para que las prácticas fraudulentas continuaran dominando a la construcción electoral” (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000,135-136).

En ese sentido, se comenzaba a cerrar el ciclo de un México dominado por un solo partido, para dar pasos a la construcción de una nación con características más plurales. Los caminos que tomaron los actores políticos en México fueron participar en las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985 resaltó tres elementos político de esas elecciones: 1) la aparición de nuevos partidos políticos<sup>417</sup> con registro condicionado, 2) un

---

<sup>417</sup>En el transcurso del siguiente año recibieron sus registros condicionados, el PCM y el PST, así como, cuatro asociaciones políticas nacionales de izquierda. De este modo se iniciaba una carrera por el registro y la participación electoral a la cual se sumo paulatinamente toda la izquierda.

mayor dinamismo en el debate parlamentario, 3) el surgimiento de una participación más plural. Fue a partir de aquí que los partidos y las elecciones dejan de ser meros rituales para convertirse en el centro de la dinámica política, ya no será los sindicatos o los movimientos sociales.

A la mitad de la administración de Miguel de la Madrid (1983) no le queda otro remedio que reconocer las victorias de los partidos de la oposición a nivel local, con lo cual era la primera vez que el gobierno aceptaba sus derrotas electorales en ciudades del pacífico-norte, el norte y el centro [...] “entre esas ciudades se contaba cinco capitales: Chihuahua, Durango, Guanajuato, San Luís Potosí y Hermosillo y una importante ciudad fronteriza (ciudad Juárez) todas estas victorias fueron obtenidas por el PAN” (Middlebrook;1994,218-119).

Finalmente, la reforma política de 1977 consagró tres liberalizaciones en materia electoral en primer lugar, se declaró a los partidos como entidades de interés público; en segundo lugar, se abrió el espacio electoral a las fuerzas políticas de izquierda y en tercer lugar, se dio una apertura de la pluralidad política en la cámara de diputados federales. Esto trajo como consecuencia que en los años venideros prácticamente casi todas las organizaciones dejaran las discusiones ideológicas para dar paso a discusiones parlamentarias, incluso, el discurso revolucionario fue sustituido por la lucha democrática. “El heroísmo revolucionario se trocó en actividad política cotidiana y el cuestionamiento radical cedió el lugar a la búsqueda de respetabilidad (diálogo, acuerdo, consenso) (Semo; 1993,139).

### **La crisis política de 1988 y la llegada a la alternancia**

Los últimos 20 años de la vida política de México, se pueden localizar tres fechas importantes, que han contribuido para impulsar el cambio político en México, se inicia con el año de 1968, después el año de 1977 y más tarde el 6 de julio de 1988. Estas tres olas democratizadoras encaminaron al país a transitar en la construcción de un sistema político pluralista y liberalizador, que se orientó a la vigorización de un sistema de partidos y a una práctica parlamentaria.

El aumento significativo de la votación a favor de la oposición en las elecciones estatales y locales representó un desafío para el Partido Revolucionario Institucional al ser sometido a las pruebas de las urnas, que en muchas ocasiones no pudo aprobar y fue derrotado por la oposición a nivel local, durante la década de los ochenta.

A mediados de los ochenta (1987) al interior del PRI surgen la corriente democrática, que comienza a cuestionar el método de selección de candidatos en el PRI y además, el olvido de la ideología revolucionaria de parte de la tecnocracia gobernante. Estos dos cuestionamientos al régimen provocó que el PRI tomara la decisión de expulsar de sus filas a los miembros de la corriente democrática, así que esta corriente de ex priistas impulsaron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, para la presidencia de la República, en el año de 1988 que fue apoyada por partidos satélites al PRI, el PPS y el PARM y por algunas organizaciones de izquierda de origen marxistas.

[...] “Cárdenas se convirtió rápidamente, a los ojos del pueblo, en el hombre providencial capaz de vencer al grupo en el poder para revertir el deterioro de los niveles de vida y la pérdida de soberanía nacional” (Semo; 1993,141).

Esta alianza de partidos y de organizaciones sociales tomó el nombre de Frente Democrático Nacional (FDN) en la campaña presidencial de 1988, esta nueva fuerza política sorprendentemente disputó al PRI la presidencia y rápidamente el movimiento neo-cardenista rebasó a los partidos que lo postulaban como candidato.” en 1988, el pueblo transformó las elecciones presidenciales en un gran movimiento de protesta por el deterioro de sus condiciones de vida y la falta de democracia” (Semo; 1993,132).

En efecto, el voto cardenista en las elecciones del 6 de julio de 1988 sacudió al sistema político mexicano con una intensidad igual o mayor que la crisis de 1968. Las elecciones de 1988 fue un sismo político, que cuestionó seriamente la dinámica del sistema presidencial y del sistema corporativo, en consecuencia el régimen autoritario se vio en la necesidad de salir a declarar el fin del partido casi único. Después del 6 de julio la sociedad mexicana manifestó un fuerte cuestionamiento al proceso electoral debido a que se tenía la sospecha de que había existido un fraude electoral para arrebatarse el triunfo a Cárdenas e imponer a la fuerza en la presidencia a Carlos Salinas de Gortari.

El movimiento neo-cardenista que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas a partir de la catástrofe política de 1988, más tarde se convirtió en un partido político, que es el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en compañía de organizaciones sociales, de grupos de interés, de grupos ecologista y de organismos de derechos humanos; asimismo el Partido Acción Nacional y de algunas organizaciones de derecha, llevaron una lucha política a favor de un cambio político en México, exigiendo el respeto al sufragio, elecciones justas, un sistema de partidos basado en la competencia y órganos electorales autónomos.

Esto implicó que el gobierno de Salinas de Gortari y el de Ernesto Zedillo implementaran de manera inmediata en México, la institucionalización de los procesos electorales con el respaldo político del Partido Acción Nacional, pero del mismo modo, aislando, de este proceso de negociación política al Partido de la Revolución Democrática y a otras organizaciones políticas opuestas al Salinismo; aunque dicha reforma electoral negociada entre el panismo y Salinas fue limitada quedó pendiente temas como: una mayor equidad en la competencia partidaria, el acceso a los medios de comunicación y de propaganda y las limitaciones para construir alianzas etc. Se avanzó muy poco en transformar a las instituciones y las leyes electorales, aunque el partido casi único, y el régimen mantuvieron en sus prácticas políticas la cultura del fraude electoral contra la oposición partidaria; además la constancia del fraude electoral en los procesos electorales en estados y municipios cometido por el gobierno y su partido generó en la opinión pública nacional e internacional la condena a que el gobierno no fuera juez y parte de los procesos electorales, y se demandó la exigencia de la construcción de una institución electoral que no estuviera sujeta al ejecutivo y bajo el control del partido oficial.

Los acontecimientos producidos en 1994 como: la insurgencia zapatista, el asesinato de políticos, la devaluación del peso, la corrupción oficial y el tráfico de influencia en el interior del gobierno Salinista, todos estos hechos empujaron al gobierno de Salinas a profundizar sobre las reformas electorales como la única ruta para impulsar el proceso de liberalización política en México.

*Los cambios democráticos no han sido, hasta ahora, fruto de iniciativas del gobierno. Cada reforma es precedida por cruentas luchas populares. La excesiva resistencia de los círculos gobernantes a los procesos de democratización lleva inevitablemente a que sea la oposición la que capitalice las concesiones* (Semo; 1993,132-133).

Después de la elección de Zedillo en 1994 y de manera particular, acerca del acuerdo sobre el capítulo electoral de la reforma al régimen político alcanzado en julio de 1996, se pondría decir, que por medio de la liberalización política nos acercamos a un proceso de alternancia política en la medida que las elecciones realizadas en 1997 marcaron un punto de inflexión en lo que hace a la mayor equidad en los comicios contemporáneos. Esto es, el cambio político en México sólo se ha tratado de un litigio entre oposición y coalición autoritaria, para acordar únicamente un paquete de reformas electorales (institución y leyes); y además para definir las normas de ascenso para el ejercicio y distribución del poder político, en cambio se deja de lado, la modificación de la Constitución política que concede al sistema político mexicano de fuertes elementos autoritarios. “aunque otros elementos de la propia constitución propiciaban el autoritarismo al fortalecer excesivamente al ejecutivo por encima de los otros poderes” (Labastida; 2000,247-248).

Finalmente en México se ha avanzado fundamentalmente en la institucionalización de los procesos electorales, esto es, en el campo de las elecciones, en el respeto al voto, en la formación precaria de los partidos políticos y en los órganos electorales, éste conjunto de reglas políticas nos han conducido alcanzar la alternancia política en México, pero todavía no alcanzamos a consolidar un sistema político democrático, porque el sistema de partidos es embrionario y tiene un bajo nivel de institucionalización, las elecciones se gana con dinero y no con propuestas, la elevación del papel de las cámaras de diputados con su composición plural a cambio del fortalecimiento del poder real del presidente, y no se ha podido consolidar un Estado de derecho en donde exista una efectiva descentralización, una división de poderes, no haya impunidad, se respete las garantías individuales y no se viole sistemáticamente los derechos humanos. “No es ajena a este clima político la cultura de la ilegalidad, que se ha traducido en una complicidad entre gobernantes y gobernados, ha fomentado la corrupción, la impunidad y la arbitrariedad del poder, por el cual la violación a los derechos humanos y las garantías individuales ha sido una características del sistema político mexicano” (Labastida; 2000,253).

### **Referencias bibliográficas**

- AI CAMP, Roderic (2000) *La política en México*, Ed. siglo XXI, México
- BECERRA, Ricardo (coord.) (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ed. Cal y arena, México
- CAMOU, Antonio (coord.) (2000) *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*, Ed. FLACSO, Plaza y Valdés, México
- CANSINO, Cesar (2000) *La transición mexicana 1977-2000*, Ed. centro de estudios de política comparada, A.C. México
- CANSINO, Cesar (2007) *Democratización y liberalización*, Ed. Instituto federal electoral. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 14, México
- CARDENAS, GRACIA, Jaime (1996) *Transición política y reforma constitucional en México*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México
- CARPIZO, Jorge (1984) *El presidencialismo mexicano*, Ed. siglo XXI, México
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS (1997) *Modernización económica, democracia política y democracia social* Ed. Colegio de México, México
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (1979) *El sistema político mexicano*, cuadernos de Joaquín Mortiz, México.

- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro (coord.)(2000)Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?; Ed. Plaza y Valdés, Colegio de la Frontera Norte, México.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1975) La democracia en México, Serie popular Era, México.
- GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios (1997) Epistemología política del sistema electoral mexicano 1824-1996, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.
- HELD, David (1997) La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Ed. Paidós, España.
- LOAEZA, Soledad. La diplomacia blanda alemana: la Konrad Adenaverstiftung y la democratización mexicana, Revista Foro Internacional-Colmex, Volumen XLIV, número I, 175
- MEYER, Lorenzo (1995) Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano, Ed. Océano, México
- O' DONNELL, Guillermo (coord.)(1994) Transiciones desde un gobierno autoritario, América Latina 2, Ed. Paidos, España.
- SEMO, Ilán (coord.)(1993)La transición interrumpida México 1968-1988, Ed. Nueva imagen, México.

## Jóvenes y política en Guanajuato: apuntes para una agenda de investigación<sup>418</sup>

Jesús Aguilar López

Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, Universidad de Guanajuato

jesusaguilar@ugto.mx

### Introducción

En este trabajo se expone la relación compleja existente entre los jóvenes guanajuatenses con objetos de poder y procesos políticos. Se construye el problema de investigación desde las fuentes de socialización política de los jóvenes, las principales características de su participación en asociaciones, el peso que le dan a la libertad, la confianza que le otorgan a las instituciones, la participación electoral, el desarrollo de identidades partidarias y su visión de la vida política en la actualidad guanajuatense.

### Los jóvenes en Guanajuato

De acuerdo al documento *Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud. Datos de Guanajuato* (INEGI, 2011) existen aproximadamente 1.5 millones de jóvenes<sup>419</sup>, y si se considera que en la entidad hay 5,486,372 habitantes de acuerdo al último censo de población: los jóvenes representan poco más de la cuarta parte de la población estatal. Es decir, que existe un excelente bono demográfico en la entidad que al parecer no se está aprovechando, pues la situación particular en los temas de oportunidad de empleo y educación no son favorables.

En cuanto a la relación entre mujeres y hombres jóvenes existe un dato interesante: antes de los 15 años la población del estado se compone por un número mayor de hombres respecto al de las mujeres, pero después de esa edad la relación se invierte. Una explicación que expone el documento arriba citado, es que “el sexo femenino vive más tiempo que el masculino y a partir de las edades jóvenes, la emigración internacional comienza a ser predominantemente masculina” (INEGI, 2011: 2).

En esta misma tesitura, la tasa de mortalidad entre jóvenes es mayor en comparación a otros grupos de edad. Y como se ha mencionado, son más hombres los que mueren. Las tres principales causas de muerte entre hombres de 15 a 29 años son: accidentes de transporte (32.2%), agresiones (16.1%) y lesiones autoinfligidas intencionalmente (9.1%), en suma representan prácticamente seis de cada diez de las defunciones de hombre jóvenes.

---

<sup>418</sup> El presente trabajo es producto del proyecto de investigación *Libertades y participación política: desafíos para la consolidación democrática en Guanajuato*, apoyado por Promep para el fortalecimiento del CA Democracia, Sociedad Civil y Política Internacional.

<sup>419</sup> En las bases de datos del INEGI no existe el número exacto de jóvenes en Guanajuato (personas entre 15 y 29 años). Es sólo en el documento referenciado en el que se encuentra el número general.



Finalmente, en el tema de suicidios la entidad presenta cifras a considerar, pues en los últimos años ha presentado un aumento, de 7.4 por cada 100 mil jóvenes en el 2000 a 9.6 en el 2009 (INEGI, 2011: 6).

### **Fuentes de socialización política de los jóvenes**

A continuación se analizarán las principales actitudes, opiniones y posturas de los jóvenes guanajuatenses. Este análisis se hará gracias a dos bases de datos con las que se cuenta: *Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012* (ENVAJ2012) y la *Encuesta Intravisión Jóvenes Guanajuato 2012* (EIJG2012)<sup>420</sup>.

¿Cuál es la fuente de dónde abreven los conocimientos e información política los jóvenes? Los resultados de la EIJG2012 presentan con claridad que es en la escuela en donde los jóvenes aprenden lo importante sobre política (prácticamente tres de cada diez): esto indica que se debe de poner atención a los contenidos y métodos de enseñanza en el sistema educativo en Guanajuato. Una cuarta parte reconoce que ha sido en el hogar en donde ha tenido una fuente de conocimiento sobre los asuntos de política, lo que intuitivamente pone a los padres en un papel protagónico, al igual que la interacción con el resto de los familiares (hermanos, abuelos, tíos, primos, etcétera). Con la escuela y el hogar se tiene el 60.8% de la fuente de aprendizaje de temas de políticas en los jóvenes.

La tercera fuente de aprendizaje político son los medios de comunicación, dos de cada diez jóvenes lo afirma. ¿Qué hay con los contenidos políticos de los principales medios de comunicación como la televisión? ¿Hasta dónde están formando ciudadanía los medios? Éstas son preguntas básicas que deben explorarse, porque en buena medida la opinión que se forman los jóvenes sobre los actores políticos está moldeada a partir de la exposición que hacen los medios de éstos, ejemplo de ello es la opinión negativa que tienen los jóvenes de los partidos políticos ¿con qué elementos se formó? ¿Qué fuente de información los expone como actores maliciosos para la democracia?

Si se agrupan las tres principales fuentes (escuela, hogar –padres-, medios de comunicación) se tiene que 80.9% de los jóvenes se encuentran bajo su influencia. Aquí es evidente que se abre la agenda de investigación para medir como estos espacios e instrumentos de socialización política están formando al ciudadano joven. El espacio laboral, libros y el propio internet quedan relegados a porcentajes ínfimos (véase gráfica 1).

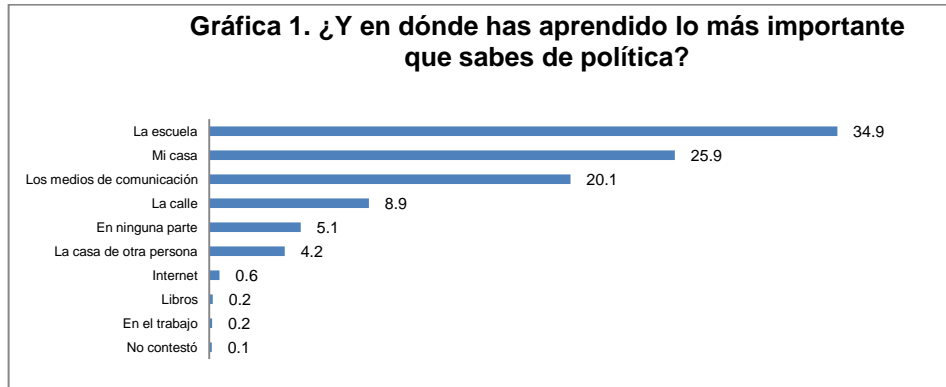
Finalmente, resulta relevante que el cuarto lugar donde los jóvenes aprenden lo importante sobre política no sea una institución, sino un espacio informal como es la calle, prácticamente uno de cada diez jóvenes dicen que es en este lugar donde aprende de política. Es evidente que aquí se está hablando del contacto que tiene los jóvenes con los amigos, con gente que conoce.

Por otro lado, vale la pena mencionar que el internet no representa ni un punto porcentual de acuerdo a la EIJG2012, lo que hace repensar sobre el verdadero peso dentro de la formación ciudadana de los jóvenes, y que tal vez se esté lejos de que sea el internet un camino viable por los jóvenes para participar en política.<sup>421</sup>

---

<sup>420</sup> El levantamiento se hizo en el año 2011, pero el Instituto de la Juventud Guanajuatense decidió nombrarle con la fecha en la que fue presentada.

<sup>421</sup> Hay una idea generalizada de que los jóvenes tienen acceso de manera generalizada al internet y que este sirve para volver más activos políticamente a los jóvenes. Esta afirmación es una hipótesis que es necesaria probar en más estudios.

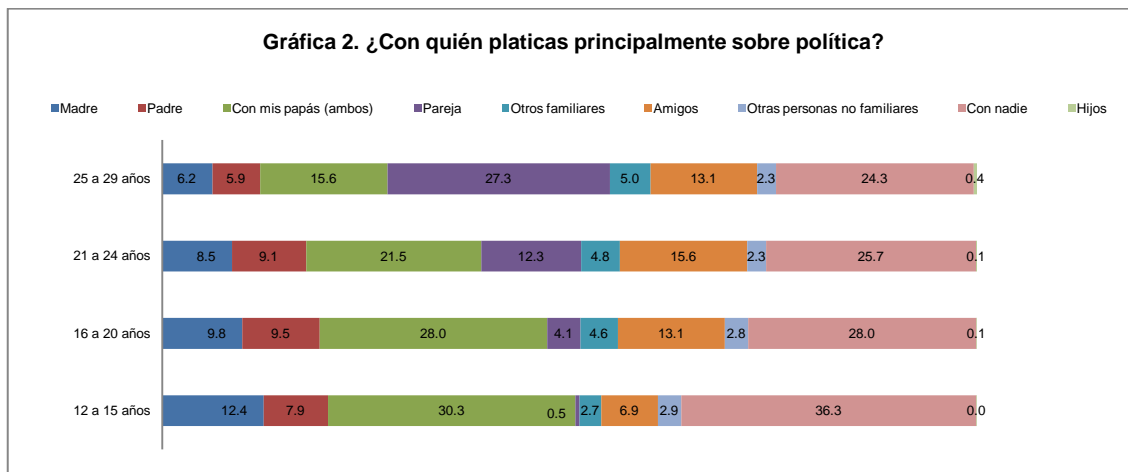


Fuente: Elaboración propia con datos de la EIJG2012.

En esta misma tesitura de los espacios de socialización política la EIJG2012 cuestionó a los jóvenes acerca de con quién platica más sobre política. Para este caso se tomó el rango de los jóvenes menores de 18 años, y la gráfica 2, presenta cuatro rangos de edad con el objetivo de hacer comparaciones. Es interesante notar que la mayoría de los sujetos más jóvenes (12 a 20 años) señalan que es con sus padres (en lo individual y ambos) con quienes platican sobre política. Platicar significa tener un intercambio de idea y formar la opinión personal. Este dato refuerza la idea de que son los padres quienes heredan a los jóvenes sus actitudes políticas.

El otro gran porcentaje que despunta es el de que alrededor de una cuarta parte de los jóvenes dice que no platica con nadie de política, lo que supone un número elevado de jóvenes potencialmente despolitizados, es decir, desinteresados de los asuntos públicos.

Asimismo, el platicar de política con la pareja, los amigos y otros familiares incrementa sustancialmente conforme se tiene más edad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EIJG2012. Aquí se exponen desde los 12 hasta los 29 años.

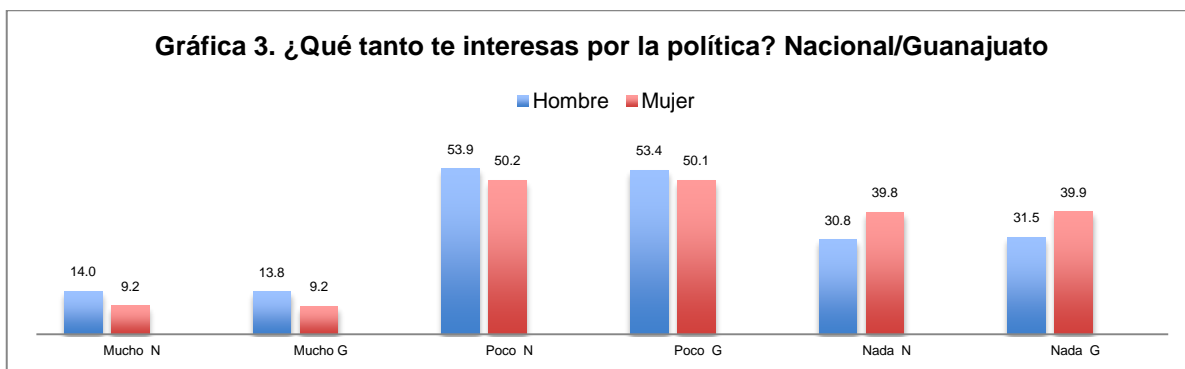
### Jóvenes y participación política

¿Qué tanto se interesan los jóvenes por la política? Si bien la pregunta es difícil de responder por que pregunta de manera general un concepto muy complejo, como se hizo notar en otros apartados, el

contenido del concepto política puede encerrar muchos significados para los jóvenes, incluso estos pueden ser contradictorios. Interesarse por la política puede significar estar preocupado por los asuntos públicos, estar atentos en las noticias, o incluso estar interesado significa reconocer que se tiene cierta ambición por el poder. O bien, tener presente todo los contenidos negativos que se le dan a esta actividad: ser deshonesto, corrupto, mentiroso, egoísta, etcétera.

Con la anterior advertencia se pueden leer mejor los datos expuestos en la gráfica 3 donde se compara el interés por la política de los jóvenes de entre 18 y 29 años (los que tienen edad de votar) a nivel nacional y para el estado de Guanajuato. Son minoría los jóvenes que afirman estar muy interesados por la política, la mayoría de ellos, prácticamente la mitad dicen interesarse poco, y aproximadamente tres de cada diez dice que nada. Si se suman quienes se interesan nada y poco por la política suman poco más del 80%. La comparación entre el porcentaje nacional y el local arroja que los jóvenes guanajuatenses están en sintonía con el promedio de los jóvenes de todo el país.

En donde sí se encuentran diferencias es cuando se observa el género: son siempre las mujeres las que menos se interesan por la política, esto es notorio al ver que son cuatro de cada diez mujeres las que afirmaron no interesarse por la política.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVAJ2012. La suma de los porcentajes no suma 100% porque se omitió Otro, NS y NC. Nacional, “N”; Guanajuato, “G”.

### Jóvenes y libertad

La libertad es un valor importante para una democracia, aunque es muy abstracto el concepto, los gobiernos democráticos y los ciudadanos tienen en alto aprecio el que se deje al criterio de cada persona el tomar decisiones que pueden tener repercusiones a nivel individual y colectivo. Este valor se traduce en una serie de derechos como el de votar o el de expresión.

En particular la libertad de expresión que es fundamental para considerar que se tiene un régimen democrático, pues como señala Dahl y Bobbio, la libertad de expresión es consustancial a un régimen que tolera la pluralidad de las ideas y ello lleva a que se apoye o rechace el actuar del gobierno, asimismo, la libertad de expresión es la que da origen a la oposición: el estado de derecho debe garantizar la libertad de expresión para que se pueda hablar de un estado democrático.

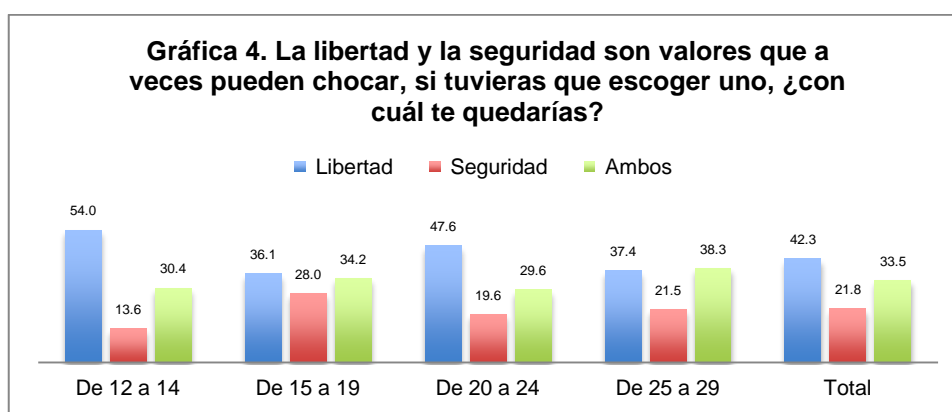
Al respecto, de acuerdo a los datos que ofrece la ENVAJ2012 sólo la mitad de los jóvenes guanajuatenses de 12 a 29 años cree que sí se respeta el derecho de expresión. El 15.4% piensa que sí en

parte, y 35.3% cree que no. Estos datos llaman la atención, pues se está palpando un derecho fundamental para cualquier sistema político que pretende ser plenamente democrático. Aquí se abren interrogantes de futuras investigaciones, ¿a qué se debe esta percepción de muchos jóvenes de que no existe plenamente el respeto al derecho de expresión? ¿Qué tipo de censura perciben o son sujetos los jóvenes? ¿Es indicio de represión?

Al ver la percepción por bloques de edad, son los jóvenes de entre 20 a 24 años quienes presentan una mayor creencia de que este derecho existe (prácticamente seis de cada diez), mientras que el bloque de 15 a 19 años y de 25 a 29 son los que menos creen en ello.

Para matizar el valor de la libertad, la ENVAJ2012 preguntó a los jóvenes sobre su preferencia ante este valor y otro igualmente importante como es el de la seguridad. La gráfica 4, contiene las respuestas dadas por los jóvenes por bloques de edad. Los resultados son bastante interesantes. El promedio de los jóvenes de entre 12 a 29 años favorece a la libertad, dos a uno. Es decir, cuatro de cada diez jóvenes prefiere la libertad, frente al 21.8% que prefiere la seguridad. No obstante ello, por bloques de edad, hay grupos como los de 15 a 19 años en los que aumenta tangiblemente la preferencia de la seguridad.<sup>422</sup>

Por otro lado, lo notorio es que conforme se pasa de los grupos de edad más jóvenes a los de mayor edad, el porcentaje que prefiere la libertad disminuye, y la ambigüedad de aceptar a ambos aumenta. ¿Qué pasa con el paso del tiempo que hace que la seguridad empiece a ser más apreciada, o bien, el valor de la libertad relativizado?



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVAJ2012.

La suma de los porcentajes no suma 100% porque se omitió NS y NC.

### Participación de jóvenes en asociaciones

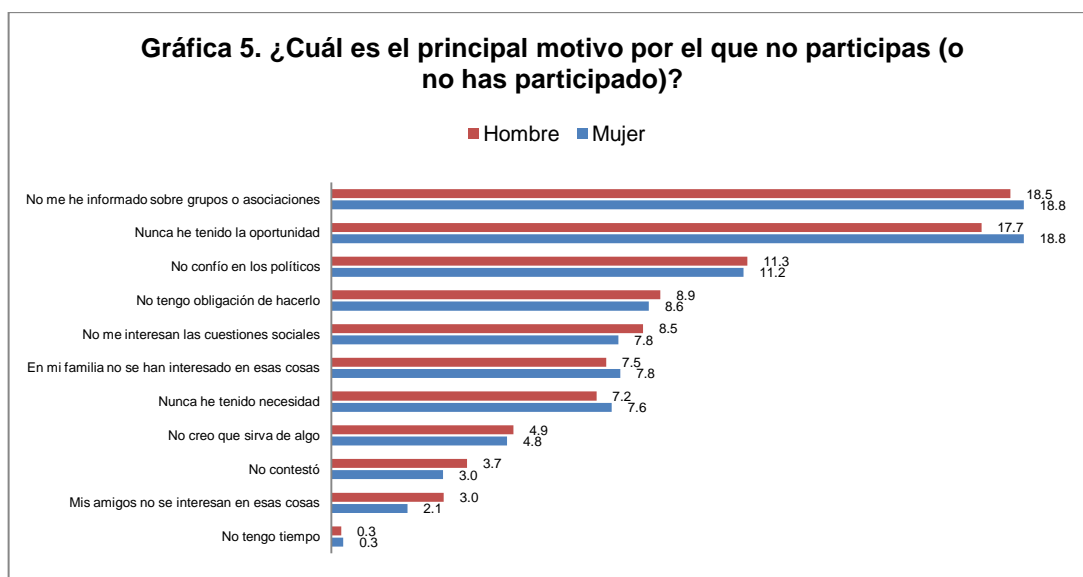
Para Rossana Reguillo Cruz participar en alguna organización social supone la posibilidad de vincularse a un núcleo cuya capacidad de acción es mayor de la que puede tener una persona aislada. En este sentido los jóvenes tanto en México presentan bajos niveles de participación social tanto por las vías tradicionales, como por las vías emergentes. Reguillo Cruz señala que los ciudadanos aún “[...] no logran traducir la

<sup>422</sup> La respuesta “Ambos” crea cierta una neutralidad que realmente no permite definir una actitud en concreto. Por ello se omite tomarla en cuenta en el análisis.

‘conciencia’, ni el reconocimiento de problemas, en vías de acción o en formas de expresión” (Reguillo, 2002: 302).

De acuerdo a los datos de la EIJG2012 los jóvenes de entre 18 a 29 años de edad<sup>423</sup>, en su mayoría, nunca han participado en alguna organización, asociación, equipo o grupo. En general son ocho de cada diez jóvenes quienes no lo han hecho. Y no existen diferencias reales entre mujeres y hombres. Este alto número de jóvenes que no ha participado socialmente en Guanajuato coincide con otros datos de diferentes encuestas<sup>424</sup> y habla de un desfase entre las preocupaciones juveniles y los ámbitos más o menos organizados en las que sus problemáticas pudieran tener cabida. En otras palabras, los jóvenes no han mostrado capacidad para intentar resolver los problemas que los aquejan y estarían dejando, como la generación de sus padres, la total responsabilidad de los problemas a las instituciones públicas tradicionales.

Pero ¿cuál es el principal motivo por el que los jóvenes guanajuatenses no participan? Como indica la gráfica 5 la desinformación, no tener la oportunidad de hacerlo, la desconfianza hacia políticos (con los que se relaciona a las organizaciones), no sentirse obligado y un desinterés por las cuestiones sociales es lo que caracteriza al 65% de los jóvenes que no ha participado. Un dato que se debe de resaltar es que el alejamiento al menos no se debe al haber tenido una mala experiencia, o el haber tenido conocimiento de experiencias negativas de terceros que los alejara, en otras palabras, no se detecta en esta pregunta que se tenga una percepción negativa del asociacionismo, más bien, como reflejan las respuestas: la falta de información y el no tener oportunidad de hacerlo es lo que aleja a los jóvenes de las organizaciones de la sociedad civil.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EIJG2012.

<sup>423</sup> Se toma este rango de edad pues corresponde a la edad en la que los jóvenes en México pueden votar (18 años) y el límite superior, 29 años, es un límite estandarizado para marcar el fin de la juventud y el inicio de la vida adulta (todas las encuestas nacionales mexicanas de cultura política y juventud marcan este límite).

<sup>424</sup> Véanse las diferentes ediciones de las encuestas nacionales de juventud.

Pero los jóvenes guanajuatenses que sí participan, ¿en qué tipo de organización lo hace? Como lo muestra la gráfica 6 la mayoría, casi la mitad, participa en organizaciones de tipo deportivo (45.1%). Este dato suele ser poco valorado, pues se tiene el prejuicio que el pertenecer a un equipo deportivo se aleja de toda actividad política: este tipo de participación genera lazos asociativos y de incidencia social que no han sido explorados lo suficiente en México.

Por otro lado, el dato que rescata es que son notoriamente más hombres (el doble) los que han participado en organizaciones de carácter deportivo. En cambio, en todas las demás (con excepción de las culturales), son las mujeres las que descollan. Particularmente en las de tipo religioso la proporción es de cuatro a uno. Asimismo en las de tipo estudiantil las mujeres son mayoría. Finalmente, al respecto se puede decir que las asociaciones de beneficencia y voluntariado no figuran entre los jóvenes. Y en penúltimo lugar están las organizaciones de tipo político, lo que representan una auténtica minoría.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EIJG2012.

La suma de los porcentajes no suma 100% porque se omitió los NC.

Pero, ¿cuál es el nivel de aceptación de los jóvenes entre 18 y 29 años para participar en una asociación política? (aquí la idea militar en un partido político está prácticamente implícita). Poco más de la mitad, estaría de acuerdo en hacerlo, este dato es interesante, porque en diversas mediciones los partidos políticos (como una asociación política) tienen bajas notas de aprobación y confianza.<sup>425</sup> Aunque es demasiado apresurado afirmar que de manera masiva los jóvenes estarían participando en los partidos políticos. En cambio los que señalan que no participarían en una asociación política apenas son dos de cada diez jóvenes entrevistados.

Otro dato a tomar en cuenta que se destaca en la EIJG2012 es que mujeres y hombres presentan prácticamente la misma postura respecto a participar en asociaciones políticas.

Un dato que ayuda a matizar la anterior idea, por esa gran aceptación de participar en asociaciones de carácter político es la pregunta que se hizo sobre si los partidos políticos son necesarios para la democracia. Evidentemente la pregunta supone una contradicción teórica, pues sin opciones políticas

<sup>425</sup>Como se verá en el siguiente apartado.



(partidos políticos) no puede sostenerse que exista una democracia plena, no al menos como se definió al inicio de este trabajo.

En todo caso, la pregunta mide el nivel de aceptación de estas instituciones políticas. El porcentaje de jóvenes que opinan que los partidos políticos no son útiles para la democracia es bajo, apenas llega al 15.7% (en desacuerdo/totalmente desacuerdo). Lo que se tiene, en concordancia con la anterior pregunta analizada, es que hay un porcentaje alto de jóvenes que opinan que los partidos políticos son necesarios para la democracia.

### **Confianza en las instituciones**

Cuando se mide la confianza hacia las instituciones se está midiendo la legitimidad de éstas. La confianza es un elemento esencial para el funcionamiento de las instituciones, y como señala Weber: “Pero la costumbre y la *situación de intereses*, no menos que los intereses mutuamente afectivos y de valor (racionales con arreglo a valores), se pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la legitimidad” (Weber, 2000: 170). En otras palabras, la legitimidad del poder se puede reducir en la creencia popular en esa legitimidad (Romero, 1998). Por lo tanto, se considera que los niveles de confianza de los jóvenes hacia las instituciones pues coadyuvar al fortalecimiento de las instituciones. Ahora bien, si los ciudadanos, en este caso los jóvenes, confían en las instituciones se puede decir que están respondiendo en buena medida a las expectativas de los jóvenes, y la legitimidad de éstas crece.

Con los datos de la ENVAJ2012 expuestos en la gráfica 7, se mide con calificaciones del 0 al 10, como en la escuela, la confianza hacia las instituciones. Quien obtiene la calificación promedio más alta es la familia (como institución social): 9.2. La segunda institución en la que creen los jóvenes guanajuatenses son las universidades públicas (8.3), y en tercer lugar, prácticamente a la par de las universidades está el ejército con una calificación promedio de 8.1: este dato es interesante, pues con todo el desgaste por la llamada “guerra contra la delincuencia” que emprendió el gobierno de Felipe Calderón, al menos entre los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad en Guanajuato, el ejército sigue teniendo un fuerte respaldo.

De los tres poderes del estado, el poder ejecutivo, es el mejor evaluado con un 7.3 de confianza. Para un político mexicano estar por encima del 6 es indicador de cierta valoración positiva. Esta calificación todavía recae sobre Felipe Calderón y no para el actual presidente de la república, Enrique Peña Nieto<sup>426</sup>. De manera complementaria a esta calificación se tiene la que obtuvo el gobierno federal (poder ejecutivo) se tiene un promedio casi igual al del presidente: 7.1.

Otro poder calificado por los jóvenes fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el cual también obtuvo un 7 en promedio. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que es un actor clave en los procesos electorales pues califica la elección de autoridades federales e imparte justicia en materia electoral tiene también una calificación de 7. De igual manera, se pueden hacer varias conjeturas de lo que puede representar esa calificación a las instituciones dedicadas a la procurar justicia entre la sociedad.

---

<sup>426</sup> El presidente Enrique Peña Nieto inició su gestión el 1 de diciembre de 2012.

Finalmente, los diputados, están al final de la lista, están reprobados en cuanto confianza de los jóvenes, obtienen una calificación de 5.4. ¿Por qué confían tan poco los jóvenes guanajuatenses en sus legisladores? ¿Se conoce poco el trabajo del diputado? ¿Existe una campaña de los principales medios de comunicación para desprestigiar la imagen de los legisladores? ¿Son políticos que actúan sin representar a los ciudadanos? Estas son algunas preguntas que centran las principales discusiones y ayudan a entender un poco más esta percepción tan mala de los jóvenes.

Junto con los legisladores están los partidos políticos como instituciones públicas reprobadas en cuanto la confianza de los jóvenes guanajuatenses: apenas obtienen un 5.8 de calificación promedio. Este dato no es consistente con la pregunta que se analizó antes de si los partidos políticos son necesarios para que la democracia funcione y en donde apenas el 15.7% de los entrevistados dijo que no, y prácticamente seis de cada diez manifestó que sí son necesarios: la idealización es que son necesarios para la democracia, pero su actuar –lo mide esta pregunta- hace que la calificación en cuanto a confiar en ellos baje a niveles reprobatorios. Nuevamente se abren muchas interrogantes sobre el descrédito real que tienen los partidos políticos. ¿Qué tanto afecta esta falta de confianza al sistema de partidos? Y sobre todo, ¿qué tan frágil se vuelven los gobiernos que emanan de estos partidos? O bien, ¿cómo se explica esta paradoja de que la mayoría de los jóvenes no cree en los partidos políticos pero están de acuerdo en participar en un proceso electoral en donde precisamente se va a votar por estas opciones? Esto seguramente produce, como se verá más adelante, un gran número de abstencionistas.

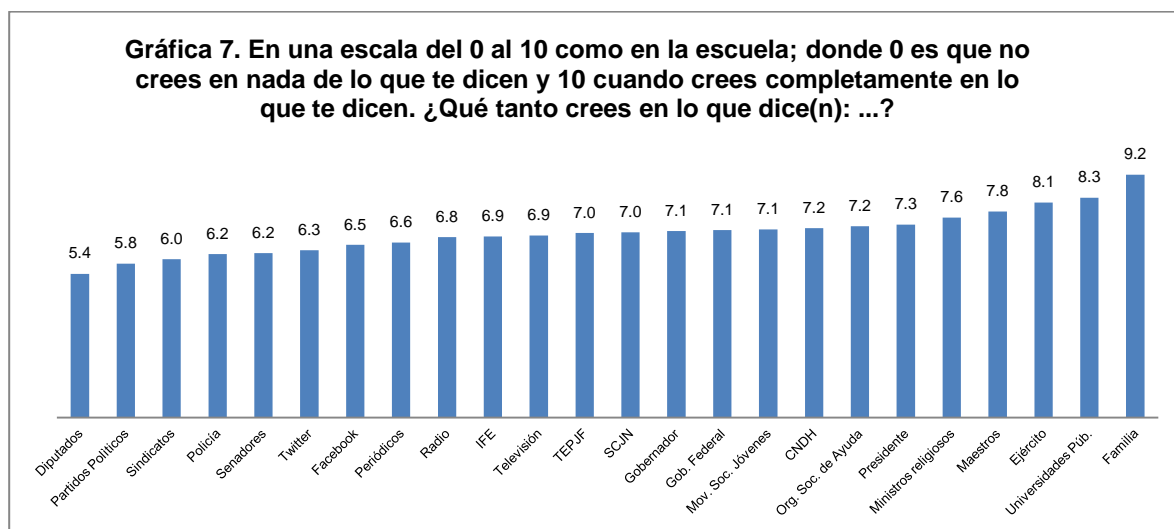
En esta misma ruta se encuentra el Instituto Federal Electoral (IFE), que sin estar reprobado no tiene el nivel de credibilidad que se esperaría del organizador y árbitro de los procesos electorales federales en el país, el IFE obtiene 6.9, el mismo promedio que recibe la televisión. El IFE, en su trayectoria de formación, cristalizó el ideal democrático de tener elecciones confiables. No obstante, ha sido sujeto de los embates políticos y esto lo ha desgastado ante la opinión pública.

Las redes sociales más usadas por los jóvenes que tienen la posibilidad de usar internet, *Facebook* (6.5) y *Twitter* (6.3), tienen niveles de credibilidad también bajos, probablemente esto hable del tipo de uso que le dan los jóvenes a estas herramientas de comunicación. Este dato concuerda con lo que se había señalado arriba de que la internet no tiene por el momento un mayor empuje para la formación política de los jóvenes.<sup>427</sup>

En esta misma línea de análisis de confianza de los medios de comunicación los periódicos, medio tradicional de comunicación, está por debajo de la televisión entre los jóvenes guanajuatenses con 6.6.

---

<sup>427</sup> Es bastante común observar que en las redes sociales se replica lo que aparece en los medios tradicionales de comunicación, particularmente la televisión.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EIJG2012.

## Participación electoral

¿Y qué tanto están de acuerdo los jóvenes en votar en las elecciones? Las elecciones que representan para el contexto mexicano la principal forma de participación política. Una gran mayoría, ocho de cada diez jóvenes lo están (de acuerdo a los datos de la EIJG2012). Este dato contrasta con los otros que se han visto sobre la confianza hacia los partidos políticos. Los jóvenes, sin importantes diferencias entre mujeres y hombres, en su mayoría están dispuestos a participar en los procesos políticos, lo que contrasta con los bajos índices de participación electoral que se registran en cada elección: apenas el 30% de los jóvenes (quienes son mayoría en el listado nominal).

Tratando de profundizar en las motivaciones de los jóvenes al momento de decidir su voto se les preguntó sobre lo que tomaron en cuenta para decidir su voto en las elecciones para presidente de la república del 2012. Los resultados de esta pregunta se encuentran en la gráfica 8.

Lo primero que se resalta es la pregunta directa de que si los jóvenes tomaron en cuenta los obsequios de los partidos, lo que se tiende a considerar comúnmente como compra de votos, clientelismo. El 11.7% de los jóvenes dijo que sí (mucho/algo), evidentemente muchos ciudadanos tienden a no manifestar esta influencia por considerarla moralmente reprobable. Puede ser que haya un número mayor de jóvenes que sí tomaron esto en cuenta, pero ya es bastante significativo que uno de cada diez lo acepte. El resto, 86.2%, manifestó que los obsequios influyeron poco o en nada al momento de decidir qué hacer con el voto.

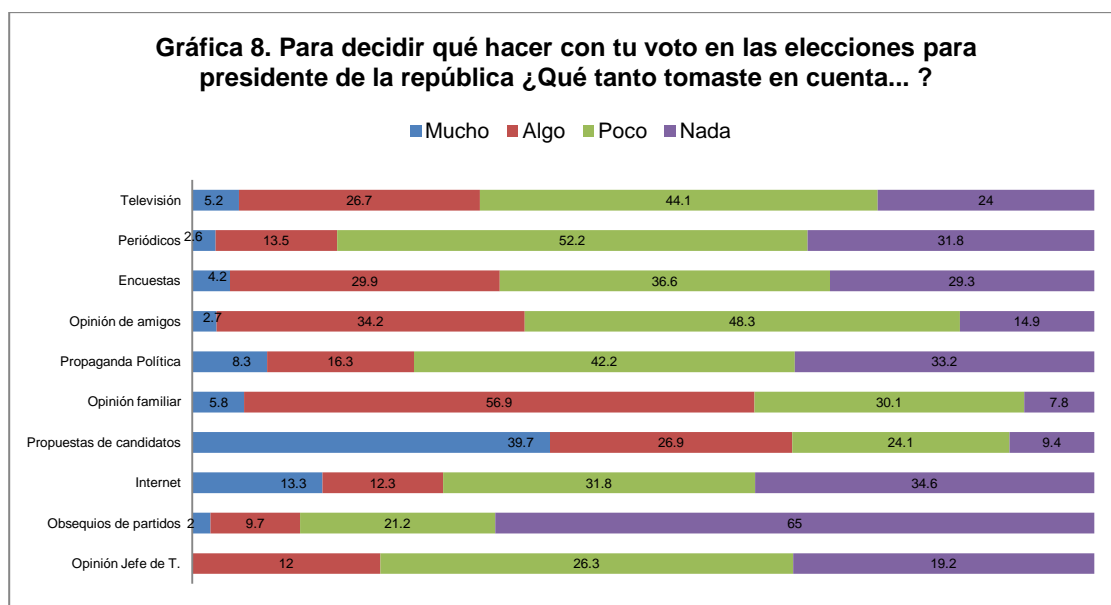
Ahora bien, las propuestas que hacen los candidatos sí influye en ellos, es lo que más toman en cuenta los jóvenes, el 66.6% (mucho/algo). Aquí surgen otras dudas, ya que muchas veces la difusión de las propuestas no es la ideal, pues realmente los jóvenes no las conocen y las propuestas no necesariamente están del todo bien estructuradas en el sentido de responder a las diferentes necesidades de la población. La encuesta no captó si había un conocimiento más profundo de las propuestas, pero es interesante como los jóvenes valoran el que se les ofrezcan soluciones a los problemas que los aquejan.

En esta misma tesitura, la opinión de los familiares sí pesa en la toma de decisión de los jóvenes respecto a su voto, así lo manifiestan seis de cada diez de ellos (62.7%). Incluso la opinión de los círculos en donde socializan los jóvenes, los amigos, pesa en prácticamente cuatro de cada diez (36.9%). Estos datos tienen una gran relevancia, pues la familia y las relaciones interpersonales tiene un alto peso en la toma de decisiones políticas entre los jóvenes. Las charlas, comentarios y opiniones a las que está expuesta el joven en su entorno familiar son tomas en cuenta para hacer su propia valoración. La familia junto con los amigos son en todo caso un filtro por el cual los jóvenes pueden estar viendo el mundo de la política.

Las encuestas que son ya un actor más dentro del proceso electoral sí tienen un peso de influencia en los jóvenes: 34.1% de los jóvenes dice que sí las toma en cuenta para votar. El dato de esta pregunta no permite inferir más, en el sentido de especular hasta donde los resultados de las encuestas influyen para que se apoye al partido que se presenta como puntero en las encuestas.<sup>428</sup>

La televisión también tiene su efecto en tres de cada diez jóvenes (31.9%). Este dato es relativamente bajo en términos del peso que regularmente se le da este medio para influir en la toma de decisión del electorado, y sobre todo los jóvenes, quienes son los mayores usuarios de este medio.

El internet tiene también un porcentaje a considerar, una cuarta parte de los jóvenes (25.6%) dijo haber tomado en cuenta lo que ahí veía para decidir su voto para presidente de la república. Puede parecer contradictorio el hecho de que una minoría (0.6%) de los jóvenes haya mencionado que lo que sabe de política lo aprendió del internet (ver gráfica 1) y aquí aparezca que una cuarta parte tomó en cuenta este medio para decidir su voto. Una interpretación de estos datos es que uno se refieren precisamente al aprendizaje y aquí se refiere a tomar en cuenta información que surge de ese medio.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVAJ2012.

<sup>428</sup> El saber quien va a ganar una elección por medio de las encuestas puede afectar el comportamiento electoral de diferentes maneras. Puede ser que se apoye al puntero por el simple hecho de apoyar a quien ganará la elección, pero también puede pasar que haya quien decida mejor apoyar a otras opciones para equilibrar las fuerzas, o bien, se puede caer en el abstencionismo pues se da como un hecho que sucederá lo que la encuesta presenta.

## Identidad partidaria

En la siguiente gráfica se expone un elemento del perfil político de los jóvenes, la identificación partidaria, este concepto ayuda a definir el tipo de vínculo que hay entre un individuo y un partido político, en estricto sentido se estaría hablando de un lazo afectivo, psicológico.<sup>429</sup> Esta relación afectiva, de identidad, se define en buena medida en el hogar, los padres son los principales transmisores de actitudes políticas. En particular la identidad partidaria en las primeras etapas de la vida es débil y luego tiende a consolidarse, es el llamado ciclo de vida.

Un elemento esencial de la identificación partidaria es que hace el individuo identificado apoya al partido de diversas maneras, siendo el voto la mejor expresión de apoyo. La identificación en todo caso sirve como un atajo informativo, le basta con enterarse de lo que hace el partido para reafirmar su apoyo, sólo en circunstancias extremas el joven podría dejar de votar en una elección por el partido por el que se identifica, pero esto no hace que desaparezca la identificación. En síntesis, la identificación partidaria permite detectar el llamado “voto duro” en el electorado, así que es importante observar en los jóvenes cómo se va formando esa identificación, pues representa las bases futuras de apoyo electoral para cada uno de los partidos políticos.

En la gráfica 9 se expone el perfil partidista de los jóvenes guanajuatenses. Aquí se decidió incluir a los jóvenes menores de 18 años (a partir de los 12) para observar la relación entre el ciclo de vida y la identificación partidaria: entre mayor sea la edad del joven más se identifica con los diferentes partidos políticos.<sup>430</sup>

Como se puede ver en la gráfica 9 los jóvenes de entre 12 a 14 años son quienes menos se identifican con algún partido político: seis de cada diez no se identifica con ningún partido político, esto es normal pues están alejados de los actores y procesos políticos. Además de que se encuentra en una etapa de la vida en el que el entendimiento del mundo político es apenas incipiente. Pero cabe destacar que el partido por el cual más se identifican estos jóvenes es el PAN (16.2%) y luego el PRI (6.8%); el PRD apenas registra 2.6% de jóvenes de este rango de edad.

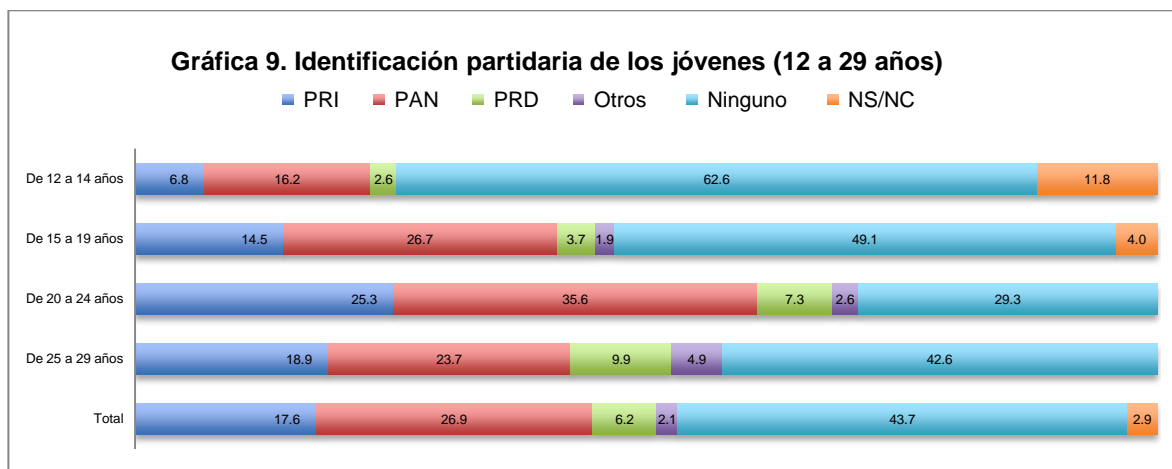
El siguiente rango de edad, de los 15 a los 19 años, lo no identificados siguen siendo lo notorio (49.1%). Y la proporción de identificados para cada uno de las tres principales fuerzas políticas sigue siendo la misma (véase la gráfica 9). En todo los rangos de edad los jóvenes guanajuatenses se identifican más con el Partido Acción Nacional (26.9%), antes que con cualquier otro partido. Esto tiene consistencia en el sentido de que el PAN desde hace más de dos décadas es el partido dominante en la entidad. El segundo partido con más identificados entre los jóvenes es el PRI. Sin embargo se puede destacar que los jóvenes Los jóvenes de entre 20 a 24 años son quienes más se identifican con este partido político, una cuarta parte de ellos lo hace. Algo pasa con el rango de edad de 25 a 29 años que contradice la teoría sobre la identidad partidaria, pues no se ve que aumente la identificación con los jóvenes mayores, sino que ésta disminuye para todos los partidos.

---

<sup>429</sup>La obra clásica para entender el concepto de identificación partidaria es *The American voter*(Campbell et al, 1980).

<sup>430</sup> Se deja en nota a pie de página el problema en la medición de esta actitud política, pues es común que se mida la identificación partidaria preguntando directamente por ella a los encuestados sin tomar en cuenta otros aspectos que aseguren que efectivamente hay un lazo sólido entre el partido y el sujeto. En Aguilar 2007, se problematiza al respecto.

Finalmente, se puede señalar que en Guanajuato existe un bipartidismo claro, pues la fuerza del PRD en la entidad, y se refleja en la identificación de los jóvenes, es muy baja: en total alcanza el 6.2%. Y es en el rango de jóvenes de entre 24 a 29 años de edad donde tiene mayor presencia, pero se está hablando de uno de cada diez jóvenes de este rango.

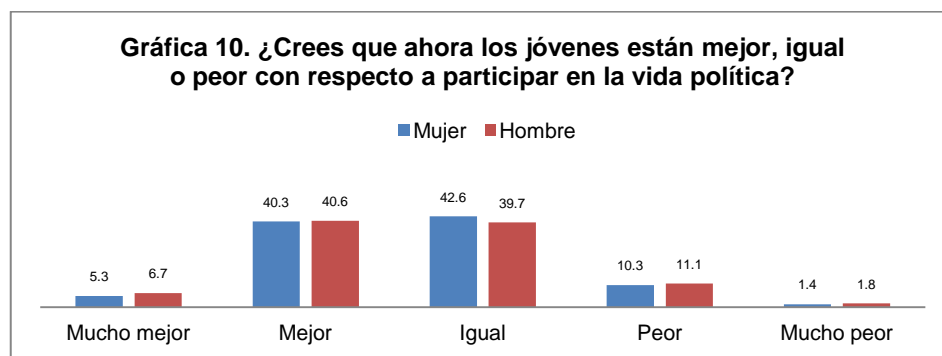


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVAJ2012.

### Jóvenes y vida política

Ahora se hace el análisis sobre la percepción de los jóvenes si están mejor, igual o peor en lo que respecta a participar en la vida política en retrospectiva con la vida de los padres. Casi la mitad de los jóvenes encuestados (mucho mejor/mejor: 46.5%) opinaron que se sienten mejor. Cuatro de cada diez cree estar igual (41.2%), y sólo el 12.3%, un minoría cree que están peor (peor/mucho peor). ¿Hay optimismo entre los jóvenes? ¿Se ha avanzado realmente en la consolidación de un sistema democrático (reglas, instituciones, prácticas) en Guanajuato? Con los datos expuestos en este trabajo no se puede afirmar de una manera categórica en ningún sentido. Sobre todo porque falta mucho por explorar en investigaciones que describan y expliquen con mayor profundidad los significados que le dan los jóvenes a la política, al poder, la democracia, al voto, a los partidos políticos, al gobierno, y sobre todo la autopercepción que tengan los jóvenes como agentes de cambio. El movimiento social Yo soy 132, que irrumpió el proceso electoral de 2012 relanzó hipótesis de que los jóvenes pueden ser protagonistas de los cambios políticos. Sin embargo, el movimiento mencionado no aglutinó a la mayoría de los jóvenes y la trascendencia del movimiento se encuentra entredicha porque no ha logrado superar su triunfo. Incluso, este movimiento en el estado a pesar de tener una base su activísimo ha desaparecido.





Fuente: Elaboración propia con datos de la EIJG2012.

## Conclusión

Se ha analizado desde diferentes dimensiones la relación de los jóvenes con la política. El objeto de estudio no es fácil de asir pues el grupo de edad estudiado no es uniforme y subyacen en él realidades diferenciadas que hacen aún más difícil encontrar un solo perfil que permita generalizar el comportamiento políticos de los jóvenes. No obstante ello, se considera que el análisis de los datos permiten describir a un joven guanajuatense que, como dice la teoría expuesta en el trabajo se encuentran alejados del mundo de la política al menos de manera notoria en dos dimensiones: en la opinión que existe en relación a los actores políticos, especialmente los partidos políticos. Pero de manera paradójica no cancelan la participación electoral como la mejor vía para participar en política, y más aún, poco más de la mitad de los jóvenes dice identificarse con los partidos políticos. Pero por otro lado también se tiene que los jóvenes no participan en organizaciones de carácter social o político.

El estudio expuesto deja una serie de interrogantes abiertas que deberán ser exploradas a profundidad, en particular las fuentes de aprendizaje de la política: familia, escuela y medios encierran muchas de los por qué del comportamiento político juvenil.

En síntesis, el análisis a los diferentes datos expuestos alcanzan a describir a un joven guanajuatense con opiniones y prácticas contradictorias, que avala con matices a los actores políticos, que siente tener mejores oportunidades en la vida política pero que en la realidad no se alcanza a notar el activismo de la juventud guanajuatense.

¿Es esta generación más democrática de lo que la fueron las anteriores? Habría que repasar nuevamente los valores y aspiraciones democráticas expuestas en este trabajo y observar si al final hay una mayor sofisticación política de los jóvenes y si realmente son un factor dentro de los cambios políticos del país, o si como antaño, son relegados de la toma de decisiones.

## Referencias bibliográficas

Bobbio, Norberto. 1985. El futuro de la democracia. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stoker (1980), *The American Voter*, United States of America, The University of Chicago Press.

Dahl, Robert, Alan. 1997. *La Poliarquía: participación y oposición*, 2a edición, España, Tecnos.

- Fernández Poncela, Anna M. 2003. *Cultura política y jóvenes en el umbral del nuevo milenio*, México, Instituto Federal Electoral.
- Instituto Mexicano de la Juventud. 2011. *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, en [http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta\\_Nacional\\_de\\_Juventud\\_2010\\_-\\_Resultados\\_Generales\\_18nov11.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta_Nacional_de_Juventud_2010_-_Resultados_Generales_18nov11.pdf) [Consultado el 13 de junio de 2013]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. *Censos de Población y Vivienda 2010*, en <http://www.censo2010.org.mx/> [Consultado el 13 de junio de 2013]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011. *Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud. Datos de Guanajuato*, en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/aPropositom.asp?s=inegi&c=2807&ep=68> [Consultado el 13 de junio de 2013]
- Krauskopf, Dina. 2000. “Cambio de paradigma y participación política. Los jóvenes ante la ciudadanía”, *Jóvenes, nueva época*, año 4, no. 11, pp. 142-157.
- Medina, Gabriel. 2009. *Juventud, Territorios de identidad y tecnologías*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad De México.
- Morduchowicz, Roxana. 2008. *La generación multimedia. Significados, consumos y prácticas culturales de los jóvenes*, Argentina, Paidós.
- Nateras Domínguez, Alfredo. 2002. *Jóvenes: culturas e identidades urbanas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades*, Argentina, Siglo Veintiuno editores.
- Reguillo, Rossana. 2002, “Jóvenes y esfera pública”, en José Antonio Pérez Islas (coordinador) *Jóvenes Mexicanos del Siglo XXI. Encuesta Nacional de Juventud 2000*. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud, México, pp. 254- 313.
- Wattenberg, Martin P. 2012. *Is voting for young people?* Estados Unidos de América, Pearson.
- Weber, Max. 1962. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Whitehead, Laurence. 2002. *Democratización. Teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica.

## **Desarrollo social y democratización en Guanajuato. Las contradicciones de una transición en la desigualdad. 1979-2014**

**Luis Miguel Rionda**

Universidad de Guanajuato-Campus León

riondal@ugto.mx, <http://www.luis.rionda.net>

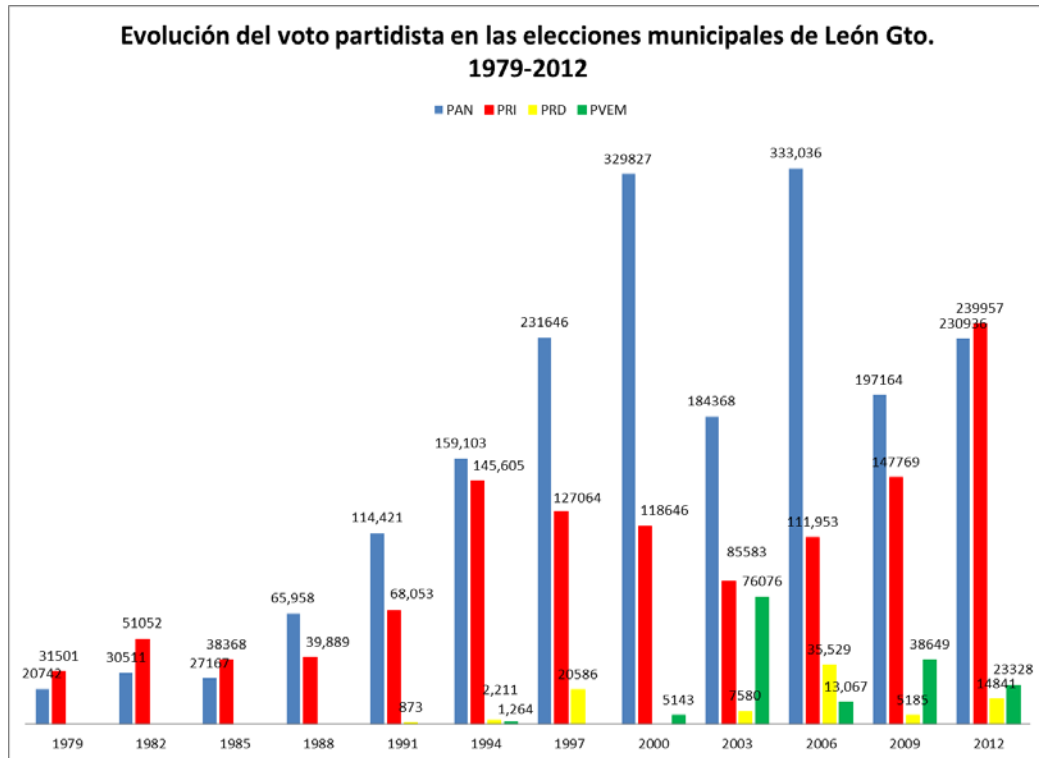
Palabras clave: Guanajuato, elecciones locales, **elecciones** mexicanas

El estado de Guanajuato ha vivido una transición democrática en el último cuarto de siglo caracterizada por su ritmo cambiante, la reproducción de viejas prácticas con nuevos actores, la consolidación de una nueva hegemonía partidista, y la ampliación de las opciones en los municipios con múltiples mudanzas de partidos y protagonistas; todo ello en medio de un entorno social fuertemente contrastado, en el que el desarrollo desigual ha sido la característica, con la acentuación de los diferenciales sociales y la irrupción de la violencia social, siempre negada o minisvaluada por las autoridades. Retomaré una hipótesis que desarrollé en un texto que publiqué en 1996, “Los extremos de la medianía: la pobreza en Guanajuato” en el que expresaba la convicción de que se trata de una entidad caracterizada por evidenciar extremos en sus indicadores de desarrollo social, que luego se traducen en una aparente medianía que hace que se ignore su polarización, y que ello se traduce en comportamientos político electorales extremos y cambiantes, como se ha evidenciado en el largo plazo. Ahora, a dos décadas de distancia, contamos con una visión más comprensiva de los procesos políticos regionales, que pueden ser una aportación empírica y analítica a la discusión a las dimensiones cambiantes de la democracia subnacional.

### **Algunos antecedentes**

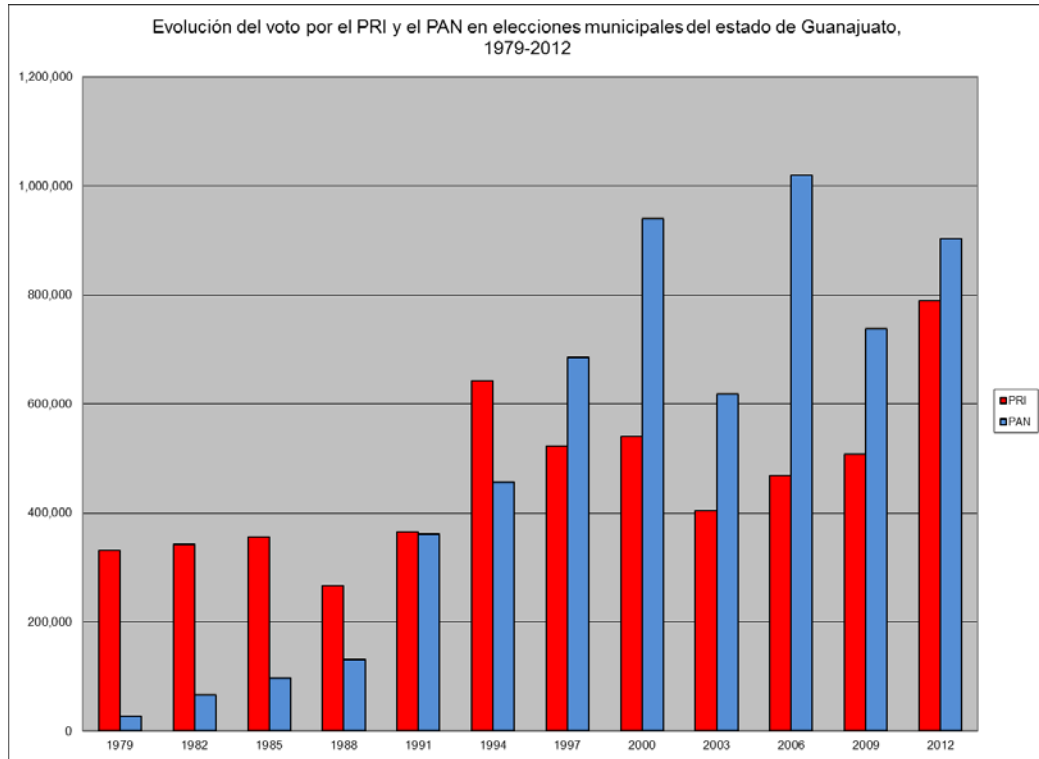
Guanajuato ha experimentado elecciones locales competidas desde –al menos– la década de los ochenta del siglo pasado. Los primeros ayuntamientos ganados por la oposición al entonces partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron la capital estatal en 1982 que durante un trienio gobernó el Partido Demócrata Mexicano (PRD), vinculado con la Unión Nacional Sinarquista (UNS). En 1985 el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo su primer triunfo municipal en San Francisco del Rincón. Ese mismo año el PDM perdió la capital del estado luego de una elección muy cuestionada, cuyo resultado fue negociado por la dirigencia de ese partido, que estuvo de acuerdo en recibir como una especie de compensación, el gobierno del municipio de Comonfort. Esa negociación desató el proceso de descomposición interna dentro del PDM, cuyos cuadros emigraron en masa hacia el PAN; a partir de entonces este partido sustituiría al PDM como principal oposición política en la entidad.

En 1988 el PAN logró su primer triunfo electoral reconocido<sup>431</sup> en León. A partir de entonces, ese partido se convirtió en la fuerza hegemónica local, lo que le garantizó una permanencia de 24 años y ocho administraciones al hilo, con triunfos muy amplios sobre el partido en segundo lugar, en ocasiones de hasta de 200% por sobre su rival inmediato, el PRI. Así sucedió en las elecciones del 2000, cuando el PAN obtuvo un 178% más de votos que el PRI, casi triplicando a su oponente. En las del 2003 logró 115% más votos que el PRI, más que doblando el número de su rival.



A nivel del gobierno estatal, en 1991 el PAN logró el reconocimiento tácito de su pretendido triunfo en las elecciones del 18 de agosto mediante el nombramiento de un gobernador interino, Carlos Medina Plascencia, quien gobernó la entidad hasta el 25 de junio de 1995. Esto significó la pérdida del control de las elecciones locales por parte del PRI, que se valía de su predominio en la Comisión Estatal Electoral para garantizar su acceso a los gobiernos y la representación en municipios y en el estado. Las elecciones del 1 de diciembre arrojaron números globales que mostraban un empate entre las dos fuerzas partidistas principales, pero el PAN se hizo con 12 municipios de los más importantes de la entidad. A partir de entonces, el predominio del PAN se acentuó y prolongó a lo largo de más de dos décadas, gobernando a la mayor parte de los guanajuatenses.

<sup>431</sup> Se asegura entre los militantes antiguos de ese partido que el primer triunfo electoral de Acción Nacional se había obtenido en 1976, con la candidatura del doctor Juan Manuel López Sanabria (1921-1986), pero fue desconocido por el Congreso del Estado, que determinó la instalación de una Junta de Administración Civil para gobernar durante el trienio 1976-1979.



Desde 1983 a la fecha se han sucedido once administraciones municipales en Guanajuato. En ese año se reconocieron los dos primeros triunfos de partidos de oposición en la entidad: el PDM en Guanajuato capital, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en San José Iturbide, ambos con candidatos extraídos del PRI. A lo largo de estas tres últimas décadas, ninguno de los 46 municipios ha sido ajeno a la alternancia en al menos una ocasión. El PAN ha gobernado a todos los municipios sin excepción, desde una sola ocasión, hasta en 8, como lo fue en el caso de León. Del total de 506 ayuntamientos que han regido sobre los municipios guanajuatenses, el PAN ha gobernado en 175. Y si restringimos el horizonte al año de 1992, cuando la competitividad electoral encuentra vías de expresión y respeto a los resultados, de 368 administraciones ese partido ha gobernado en 173, un 47%. En ese mismo periodo, 41 administraciones (11%) han sido gobernadas por seis partidos diferentes al PRI y al PAN. La alternancia y el pluripartidismo son una realidad sólidamente establecida en esta entidad.

Tabla 1. Administraciones municipales según partido gobernante, 1983-2015

	PARTIDO GOBERNANTE										
	1983-1985	1986-1988	1989-1991	1992-1994	1995-1997	1998-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015
ABASOLO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	PAN
ACAMBARO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PAN	PAN	PRD-PRI	PAN-NA
ALLENDE	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRD-PRI-PVEM	PRI-PVEM
APASEO EL ALTO	PRI	PRI	JAC	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PVEM	MC
APASEO EL GRANDE	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	CONVERG.	PAN	PAN	PRI-PVEM
ATARJEJA	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
CELAYA	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN-NA
CIUDAD MANUEL DOBL	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI-PVEM
COMONFORT	PRI	PDM	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN-NA
CORONEO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PRD(*)	PAN	PAN	PAN	PAN
CORTAZAR	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI-PVEM
CUERAMARO	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRD
DOCTOR MORA	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PVEM	PAN	CONVERG.	PAN (**)
DOLORES HIDALGO	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI
GUANAJUATO	PDM		PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN	PRI-PRD	PRI
HUANIMARO	PRI	PRI	PRI	PRI	PARM	PAN	PRI	PAN	PAN	PT	PRD
IRAPUATO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN-NA
JARAL DEL PROGRESO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
JERECUARO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN-PVEM	PAN-NA
LEON	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI-PVEM
MOROLEON	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRD	PAN	PRI	PRD
OCAMPO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PRD	PAN
PENJAMO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
PUEBLO NUEVO	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI-PVEM	NA
PURISIMA DEL RINCON	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN-NA
ROMITA	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI
SALAMANCA	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN-NA
SALVATIERRA	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRD	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN
SAN DIEGO DE LA UNIC	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PT	PAN	PAN	PAN
SAN FELIPE	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
SAN FRANCISCO DEL R	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
SAN JOSE ITURBIDE	PARM	PRI	PRI	PAN	PARM	PRD	PAN	CONVERG.	PAN	PAN	PAN
SAN LUIS DE LA PAZ	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRD	PRI-PVEM
SANTA CATARINA	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN
SANTA CRUZ DE JUV. R	PRI	PRI	PRI	PRI	INDEP.	PVEM	PRI	PVEM	PAN	PRI-PRD	PAN
SANTIAGO MARAVATIO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD-PT	PRI	PAN
SILAO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI
TARANDACUAO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
TARIMORO	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
TIERRA BLANCA	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PRD	PRI	PRI	PAN
URIANGATO	PRI	PRI	PARM	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PVEM	PRI	PAN-NA
VALLE DE SANTIAGO	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRD	PAN	PRD	PAN	PRD	PAN
VICTORIA	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI-PVEM
VILLAGRAN	PRI	PST	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI	PAN	PRI	PVEM
XICHU	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN (**)	PAN	PAN
YURIRIA	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PVEM	PVEM	PAN-NA

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Estatal Electoral (1982 a 1994) y del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (1997 a 2012).

Durante los primeros procesos electorales municipales la competitividad partidista exhibió una clara tendencia hacia su incremento, concentrándose sobre todo en los municipios más urbanizados y de mayor desarrollo relativo. Esto fue así a lo largo de los años noventa, hasta que la competitividad electoral pareció estancarse e incluso reducirse en esas municipalidades, mientras que en las elecciones de los municipios de menor desarrollo se mostró un comportamiento diferente, con claros incrementos en la intensidad de su



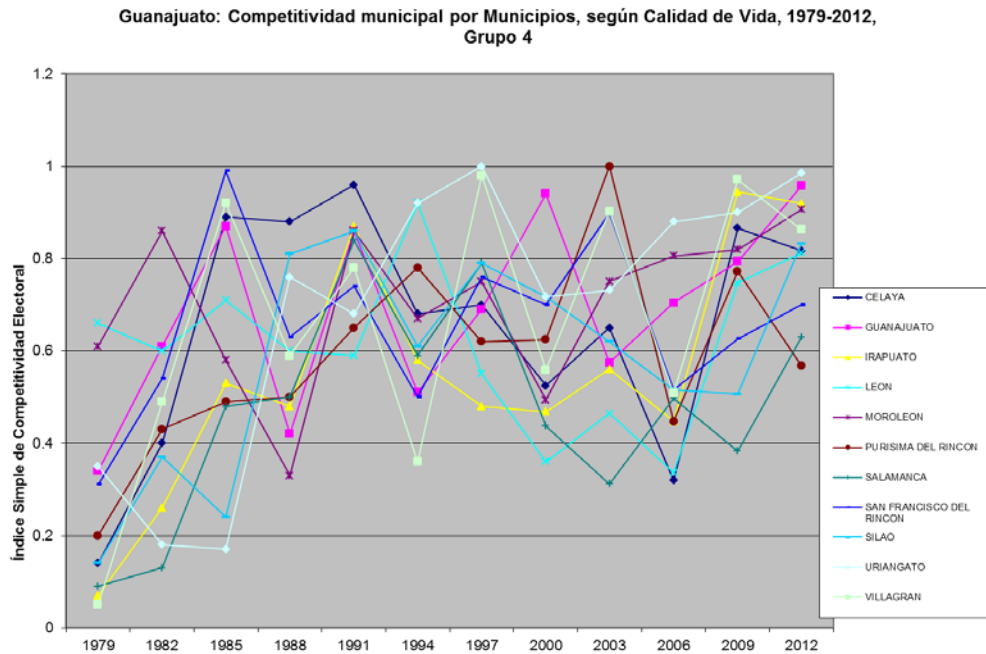
competencia partidista. Obsérvese el comportamiento histórico del índice simple de competitividad electoral,<sup>432</sup> calculado con base en la sumatoria de los resultados municipales:



Se transitó rápidamente desde una situación de partido hegemónico, acostumbrado a no confrontar desafíos electorales de consideración en los ámbitos municipales en los años ochenta, a una cúspide de competencia perfecta en 1991 entre el PRI y el PAN. Pronto este último se convertiría en el nuevo beneficiario de la caída en la competitividad, sobre todo en los municipios más desarrollados, hasta constituirse en la nueva fuerza hegemónica, casi incontestable, a lo largo de la primera década del nuevo siglo.

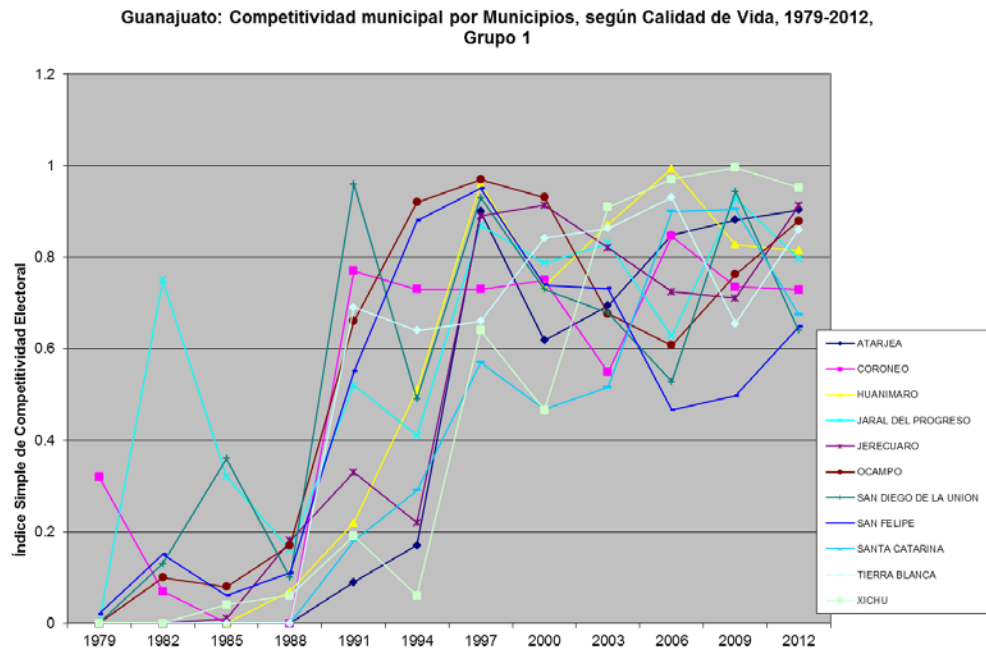
Pero ¿cuál es la relación del comportamiento electoral con el desarrollo social? Veamos ahora la situación que se presentó en los once municipios con mayor desarrollo relativo, de acuerdo al índice CalVida, desarrollado por Boltvinik, Cortés y Ramírez (1997):

<sup>432</sup> Se trata del índice obtenido al dividir la votación del partido ubicado en el segundo lugar sobre la del partido ganador. El índice 1.00 equivaldría a la más alta competitividad (empate perfecto) y de ahí se desciende hasta 0.00 (nula competitividad).



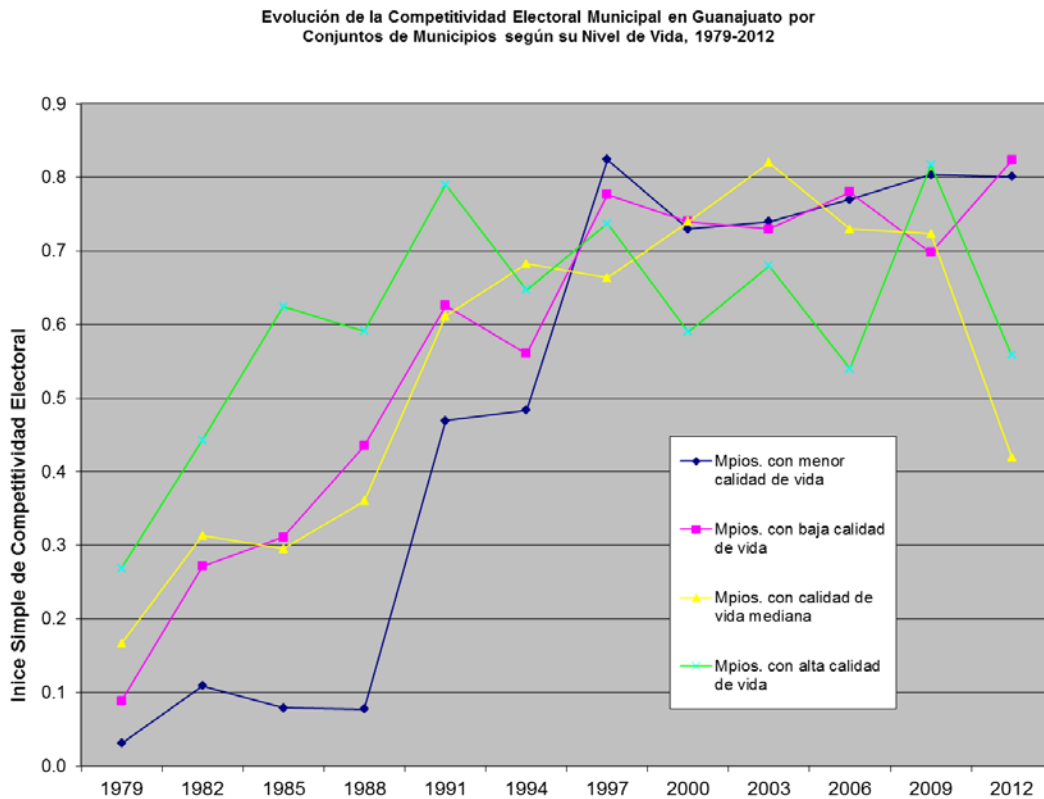
Algunos municipios desarrollados vieron hundirse su índice de competencia, al institucionalizarse con fuerza el nuevo partido hegemónico, como sucedió en León, Irapuato, Silao o Celaya. Pero en otros, como Uriangato, Purísima o Villagrán, menos institucionalizados, experimentaron “picos” de competencia promovidos por buenas candidaturas, sin importar demasiado los partidos contendientes.

Y en el extremo opuesto, los once municipios de menor desarrollo relativo, evidenciaron poca competitividad hasta mediados de los años noventa, cuando se integraron al concierto del antagonismo electoral:



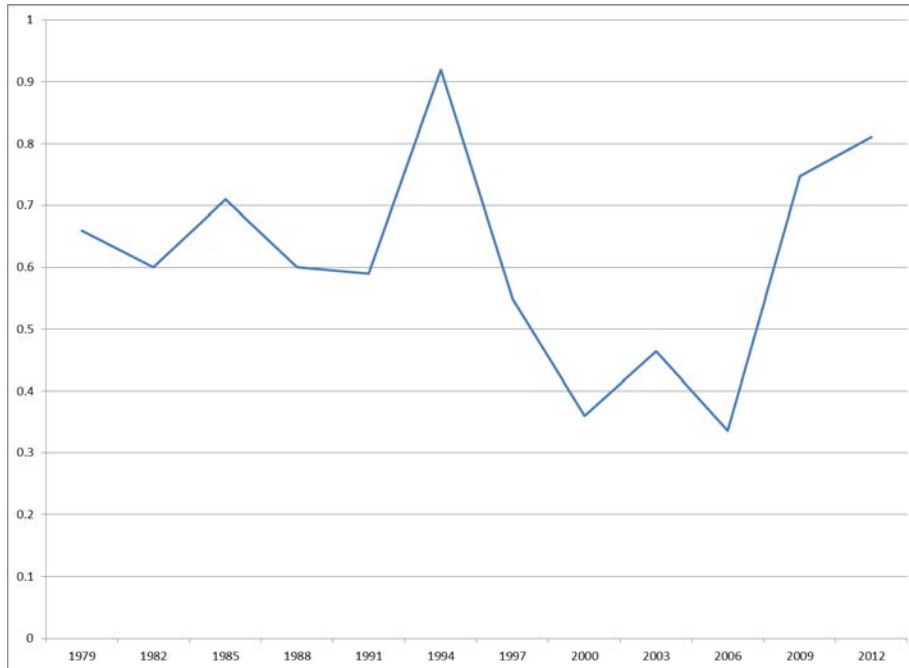
En los anteriores municipios han pesado mucho las personalidades carismáticas, los liderazgos locales, el clientelismo y los cacicazgos, como en Xichú, Ocampo y San Diego. Los partidos son simples franquicias que buscan atraer a este tipo de personalidades con gran arrastre popular. Sin embargo, ello ha venido en demérito de la institucionalización regional del sistema de partidos, y ha facilitado la consolidación política de familias, intermediarios y líderes sin demasiada moralidad.

Viendo un comparativo entre los cuatro conjuntos de municipios, agrupados según su índice de calidad de vida,<sup>433</sup> se puede constatar cómo las líneas de evolución de la competitividad electoral municipal se han cruzado, y en las elecciones recientes ésta se ha concentrado en las municipalidades de menor desarrollo relativo:

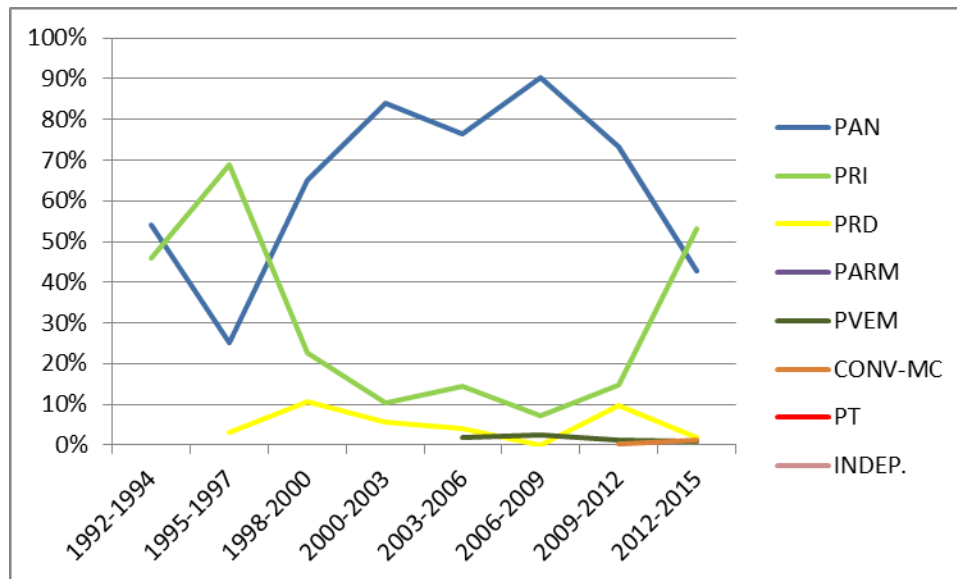


Podemos observar el caso de León, que durante mucho tiempo aparentó consolidarse como un bastión inexpugnable del PAN:

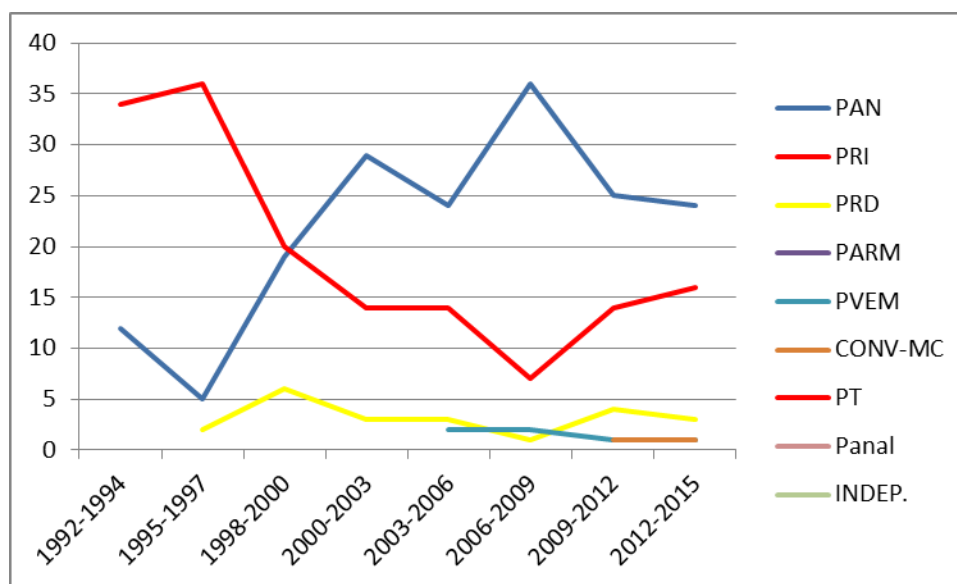
<sup>433</sup> Desarrollado por Julio Boltvinick y Fernando Cortés (1997).



En cuanto a la población municipal gobernada por los partidos políticos, hemos experimentado esta evolución:



La hegemonía del PAN se tradujo en el gobierno de la mayor parte de las municipalidades, llegando al extremo en 2006-2009 de gobernar en 36 de los 46 ayuntamientos, donde habitaba el 90% de la población local. Veamos esta situación por cantidad de municipios gobernados:



Durante más de dos décadas Acción Nacional experimentó una expansión incontestada, una consolidación notable tanto en municipios desarrollados como en otros de menor adelanto. Sus administraciones estatales —cuatro gobernadores electos y tres interinos— gobernarán durante 27 años a la entidad, hasta el 2018. Su filosofía de gobierno y de administración pública ha demostrado ser tan variable como la de sus antecesores priístas: cada gobernador, cada edil municipal, ha desarrollado un estilo propio de ejercer el poder: en ocasiones buscando la inclusión y la participación ciudadana, en otras en franco divorcio con las mismas. Las diversas crisis económicas y políticas que se han vivido en el país han dejado mella en la efectividad en el desempeño de los gobiernos del PAN, que han buscado, a veces sin mucho éxito, mantener una relación constructiva con los tres últimos presidentes de la República, dos de ellos emanados de sus propias filas, y uno, Vicente Fox, exgobernador de la entidad. Aunque Guanajuato se convirtió en reservorio de votos presidenciales panistas, los regímenes beneficiados por ese caudal no se mostraron especialmente reconocidos hacia la entidad. Inclusive se puede aventurar que cada administración presidencial ha tenido un costo electoral en la entidad, debido a las consecuencias que se han padecido localmente por las políticas generales, como ha sucedido con las consecuencias del Tratado de Libre Comercio, el manejo de la crisis económica de 2008-2009, o el deterioro sin precedentes de la seguridad ciudadana a lo largo del sexenio del presidente Calderón. Muchas consecuencias de esas y otras medidas han afectado la percepción pública sobre la capacidad de las administraciones de Acción Nacional para responder a situaciones de crisis.

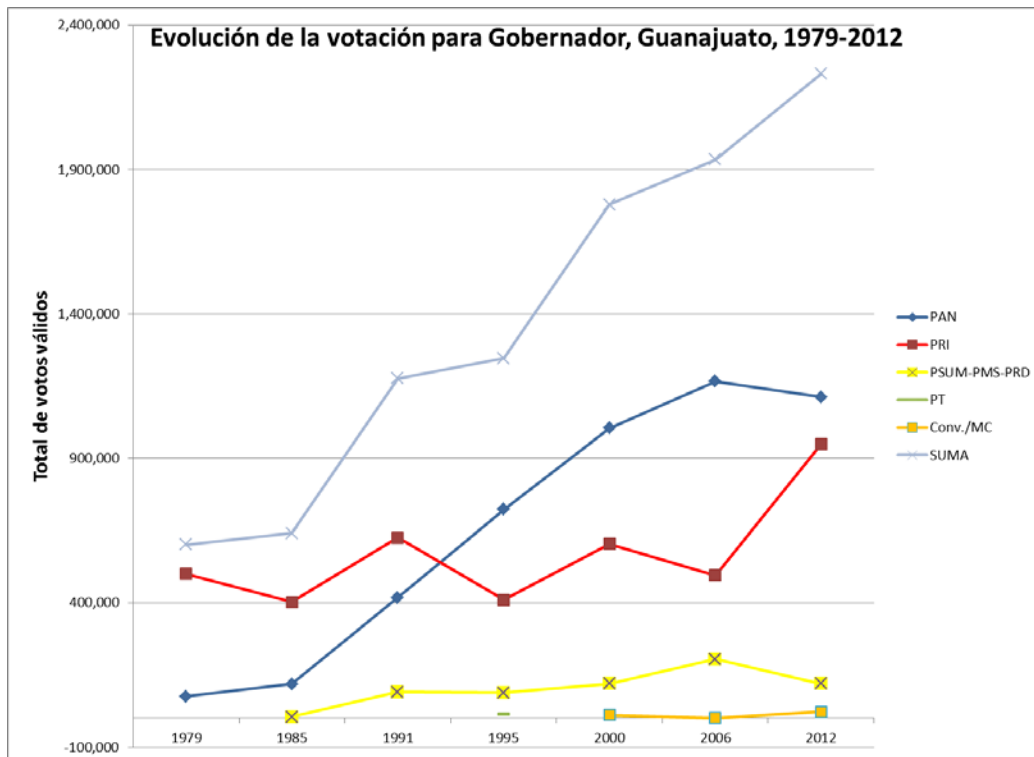
### Balance de la elección reciente

Desde varios meses antes de la jornada electoral del 1 de julio de 2012 se anunciaba que el clima político local estaba cambiando rápidamente, y que las dos décadas de hegemonía panista habían producido el desgaste inevitable del ejercicio del poder. La clase gobernante en el estado y los municipios acusaba serios problemas para mantener su imagen de eficiencia y honestidad que les había valido sendos y repetidos triunfos a lo largo de la geografía de Guanajuato. Dentro de la propia élite gobernante se gestaba la inconformidad ante las evidencias de manejos deshonestos de bienes públicos en áreas como el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG), el sistema DIF estatal, la Secretaría de Salud de la enti-

dad, la onerosa construcción de la denominada “Expo Bicentenario”, el dispendio en proyectos de difícil justificación, y otros casos que ponían en evidencia un creciente descontrol y relajación de las ligaduras morales del panismo.

Por su parte, el PRI local se reponía de la enorme crisis interna que experimentó en 2006, y que le costó una de sus peores derrotas en la elección de gobernador y el resto de las locales y federales. Para gobernador la alianza PRI-PVEM obtuvo un 26.2% contra 61.8% de la alianza PAN-Nueva Alianza (NA). Al presidente Calderón, Guanajuato le aportó 1 millón 155 mil votos, de los 15 millones que sumó, sólo menos que el EdoMex, el DF y Jalisco. El candidato presidencial del PRI, Madrazo, sólo recibió 368 mil 789 votos, apenas un poco más que el candidato de la Alianza por el Bien de Todos, López Obrador, quien recibió 301 mil 463 sufragios.

La crisis del PRI pudo ser sorteada mediante una recomposición interna, impulsada desde el CEN y por los líderes morales más destacados: el vicepresidente de la Cámara de Senadores Francisco Arroyo, el diputado y líder nacional de la CNC Gerardo Sánchez, el presidente del Comité Directivo Estatal José Luis González Uribe, el líder de los diputados locales y dirigente de la CTM local Hugo Varela, y los excandidatos a gobernador Miguel Ángel Chico y Juan Ignacio Torres Landa. Las elecciones intermedias de 2009 evidenciaron una recuperación sensible de la efectividad electoral de ese partido, que se confirmaría con los resultados de la elección reciente, cuando el candidato del PRI perdió con una diferencia de 7.3% por debajo del candidato del PAN.

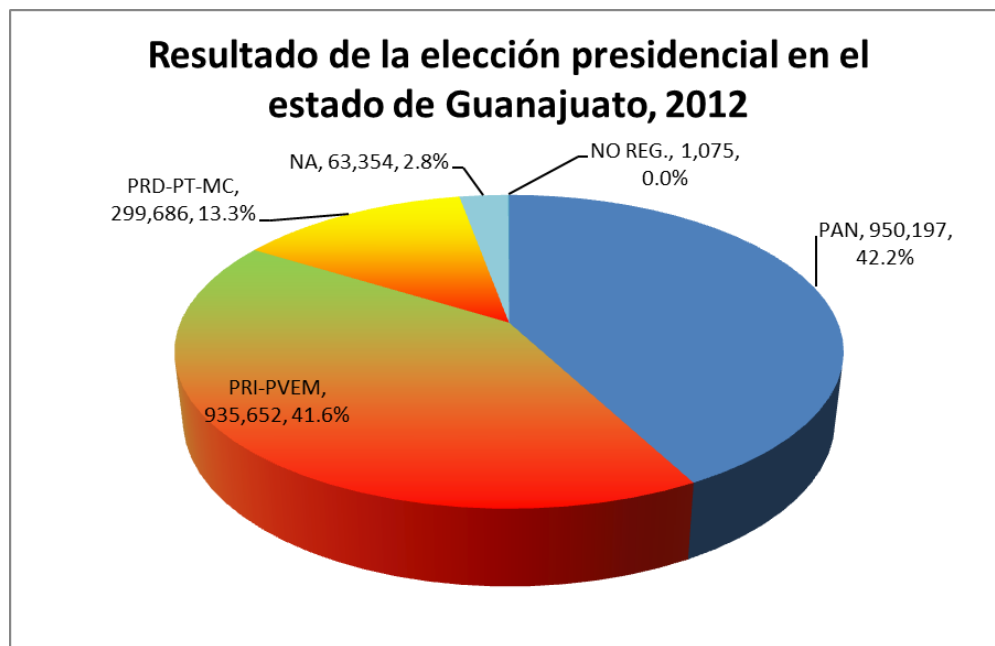


Los candidatos a gobernador del estado fueron Miguel Márquez Márquez por la alianza PAN-NA, Juan Ignacio Torres Landa García por la alianza PRI-PVEM, Arnulfo Montes de la Vega por el PRD, Ernesto Prieto Ortega por el PT y Enrique Eguarte Alvarado por el Movimiento Ciudadano (MC). Es de llamar la



atención el hecho de que la Coalición Progresista (PRD-PT-MC) no logró definir alianzas a nivel local, por lo que el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador debió expresar su apoyo público a los tres candidatos a gobernador que contendían por los tres partidos de su plataforma.

Las campañas locales se desarrollaron en buena medida bajo la sombra de los procesos presidenciales. La alianza PRI-PVEM apostó desde temprano a la popularidad del candidato presidencial Enrique Peña Nieto, de quien muchos priístas conspicuos locales se decían muy cercanos, como la candidata a la alcaldía de León, la muy popular Bárbara Botello. Por su parte, los panistas habían atravesado por un complejo proceso de selección interna de su candidato presidencial. El gobernador panista Juan Manuel Oliva había comprometido su apoyo a Ernesto Cordero, por lo que la victoria inopinada de Josefina Vázquez Mota lo dejó en una situación delicada, de la que salió luego de ofrecer su probada experiencia como operador electoral, y prometerle a la candidata presidencial aportarle un millón 400 mil votos. Al final fueron poco más de 950 mil votos, que le permitieron a Vázquez Mota ganar el estado de Guanajuato, con apenas 0.6% de distancia sobre Peña Nieto:



El proceso para renovar los ayuntamientos se vivió de manera intensa, aunque desigual entre los municipios. Las numerosas encuestas pre-electorales, de muy diferente calidad y confiabilidad, anunciaban escenarios contradictorios, particularmente favorables a los dos partidos principales, según la cercanía de la casa encuestadora. La mayoría falló en sus pronósticos, y no por el margen de error anunciado, sino por mucho más. Por ejemplo, la mayoría de las encuestas levantadas en Celaya preveían un cómodo triunfo del candidato del PRI, José Luis González, lo que resultó muy lejano a la realidad. En León las encuestas mostraban un empate técnico entre Bárbara Botello (PRI-PVEM) y Miguel Salim (PAN), y sin embargo la distancia con la que ganó la candidata resultó bastante más lejano del margen de error: un 10% por encima de su rival panista. Fueron muchas las sorpresas que depararon los resultados a los analistas.

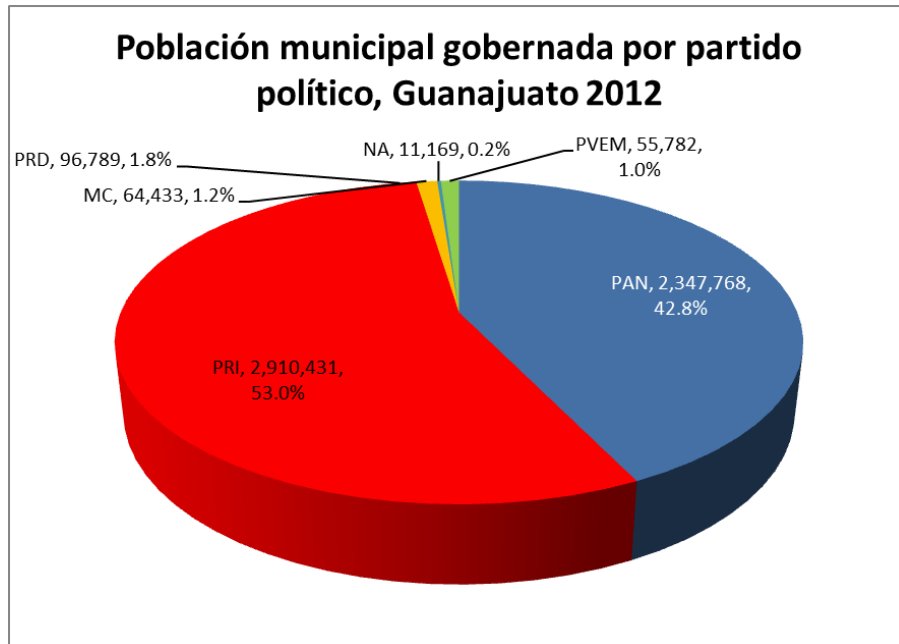


**Tabla 2. Resultados de las elecciones municipales en el estado de Guanajuato, 2012**

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	PAN-NA	PRI-PVEM	NO. REG.	NULOS	TOTAL EMITIDO	TOTAL VÁLIDO	LISTA NOMINAL	PARTICIPACIÓN	
TOTALES	904,365	789,909	166,912	34,966	111,431	32,327	55,801	20,162	79,328	1,261	101,460	2,297,922	2,196,462	3,860,271	59.5%	
1. ABAJOLO	20771	10237	1327	321	2297	168	755		1412		9	1611	38,908	37,297	61,956	62.8%
2. ACÁMBARO	18515	9904	11486	882	1083	612	631	517		27	3565	47,222	43,657	93,572	50.5%	
3. ALLENDE	22324	24130	2651	1435	2215	706	846	1073	2978	63	2997	61,418	58,421	108,504	56.6%	
4. APASEO EL ALTO	6321	5951	1723	417	284	10138	224		737	36	1442	27,273	25,831	46,765	58.3%	
5. APASEO EL GRANDE	10082	10669	3973	543	3669	226	636			20	1490	34,002	32,512	58,524	58.1%	
6. ATARIJA	1345	1215	13		650						80	3,303	3,223	3,976	83.1%	
7. CELAYA	88181	62730	13231	3974	5878	2557	3910	2622	8792	111	7056	199,042	191,986	326,807	60.9%	
8. CIUDAD MANUEL DOBLADO	4989	8620	537	859	146		266		1338	10	623	17,388	16,765	29,608	58.7%	
9. COMONFORT	16117	6801	2896	387	368	576	623	786	993	25	1222	30,794	29,572	53,285	57.8%	
10. CORONEO	2283	1409	1806	199	115						279	6,232	5,953	9,075	68.7%	
11. CORTAZAR	15484	13792	3809	411	1514	345	1680		1712	23	1616	40,386	38,770	67,191	60.1%	
12. CUERÁMARO	4555	1805	6080	177			36			5	851	13,509	12,658	21,348	63.3%	
13. DOCTOR MORA	3101	2618	661		393	1654	1910		103		525	10,965	10,440	15,533	70.6%	
14. DOLORES HIDALGO	20004	27451	1592	1099		634	1094			37	4512	56,423	51,911	99,801	56.5%	
15. GUANAJUATO	19900	22355	9556	1971	9898	814	1037	460		44	4351	70,386	66,035	120,093	58.6%	
16. HUANÍMARO	2360	2459	3086	802	720	65	108	46		1	387	10,034	9,647	15,871	63.2%	
17. IRAPUATO	89633	86700	6372	1834	3571	2300	2650	2015		120	14583	209,778	195,195	357,091	58.7%	
18. JARAL DEL PROGRESO	6859	2075	559	108	5465	190	1281			4	736	17,277	16,541	26,918	64.2%	
19. JERÉCUARO	6425	4731	5670	3	682	493	170	210	797	13	1394	20,588	19,194	41,266	49.9%	
20. LEÓN	230936	239957	14841	4668	23328	2996	7820	7173	39763	366	16816	588,664	571,848	951,487	61.9%	
21. MOROLEÓN	6682	2678	7370	233	1958	1347	1700		482	17	979	23,446	22,467	40,477	57.9%	
22. OCAMPO	4714	3761	1287		135				247		257	10,401	10,144	15,968	65.1%	
23. PÉNJIAMO	29000	27385	1928	746	609		624	1870	4036	24	2442	68,664	66,222	117,061	58.7%	
24. PUEBLO NUEVO	1947	1447	276	60	431	293	2355				228	7,154	6,926	10,158	70.4%	
25. PURÍSIMA DEL RINCÓN	16271	7959	348	154	408		191	655	1355	9	658	28,008	27,350	44,313	63.2%	
26. ROMITA	5816	8104	6489		395	155	722	465		8	1483	23,637	22,154	40,411	58.5%	
27. SALAMANCA	53923	36285	5530	1931	5795	2833	2039	1724		92	7675	117,827	110,152	192,265	61.3%	
28. SALVATIERRA	22422	13491	3811	657	978	209	475			30	3154	45,227	42,073	81,323	55.6%	
29. SAN DIEGO DE LA UNIÓN	7837	3405	455	985	1216		306		397	7	721	15,329	14,608	25,719	59.6%	
30. SAN FELIPE	13816	18348	1783	334	955		806		2036	14	2224	40,316	38,092	71,695	56.2%	
31. SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	19906	23682	1110		1164		486		2751			48,499	48,499	81,347	59.6%	
32. SAN JOSÉ TURBIDE	11960	8959	2852	1383	535	475	1724		832	13	1245	29,978	28,733	48,304	62.1%	
33. SAN LUIS DE LA PAZ	12418	14236	2537	1003	2104	935	5161		2312	44	2850	43,600	40,750	76,151	57.3%	
34. SANTA CATARINA	1604	1082										2,686	2,686	3,867	69.5%	
35. SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	17626	10000	2060	407	1860	222	863			6	1563	34,607	33,044	54,768	63.2%	
36. SANTIAGO MARAVATÍ	2291	1878		15	98						189	4,471	4,282	6,428	69.6%	
37. SILAO	20599	24760	2361	759	8990	334	839					58,642	58,642	116,294	50.4%	
38. TARANDAQUAO	2655	2465	385		42				269	2	169	5,987	5,818	10,000	59.9%	
39. TARIMORO	3505	4584	1926	90	239	201	5350		600	7	882	17,384	16,502	30,266	57.4%	
40. TIERRA BLANCA	2620	2202	2254	182	813					4	314	8,389	8,075	11,214	74.8%	
41. URIANGATO	8429	8626	897	118	6299		162	165		8	973	25,677	24,704	44,917	57.2%	
42. VALLE DE SANTIAGO	23519	3044	22146	1303	2017	625	2667			768	40	4220	60,349	56,129	108,040	55.9%
43. VICTORIA	3546	3183	1773	55	100		133		333	3	405	9,531	9,126	13,818	69.0%	
44. VILLAGRÁN	5274	5009	3602	1673	6114	224	3160			6	1169	26,231	25,062	38,918	67.4%	
45. XICHÚ	2989	2670	31		32					3	145	6,014	5,869	7,941	75.7%	
46. YURIPIA	13411	5057	1832	2788	5868		361	381	1189	10	1379	32,276	30,897	59,937	53.8%	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. En amarillo se señala el partido o coalición ganadores.

En esta ocasión, 59.5% de los ciudadanos de la lista nominal acudieron a sufragar en la elección municipal, lo cual es un verdadero récord para este tipo de comicios. De los 46 municipios, 15 los ganó el PAN, más 9 de la coalición PAN-NA; 4 los ganó el PRI por sí solo, pero 12 la coalición PRI-PVEM; 3 municipios fueron para el PRD, uno el PVEM, uno para NA y otro más el MC. Un panorama más variado en términos partidistas no puede ser más posible.



El PAN ya no gobierna a la mayoría de la población municipal, y perdió su bastión en León. Retuvo con trabajos Irapuato, donde a pesar de haber hecho coalición con NA, el PRI casi le empata, y le hubiera ganado de haber hecho alianza con el PVEM. En Celaya la coalición PRI-Verde quedó a 9% de distancia de la coalición PAN-NA (40.3% versus 39.3%), contradiciendo a las encuestas prelectorales que anunciaban una victoria priísta. En Doctor Mora la pequeña diferencia con que había ganado la coalición PRI-Verde le permitió al PAN arrebatarse el triunfo mediante un recurso legal que revirtió el resultado en los juzgados. Tarimoro, Uriangato y Pénjamo vieron apretadísimas victorias del PRI-Verde, del PAN-Panal y del PRI-Verde respectivamente. Y varios municipios vieron más de dos contendientes con posibilidades reales de triunfo: competitividad tripartita en Apaseo el Alto, Huanímaro, Moroleón, Pueblo Nuevo, Tierra Blanca y Uriangato; incluso entre cuatro partidos como en Guanajuato capital y cinco en Villagrán. En Valle de Santiago el agarrón de antología fue entre el PAN y el PRD, ganando con muy poco el primero. Todo un concierto de opciones, que el electorado pudo barajar con plena libertad.

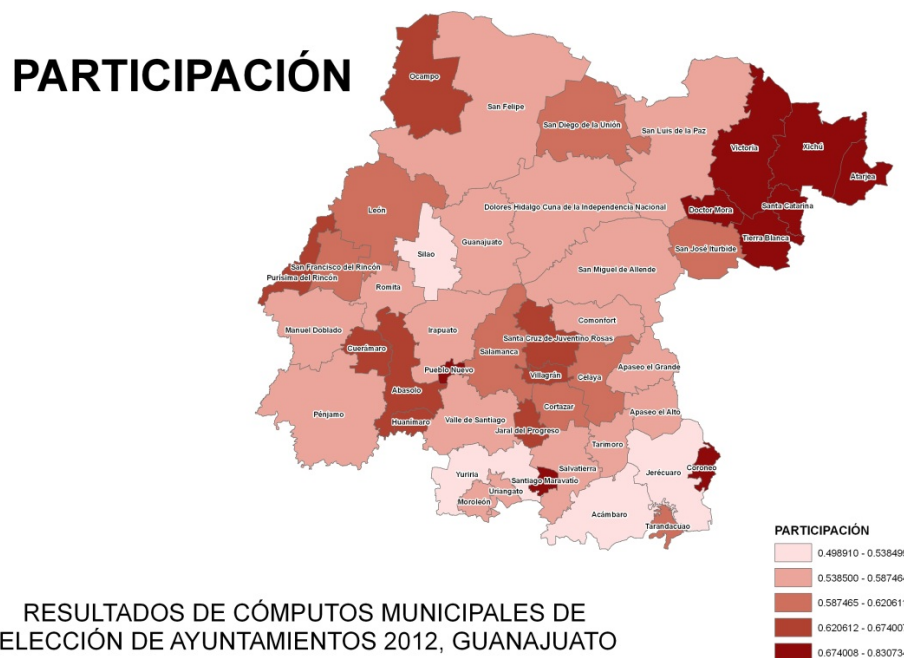
El relevo municipal confirma que cada vez más el electorado de Guanajuato analiza las ofertas y perfiles de los candidatos, y deja de lado las lealtades partidistas, que en el pasado reciente nos han conducido a hegemonías que empobrecieron mucho la vida política local. Ningún partido político en particular debería acaparar los espacios de gobierno y de representación, como lo hicieron en sus respectivos momentos el PRI y el PAN. La competencia y el libre juego de los actores facilitan con mucho la formación de una ciudadanía consciente y exigente, cuya única lealtad es hacia la atención de las necesidades comunes y la supe-

ración de los problemas que hoy nos agobian. La política como instrumento para la oxigenación del poder, mediante la renovación de las élites gracias a la alternancia recurrente.

Quedaron en evidencia las sustantivas diferencias entre los municipios de la entidad: desde la espezanzadora alternancia en León, hasta la derrota de los cacicazgos regionales en Yuriria, Pueblo Nuevo, Valle de Santiago, Salvatierra, Xichú y otros. Pocas camarillas que se consideraban inamovibles quedaron incólumes, incluso el célebre Yunque en el PAN, que hoy vive uno de sus peores momentos gracias al deslinde que ha emprendido el candidato ganador y hoy gobernador Miguel Márquez, quien le arrebató su bastión en la Secretaría de Educación de Guanajuato, que ahora está en manos de un politécnico laico.

A continuación se presentan los resultados de las elecciones municipales mediante su expresión en mapas generados gracias a un Sistema de Información Geográfica. Agradezco el apoyo de la arquitecta Ma. Guadalupe Covarrubias por su inapreciable apoyo en la generación de estas ilustraciones.

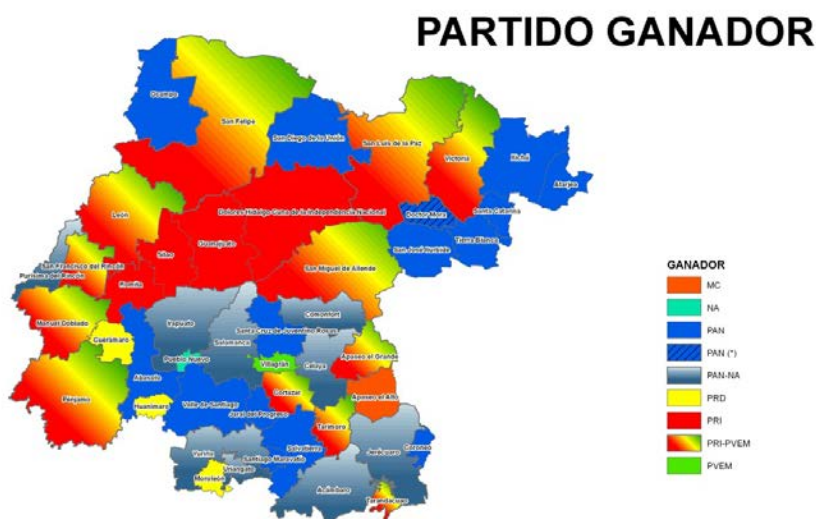
**Ilustración 1. Participación en elecciones municipales en el estado de Guanajuato, 2012**



RESULTADOS DE CÓMPUTOS MUNICIPALES DE  
ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS 2012, GUANAJUATO

La Participación Electoral (PE) muestra una distribución que es difícil de interpretar en función del nivel de desarrollo municipal, su urbanización o nivel educativo. Los municipios desarrollados tienden a mostrar niveles medios de PE, mientras que algunos de carácter más bien rural y de desarrollo medio, como Acámbaro, Yuriria y Jerécuaro, muestran niveles elevados. Llama la atención, porque en esas municipalidades imperan los liderazgos clientelares que inclinan la balanza en favor del partido de su conveniencia.

**Ilustración 2. Municipios por partido ganador en las elecciones municipales en el estado de Guanajuato, 2012**



RESULTADOS DE CÓMPUTOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS 2012, GUANAJUATO

A pesar del fuerte avance de los partidos de oposición al PAN, éste partido mantiene su predominio en buena parte del corredor industrial, y en varios municipios del norte rural. El PRI y su alianza con el PVEM lograron arrebatar municipios industrializados como León y Silao, la capital del estado y los municipios de la sierra de Guanajuato, las “lomas arribefías” y el rincón penjamense. El PRD sigue dependiendo mucho de personajes locales con arraigo, lo que le dio el triunfo en el municipio industrial de Moroleón, más los rurales de Cuerámara y Huanímara.

El periódico local a.m. publicó una figura que muestra cómo se modificó el mapa político municipal de Guanajuato entre una elección y otra:

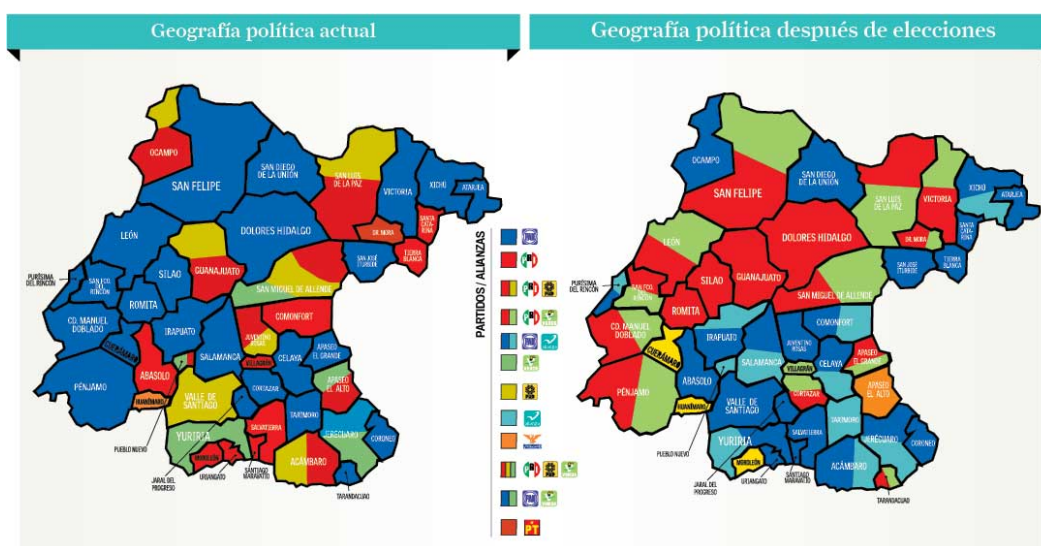
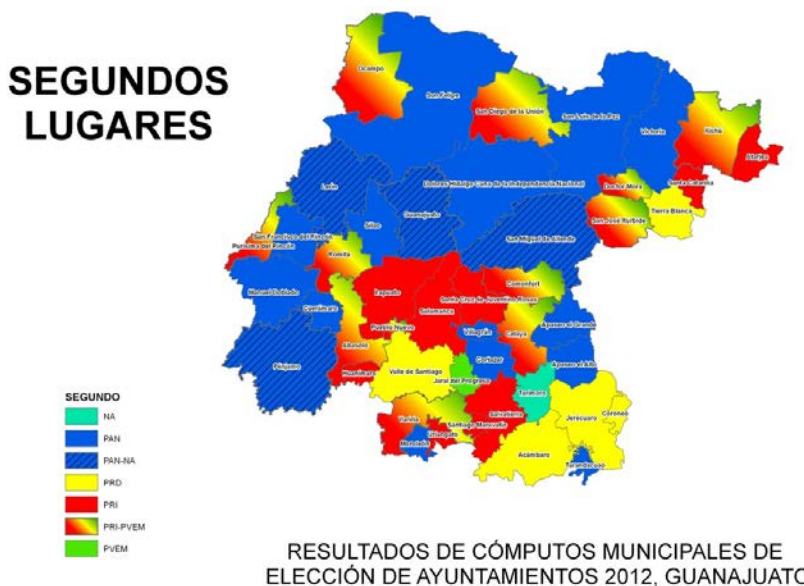


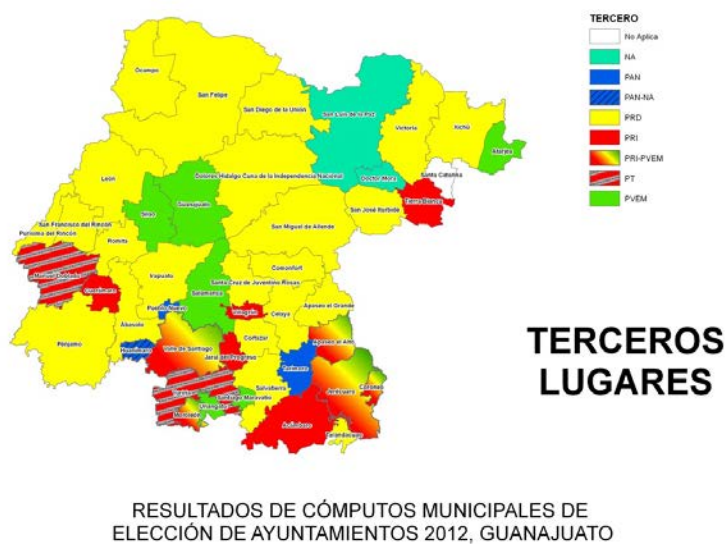


Ilustración 3. Municipios por partido en segundo lugar en las elecciones municipales en el estado de Guanajuato, 2012



En general, el PAN y el PRI, con sus alianzas, se ubicaron en los segundos lugares en la gran mayoría de los municipios. Destacan las excepciones del “rincón perredista” del sureste -Acámbaro, Jerécuaro y Coroneo-, más Valle de Santiago y Tierra Blanca, así como los casos excepcionales de Tarimoro y Jaral del Progreso, donde Nueva Alianza y el PVEM se ubicaron en el segundo lugar.

Ilustración 4. Municipios por partido en tercer lugar en las elecciones municipales en el estado de Guanajuato, 2012

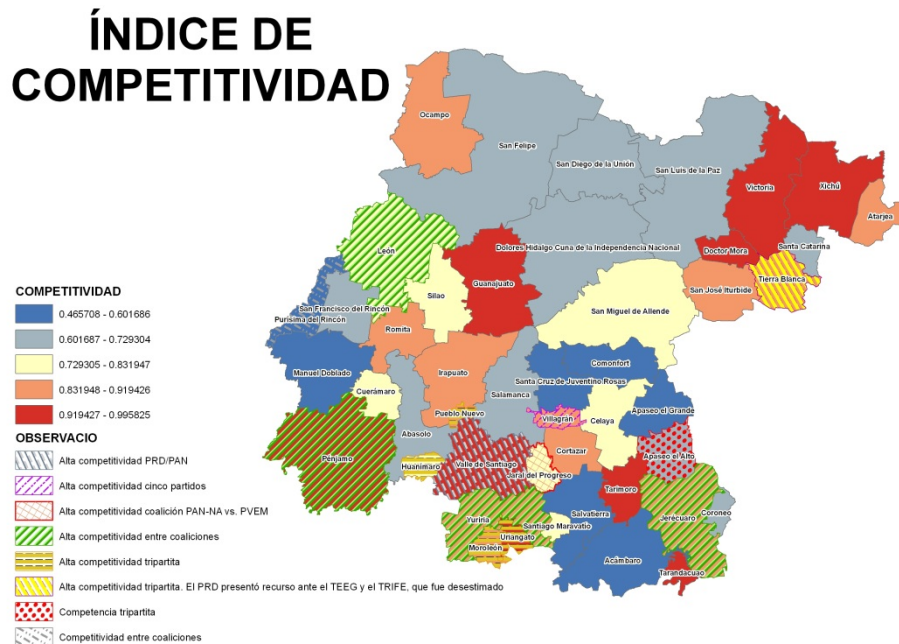




Los terceros lugares son territorio predominantemente perredista. En 22 municipios se ubicó en esa posición. En el resto la distribución es variada, y llama la atención que el PRI es tercer lugar en ocho municipios.

En cuanto a la competitividad municipal, que puede apreciarse en la siguiente ilustración, en claro que los municipios poco competidos son la minoría. Es cada vez más frecuente que la competencia no se concentre en un par de partidos o coaliciones, sino que son cada vez más comunes los casos donde las oportunidades se reparten entre tres y hasta cuatro partidos altamente competitivos, como ocurrió en la capital del estado, donde cuatro candidatos a la presidencia municipal contaban con las simpatías populares suficientes para poder llevarse el triunfo. Las encuestas señalaban un empate técnico entre los cuatro.

**Ilustración 5. Municipios por índice simple de competitividad en las elecciones municipales en el estado de Guanajuato, 2012**



RESULTADOS DE CÓMPUTOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS 2012, GUANAJUATO

## Conclusiones

Las elecciones locales del 1 de julio de 2012 reorientaron las tendencias político-partidistas que habían caracterizado el desarrollo político de la entidad en los 24 años anteriores. La competitividad había cedido el paso, particularmente en los municipios más desarrollados, a una sólida hegemonía monopartidista, con una oposición debilitada y poco efectiva para plantear vías alternas a los ciudadanos.

El desgaste en el poder por parte de la clase política panista pasó una fuerte factura en las dos últimas elecciones locales. La inconformidad pública fue haciéndose patente tanto en la opinión publicada, como en las conversaciones cotidianas. Varios escándalos de corrupción en el gobierno estatal, así como en algunos municipales, así como la aparente dificultad de algunas administraciones de ese partido para

garantizarle a los gobernados los servicios de calidad que caracterizaron a las primeras gestiones panistas, avivaron un creciente deseo de buscar un cambio que refrescara las relaciones entre ciudadanía y gobernados.

También es cierto que toda una generación de jóvenes menores de entre 18 y 24 años, que ya vota, no conoció un gobierno local priísta, por lo que no cuentan con un referente vivencial que pueda afectar negativamente su percepción sobre ese partido. Eso explica por qué las campañas municipales y la estatal del PRI-PVEM se vieron pobladas de jóvenes entusiasmados con la idea del cambio. Hay que considerar que los jóvenes dentro del PAN encuentran muchas dificultades para ser admitidos como miembros adherentes y luego titulares, lo que genera mucha frustración en las juventudes panistas. En cambio, el ingreso al PRI es tan sencillo como simplemente comenzar a participar en actividades de ese partido.

Por supuesto, la figura de un candidato presidencial priísta joven y atractivo influyó en muchas voluntades. Prueba de ello es que la candidata presidencial del PAN obtuvo casi 220 mil votos menos en la entidad que su antecesor en 2006. Pero sin duda el factor de más consideración al momento de emitir un voto opositor fue el cansancio ante un modelo político- partidista que habiendo ofrecido un cambio moralizador, en los últimos años había caído en vicios y conductas que se le criticaron al antiguo partido hegemónico, entre ellos el manipular leyes e instituciones para favorecer un predominio en el ejercicio del poder que ahogaba no sólo la competencia, sino también a la posibilidad de ejercer la vigilancia ciudadana sobre la acción pública.

## **Referencias**

Boltvinik, J., Cortés, F., & Ramírez, R. (1997). *Mapa de la pobreza en Guanajuato*. Guanajuato: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Guanajuato.

## **Liderazgos y cultura política de los empresarios, un acercamiento desde la región central mexicana.**

### **Los casos de León y Aguascalientes**

**Juan Antonio Rodríguez González**

División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato, Campus León.

ja.rodriguezgonzalez@ugto.mx

En las últimas décadas hemos observado cómo ciertos liderazgos empresariales locales se constituyen en actores que colonizan el ámbito político, mediante su participación en instituciones públicas y asumimos que dicha transgresión de los actores del mercado se debe a la acumulación de capital en los ámbitos mencionados (social, cultural, educativo y económico).

Este texto se centra en el estudio de la composición de los liderazgos político-empresarial en dos municipios del centro de México: León y Aguascalientes, para discurrir su incidencia en el sistema político local. Para analizar la composición de los liderazgos político-empresariales, tomando en consideración, su posición social, los capitales, las trayectorias educativas y profesionales, y las redes informales que generan al compartir un habitus: prácticas e ideología. Tenemos como base a la Geografía Política de Peter Taylor la cual consideran que la acumulación de capital (social, cultural, educativo, económico y político) ha propiciado el posicionamiento político electoral de los empresarios.

El abordaje de los empresarios en el ámbito político no es nuevo, es recurrente desde la década de los ochenta del siglo XX; pero ha sido escasamente abordado en y desde el centro del país a partir de este planteamiento teórico. La importancia de los casos de León y Aguascalientes presentan similitudes importantes que consideramos pertinente presentar en foros académicos, ya que ha sido recurrente que estos actores presidan sus ayuntamientos de manera continua desde hace varias décadas.

### **INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo se analizan ciertas características regionales de los empresarios en México, mediante las cuales se hace notar que la conformación de los empresarios no se ha presentado de manera uniforme en el país, es más bien heterogénea. En este caso, hacemos énfasis en los regionalismos empresariales en el ámbito político, enfocándonos al activismo político de los empresarios en Aguascalientes y León. La pregunta que detona este capítulo es ¿por qué los empresarios locales llegan a la arena electoral en Aguascalientes y León? La hipótesis que se plantea es que los empresarios locales deciden participar activamente en las contiendas electorales buscando ser ellos quienes dirijan el proceso de desarrollo, dejando así de ser meros interlocutores en la toma de decisiones.

Un factor que se asume como importante en la irrupción de los empresarios a la arena político-electoral, es que no consideran que los políticos han representado debidamente sus intereses en las políticas imple-

mentadas. Prud'Homme (1994) advierte cómo en el sistema de representación de intereses en México, la matriz de centralidad estatal en la orientación del desarrollo hasta la década de los setenta, había permitido la consolidación de un sector empresarial que creció al amparo del Estado (Prud'Homme; 1994). Al romperse en la década de los setenta la dinámica proteccionista o de prerrogativas hacia la iniciativa privada, los empresarios buscaron la vía que les permitiera acceder al poder legítimo a través del voto, lo cual les permitiría estar en el lugar donde se toman las decisiones, dejando de ser intermediarios de progreso (Salmerón; 1998).

El trabajo consta de cuatro apartados, en el primero se plantea a los regionalismos como una opción pertinente en el estudio de los empresarios; en el segundo apartado se aborda el regionalismo empresarial hidrocálido; en el tercero se habla sobre el regionalismo empresarial leonés; y en el cuarto y último, se plantean las conclusiones sobre los regionalismos empresariales en Aguascalientes y León.

### **LOS REGIONALISMOS EMPRESARIALES**

Existen diversas posturas teóricas que asumen al empresario ya sea como actor meramente económico, en tanto que otras lo toman específicamente al interno de su empresa (como tomador de decisiones, dueño de los medios de producción, etc.). Berger (1993) indica que esta postura es basada en el análisis de la motivación básica del empresarios, la cual es maximizar la propia ganancia. Los miembros de este campo de estudio –la *corriente principal* de los economistas de fama clásica y neoclásica-, enfatizan en la disponibilidad de capital, acceso a mercados, recursos de mano de obra, materias primas y tecnología como elementos que incrementan dicha ganancia; además de formular su análisis en términos de *condiciones de oportunidad económica* y de *riesgo económico* (Berger;1993).

A diferencia de los economistas ortodoxos, otros científicos sociales (como los antropólogos, politólogos, historiadores, psicólogos y sociólogos) subrayan no sólo factores de acumulación de capital económico, sino la influencia de otros factores propios de sus áreas de estudio; entre ellos, el análisis de lo empresarial en términos de la relación del empresario con el Estado, de las redes sociales que incrementan su capital social, o aspectos culturales, como es el caso de los regionalismos (Rodríguez, 2012). Antes de ahondar en el concepto regionalismo, realizamos un acercamiento al concepto de región, del cual deviene el de regionalismo. El principal objetivo cuando se habla de regionalizar, es disminuir las asimetrías territoriales. Este tipo de acepción del territorio plantea un modelo de desarrollo regional sustentado en la intervención del Estado, creando infraestructura física, mediante el impulso de ciudades industriales o polos de desarrollo por medio de inversión pública. Según Palacios (1983), el concepto región comparte dos acepciones fundamentales. La primera hace referencia a la noción abstracta de un ámbito en cuyo interior se cumplen ciertos requisitos de homogeneidad. En la segunda acepción, el concepto se utiliza para identificar porciones determinadas de la superficie terrestre definidas a partir de criterios específicos y objetivos preconcebidos, los cuales pueden provenir de las ciencias naturales o de las ciencias sociales.

Es desde el segundo criterio que planteamos el desarrollo regional, ya que a partir de las determinaciones sociopolíticas y económicas es como concebimos que una región debe tener sentido y existencia; es decir, que el conglomerado humano es quien da forma y extensión a la escala territorial (Palacios;1993).

A pesar de considerar consistentes las diversas propuestas que han aparecido sobre el estudio de la región, creemos que son escasas las que pretenden explicar lo dinámico que resultan las relaciones socioeconómi-

cas en el territorio; mientras algunas han privilegiado aspectos geográficos, otras enaltecen aspectos políticos. Entre las que privilegian la dimensión económica está la *Escuela Alemana*. La conceptualización de Región y sobre todo de Desarrollo Regional desde la Escuela Alemana ha sido abordada por diversos acercamientos teóricos, entre otros:

- Teorías espaciales: Ésta tiene como principales axiomas el valor y calidad de la tierra-costos de transporte (la Escuela Alemana), la disposición geográfica del mercado-costos de transporte (Teoría del Lugar Central), hasta el paisaje como delimitador espacial (entendida como unidad territorial con entidad propia y diferenciada de otras en función de aspectos culturales, sociales económicos y políticos);
- Teorías del crecimiento económico: Encaminadas al análisis del Desarrollo asimétrico y desigual (Centro-Periferia), Capital físico y conocimiento con rendimientos crecientes a escala y competencia imperfecta (Teorías del Crecimiento Endógeno), entre otros;
- Teorías de la acumulación flexible: Las economías flexibles, las Pymes, el capital social y la innovación y Geografía Socio-Económica e Industrial (teóricos del postfordismo).

Una corriente que ha tenido gran aceptación, es la propuesta de la *Escuela Francesa*: homogeneizando, polarizando o planificando el territorio a partir de determinados criterios, como la interdependencia del tipo input/output en torno a la industria líder (Polos de crecimiento). A partir de la posguerra, surgen nuevos acercamientos teóricos al Desarrollo Regional, como serían las Teorías de la Nueva Geografía Económica en cuyos efectos de aglomeración se reconocen rendimientos crecientes a escala.

La región es un concepto por demás utilizado, sobre todo por políticos, los cuales asumen a esta delimitación geográfica, como un tablero de control en el cual hay que ordenar sectorialmente. Desgraciadamente muy pocos de los criterios utilizados en ambas posturas se han enfocado a fenómenos propiamente socio-políticos o culturales, además de que regularmente lo hacen desde una visión *top-down* (de arriba hacia abajo).

Ante esta problemática, surgen (o resurgen) otras propuestas para el análisis de la región hacia el desarrollo regional; algunas de ellas privilegiando la visión *bottom-up* (de abajo hacia arriba); verbigracia:

- *La Región Espacial*, que define como *ámbito territorial* de una relación social al segmento de territorio que incluye la localización de los agentes y medios directamente acoplados por la relación;
- *La Escuela Argentina* y su Región Integral, en la cual se reconoce que cada sociedad organiza su espacio y le imprime una configuración específica;
- La propuesta de historiadores mexicanos, denominada *Región Histórica*, en la cual se dirige el análisis a las fuerzas económicas, sociales y políticas que determinan la forma y el carácter de las regiones a través del tiempo.

Ante el descrédito del Modelo Planificador, se retrae el interés por la Región, sobre todo con el planteamiento del Nuevo Liberalismo Económico que tiene como apreciación territorial la homogeneidad que proviene de la globalización. Ante lo inequitativo que ha resultado el modelo Neoliberal, se han puesto de manifiesto de nueva cuenta las regiones, sobre todo por las especificidades que devienen de un reconoci-

miento de la heterogeneidad, especialmente cultural, que dejan en entredicho la pretensión de la *Aldea Global*.

En el sentido de los planteamientos de región que resurgen, Preciado (2003) distingue a:

- La *Geografía Política* donde la tradicional reducción de esta disciplina al estudio de las comunidades políticas conformadas por un territorio, ha sido superada por la inclusión de actores pertenecientes a la trilogía Estado-Mercado-Sociedad;
- Los *Regionalismos*, discernidos como la acción de afirmación identitaria de un grupo social apegado a un territorio, que se sitúa generalmente en la escala subnacional y que son al mismo tiempo reivindicación de una identidad socioespacial, y afirmación de lazos con distinto carácter entre una población y un territorio, que van del deseo subjetivo de comunidad, hasta la defensa de una base territorial económica, política o cultural común (Preciado;2003).

Consideramos que los Regionalismos tienen la cualidad holística de retomar aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; los cuales pueden ser discernidos como la acción de afirmación identitaria de un grupo social apegado a un territorio, que se sitúa generalmente en la escala subnacional; y que son al mismo tiempo reivindicación de una identidad socioespacial y afirmación de lazos con distinto carácter entre una población y un territorio, que van del deseo subjetivo de comunidad, hasta la defensa de una base territorial económica, política o cultural común (Preciado;2003).

Este fenómeno de reivindicación territorial por parte de los empresarios locales no es extraño en México, Carlos Alba (1998) realiza un interesante análisis comparativo entre tres regiones de México (Chihuahua, Nuevo León y Jalisco), con el fin de establecer, entre otras cosas, si el liberalismo económico propició cierta homogeneización de las estructuras productivas y de los actores sociales y políticos en estas entidades. El estudio de Alba (1998) permite observar la relación empresarios-gobierno, y advertir que en algunos casos los empresarios han logrado inclinar la balanza a su favor, manifestando un activismo político que incluso los ha llevado a contender exitosamente como candidatos en algunas elecciones (Alba;1998).

El país está pues integrado por una amplia gama de regionalismos empresariales a lo largo de su territorio. Entre los estudios enfocados a los regionalismos políticos, Peschard (1992) menciona que ya desde la década de 1980 se comenzaba a manifestar un perfil regional en las preferencias electorales a favor de Acción Nacional; por ejemplo, para las elecciones de 1988, en seis estados se incrementó en forma importante dicha preferencia (en gran medida debido a la nominación de Clouthier); estos estados fueron Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Yucatán, y el estado natal del Maquío, Sinaloa (Peschard;1992). Los empresarios de entidades intermedias, alejados del mercado norteamericano y del poder central manifestaban sus propios regionalismos; es el caso de los empresarios leonés e hidrocálidos.

### **REGIONALISMO EMPRESARIAL HIDROCÁLIDO**

En Aguascalientes, el empresario surge principalmente de los pequeños talleres textiles, de la comercialización de sus productos y los llegados del campo. A diferencia de otras regiones del país, no responde al paso de una clase terrateniente a empresarios (Hernández,2003). Para Gómez (1988), la historia de la industria en el Aguascalientes del siglo XIX es representada por dos o tres sonados aciertos y muchos expe-



rimentos fallidos. Junto a *La Gran Fundición Central Mexicana*, los *Talleres Generales de Reparación del Ferrocarril Central* y el *Molino La Perla* (Gómez;1988).

En lo que se refiere a la instrumentación de políticas de fomento industrial que benefició principalmente a los empresarios locales en la década de los sesenta, se reconoce al Prof. Enrique Olivares Santana como el orquestador de un proceso de cambio sociopolítico y económico sin precedentes en Aguascalientes (Reyes;2004). Bassols (1997) menciona que a partir del sexenio de Olivares (1962-1968), Aguascalientes comenzó a experimentar transformaciones importantes en su estructura urbana y en su funcionalidad interna y regional (derivadas de la implantación de nuevas actividades económicas)<sup>434</sup>.

La expansión de la inversión extranjera en los ochenta es evidente con la instalación de la *Nissan* en 1981, *Xerox* en 1983 y *Texas Instruments* en 1984; lo que permitió el surgimiento y desarrollo de sectores industriales considerados de punta, como la industria automotriz y la electrónica, que para 1993 representaban el 44.7% de la producción bruta de la manufactura del estado (Camacho;2000). Paradójicamente, los industriales de la confección se vieron afectados con el arribo de poderosas empresas de origen nacional y extranjero; como *Cydsa*, empresa regiomontana que a la postre absorbería al *Grupo Textil San Marcos* (el más emblemático del sector en la entidad). También llegaron un gran número de maquiladoras, como *Sara Lee*, *Lucky Star*, *Beatrice Products* e *Ibis de México* (Pérez;2004), que impactaron fuertemente sobre todo a los pequeños y medianos productores textiles locales.

Para Salmerón (1998), un actor clave en la promoción de esta política industrial desde la administración del Prof. Esparza Reyes (1974-1980) hasta la administración del Lic. Otto Granados Roldan (1992-1998), fue el Ing. Carlos Lozano de la Torre (v. Salmerón;1998)<sup>435</sup>. El gobernador que mayor promoción ha dado a la inversión extranjera es Otto Granados Roldán. La política industrial promovida por el gobierno del estado en la administración de Granados (1992-1998) privilegió a la inversión extranjera, pero los empresarios locales mantenían resentimiento porque se había favorecido más al interés foráneo que al local (Herrera;1996). En algunos casos, el empresario local ha constituido empresas periféricas en torno a la cadena de valor que deviene de las empresas transnacionales. Considerando dicho encadenamiento productivo, los empresarios locales están enfocados especialmente a la prestación de servicios, creado micros y pequeñas empresas de limpieza (*Aqualim*, *Don Pulcro*), de seguridad (*Seguridad Omega*, *Centauro*), comedores industriales (*Food Supply*); o en su defecto, como proveedores de vivienda o servicios de salud (Rodríguez;2007).

A principios de la década de los noventa, se gestó una nueva generación de empresarios locales, más jóvenes, empresarios de segunda o tercera generación, que usufructuó el capital acumulado por sus predecesores<sup>436</sup>. Este tipo de empresario, mantiene estrechas relaciones con actores políticos y gubernamentales,

---

<sup>434</sup> Olivares consiguió no sólo establecer importantes nexos con las redes jerárquicas a nivel nacional, sino que como actor político fue reconocido como el organizador de un *nuevo pacto social*; que enlazó, a nivel regional, a la iglesia católica, gobierno, campesinos, empresarios y al movimiento obrero en un programa amplio de industrialización y desarrollo rural (Salmerón;1998).

<sup>435</sup> Lozano de la Torre participó y perdió en las elecciones 2004 por el ayuntamiento de Aguascalientes representando a la coalición "En Alianza Contigo", conformada por el PRI-PT-PVEM. En el 2006, siendo Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRI, participó por una senaduría por el principio de representación proporcional, logrando una curul por el último principio. Actualmente es el gobernador de Aguascalientes.

<sup>436</sup> A partir de los noventa se inició en Aguascalientes el proceso de reestructuración productiva de las grandes empresas de capital nacional y extranjero; pero muy pocas pequeñas y medianas de capital local se preocuparon por la reestructuración (Hernández;2003). En un primer momento, se quería lograr un efecto similar al ocurrido en Ciudad Juárez con la maquilinización, donde con el fin de fomentar la instalación de nuevas fábricas en los parques industriales, se estableció un dispositivo estratégico que

en algunos casos incluso de parentesco. Están dispuestos a diversificar su capital económico; de hecho, son los que mayor provecho han sacado a las oportunidades de inversión que se presentan coyunturalmente, especialmente a través de obra pública en el sector inmobiliario<sup>437</sup>.

Gran parte de estos empresarios fueron enviados por sus padres a universidades privadas (incluso al extranjero), y a su regreso, pusieron en práctica modernas estrategias aprendidas para reestructurar a las empresas tradicionales que sus padres fundaron en los cincuenta; estrategias sociotécnicas que posibilitaron acumular en menor tiempo mayor capital económico. Entre las principales estrategias de estos empresarios estaba la contratación de especialistas, traídos de otras plantas, estados del país e incluso países, a los cuales se les asignó en niveles gerenciales.

Lo anterior ocurría sobre todo cuando los empresarios locales de segunda generación incursionaban en procesos político-electorales. Al entrevistar a uno de estos empresarios, comentó que era *más fácil encontrar a un administrador de empresas honrado, que a un administrador público con las mismas características, por eso nos vamos a la política, para defender desde ahí nuestras inversiones* (RM;21/04/2005).

Algunos de los valores que signan al nuevo empresario son: la competitividad, flexibilidad, eficiencia y gobernabilidad administrativa. Este tipo de empresario exige infraestructura, límites salariales, estímulos fiscales, sindicatos autónomos, menor injerencia del gobierno en cuestiones económicas, así como en las relaciones obrero-patronales. Estos empresarios locales se preocuparon por elevar su capital político mediáticamente, apareciendo recurrentemente ostentando liderazgos en las cúpulas empresariales, lo que les permitió ser entrevistados frecuentemente y opinar sobre varios temas (Rodríguez;2009).

La preparación y las redes generadas por sus antecesores, son parte primordial de su capital político; además, no reparan en utilizar su capital económico para ascender rápidamente en el ámbito político. Lo mismo lo utilizan en su activismo partidista, que en el electoral, invirtiendo grandes recursos para conseguir cargo de elección popular. También extienden sus redes clientelares dentro de los partidos, *instando* a sus empleados y obreros para militar en su *partido*, toda vez que al interno de los partidos se designan los cargos de elección popular en asambleas; por lo que, si mantienen un número determinado de votos (de obreros y empleados), aseguran dichos puestos.

En lo que se refiere a la participación en las contiendas electorales, desde hace varias décadas fue práctica común que a los empresarios locales, el Partido Revolucionario Institucional les ofreciera la presidencia de la capital estatal, la cual lograban sin desgastarse en campañas electorales. Pero desde 1992, la lucha de los empresarios locales por ser el representante de los partidos fue cada vez más encarnizada; incluso desde esa elección un empresario local encabeza ininterrumpidamente el gobierno de la capital estatal; y desde 1998 lo hace al frente del gobierno del estado.

---

destinaba la mayor parte de los recursos gubernamentales a empresas regionales (Rivelois;1998). Sólo que para Aguascalientes, algunos factores, como la caída en la demanda interna, la poca competitividad, la escasa flexibilidad frente al mercado internacional, y la falta de apoyo financiero y asesoría técnica, dificultaron las alianzas del capital local con el internacional.

<sup>437</sup> Barberena (27/02/2007) señala que cuando su padre echó a andar el ambicioso proyecto de vivienda al oriente de la ciudad, *las primeras compañías constructoras que ganaron los concursos de obra eran foráneas, principalmente de San Luis Potosí, Jalisco y Guanajuato. Cuando vieron los empresarios locales el gran negocio que significaba, desviaron gran parte de sus capitales a la compra de maquinaria, con lo que pudieron competir con las empresas foráneas. Mi padre siempre privilegio a los empresarios locales.*

Es tanto el activismo político de los empresarios locales, que en las elecciones de 2004, aproximadamente el 80% de los precandidatos para los cargos de presidente municipal de la capital estatal, como del propio gobierno del estado, fueron empresarios (independientemente del partido político) (Rodríguez;2008), como se muestra en la tabla I

**TABLA I**

**EMPRESARIOS EN PARTIDOS POLÍTICOS EN AGUASCALIENTES**

Nombre	Ocupación	Partido	Actividad que ejercían
Lorena Martínez Rodríguez	Presidente Municipal de Aguascalientes (2011-2013)	PRI	<b>Administración Pública y empresaria del sector comercio (cadena de vinerías)</b>
Luis Armando Reynoso	Presidente del Patronato del Necaxa	PAN	<b>Gobernador de Aguascalientes (2004-2010) y Empresario Inmobiliario</b>
Gabriel Arellano Espinoza	Empresario agroindustrial	PRI	Presidente Municipal de Aguascalientes (2008-2009)
Felipe González González	Senador	PAN	Gobernador de Aguascalientes (1998-2004) y empresario del sector comercio
Ricardo Magdaleno Rodríguez.	Empresario constructor	PAN	Presidente Municipal de Aguascalientes (2002-2004)
Alfredo Reyes Velásquez	Empresario Comercio	PAN	Presidente municipal de Aguascalientes (1996-1998) y Senador
Benjamín Gallegos Soto	Senador	PAN	Diputado federal y Empresario Agroindustrial
Fernando Gómez Esparza	Senador	PRI	<b>Presidente Municipal de Aguascalientes (1993-1995) y Empresario Inmobiliario</b>
Héctor del Villar Martínez	Empresa	PRI	Presidente Municipal de Aguascalientes (1987-1989) y empresario metal-mecánico
Pedro Rivas Cuella +		PRI	Presidente Municipal de Aguascalientes (1981-1983), empresario reodifusoras.
Felipe Reynoso Jiménez	Empresario comercial e inmobiliario	PRI	Presidente Municipal de Aguascalientes (1975-1977)

Fuente: Elaboración propia, con datos recabados de información hemerográfica.

Si bien la relación de los empresarios locales con el gobierno en Aguascalientes regularmente ha sido afa-  
 ble, también el gobierno se ha caracterizado por apoyar al empresario, al local hasta la década de los  
 ochenta, al externo hasta 1998, retornando en las dos últimas administraciones estatales el apoyo al em-  
 presario local como resultado de un empresario local al frente del gobierno (v. Tabla II)

**TABLA II**

## ACTIVISMO POLÍTICO ELECTORAL DE LOS EMPRESARIOS EN AGUASCALIENTES

Empresarios que han participado en contiendas electorales y consiguieron el triunfo								
Empresario	Agrupación empresarial	Institución educativa de su último grado de estudios	Asociaciones civiles	Cargos públicos	Partido político	Fecha de inserción al partido	Tamaño de empresa	Rubro de empresa
Ing. Luis Armando Reynoso Femat	Vicepresidente de Coparmex	ITESM	Presidente de Rotarios. Presidente del Patronato del Fútbol (Televisa).	Presidente Municipal (1998-2001) Gobernador (2004-2010)	PAN	Simpatizante desde 1994; activo en 1995.	Mediana	Inmobiliario
Sr. Felipe González González	Coparmex (Presidente)	N.D.	-Presidente del Comité de Ciudades Hermanas. -Presidente del Patronato de la UAA. -Fundador y Director del grupo Macabeos. -Promotor de la Universidad Bonaterra.	Gobernador (1998-2004), Sub Secretario de Gobernación (2004-2006) y Senador (2006-2012).	PAN	6 de enero de 1998.	Mediana	Abarrotes e ind. Construcción
Ing. Gabriel Arellano Espinoza	Canacindra	Instituto Tecnológico Agrónomo de Aguascalientes	Asociación de Charros de Aguascalientes	Presidente Municipal (2008-2010)	PRI		Mediana	Agroindustrial y ganadero de reses bravas.
Ing. Ricardo Magdaleno Rodríguez	CANIC (Presidente)	Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)	Caballeros de Colón y Asociación de Padres de Familia.	Presidente Municipal (2001-2004)	PAN	15 de julio de 1997	Pequeña	Ind. de la Construcción.
Ing. Alfredo Reyes	Coparmex (Presidente)	Instituto Tecnológico	N. D.	Presidente Municipal	PAN	29 de noviembre de	Mediana	Comercio de artículos

Velásquez	te)	co de		(1995-1998)		1994		deportivos
Lic. Fernando Gómez Esparza		N. D.	N. D.	Presidente Municipal (1992-1995)	PRI	N. D.	Pequeña	Inmobiliario
Sr. Héctor del Villar	Canacintra (Presidente)	N. D.	N. D.	Presidente Municipal (1986-1989)	PRI	N. D.	Pequeña	Rectificadora de partes de motor a diesel y gasolina.

Fuente: Elaboración propia, con datos recabados de la prensa, archivo histórico e información bibliográfica.

### LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL COMO ELEMENTO DEL REGIONALISMO HIDROCÁLIDO

Para discernir sobre la acumulación de capital de los empresarios, que propició el traslape de su actividad como actores del mercado a actores estatales, es preciso establecer algunos indicadores que patenten cómo los empresarios han acumulado capital en diversos ámbitos; entre los cuáles, en este artículo se enfatizó en el económico y político. En lo que se refiere a la Acumulación de *Capital Político*, en México, hasta la década de los setenta el empresario no consideraba adecuada su participación abierta en el ámbito político-electoral, lo hacía básicamente a través del mecenazgo tanto de las cúpulas partidistas, como de las campañas de los candidatos por algún puesto de elección popular, con apoyos en especie a los candidatos. Pero el hastío por la imposición de candidatos del partido oficial desde el poder central, propició que los empresarios locales incrementaran su participación política, con un discurso acorde a los intereses y necesidades locales, que impulsó sobre cuestiones identitarias (esfuerzo, trabajo, familia, religión, entre otros).

A partir de los ochenta implementó un nuevo discurso político con apertura, mantiene avanzadas opositoristas, condiciona su apoyo y actúa abiertamente en estricto apego a sus intereses, sin cuidar su añeja imagen pública de apatía política y del acuerdo tácito con el régimen posrevolucionario; esto incremento de su perfil político, especialmente a través de maniobras mediáticas, invirtiendo considerables sumas de dinero en los medios masivos de comunicación.

En lo que se refiere a la Acumulación de Capital Social, éste se entiende como el papel que han jugado los empresarios en el entramado social y su sistema relacional<sup>438</sup>. La acumulación del capital social de los empresarios puede ser observada a través de los siguientes indicadores:

- Confianza y consenso social del empresario como benefactor (crea oportunidades de empleo);
- Mantiene prácticas de Subsidiaridad, a través de una relación paternalista del empresario hacia sus obreros, y proveedores de sus empresas. La Subsidiaridad la manifiesta también con el fortaleci-

<sup>438</sup> Esto es, el conjunto de posiciones ocupadas o papeles desempeñados por los empresarios en la interacción con el colectivo; interacción que contempla comportamientos, acciones, actividades de naturaleza específica (económica, política, educativa, religiosa, deportiva, etc.), en el marco de normas reguladoras y de otro tipo de vínculos que limitan y delimitan la variedad de los actos permitidos a cada sujeto en relación con los demás (Gallino;1995).

miento de redes y participación en organizaciones de servicios (Rotarios, Caballeros de Colón; ACJM, DIHAC; etc.);

- Solidaridad, pues se asume que tiene arraigo con el terruño, aspecto del que han adolecido históricamente los candidatos enviados por el poder central;
- Su liderazgo en organizaciones empresariales le permite presentarse como miembros distinguidos del terruño, entre otras cosas, porque estudiaron en las escuelas más prestigiadas de la localidad, pertenecen a los clubes sociales de abolengo y a organizaciones confesionales de arraigo regional. Han mantenido y potencializado extensas redes sociales tanto entre sus iguales (empresarios), como con otros actores preeminentes del entramado social (político, sindical, educativo, religioso, etc.), donde se les reconoce como benefactores financieros.

Además de los indicadores de acumulación de capital mencionados, los aspectos económicos, como la vocación productiva pueden definir los regionalismos empresariales. Es el caso del empresario leonés, el cual ha pasado del sector textil, a la industria del calzado y en la actualidad al sector servicios.

### **REGIONALISMO EMPRESARIAL LEONÉS**

Varios autores hacen referencia a la historia de la Industria del Calzado en el Municipio de León (Brown,1997; Calleja-Pinedo,1994; Iglesias,1998; Jarquín-Sánchez,1997; Pacheco,2004; Piñón-Medina,1994; entre otros). Pacheco (2004) alude que la industria del cuero y calzado fue muy relevante desde 1940 en adelante y que en León, había sido notorio el predominio de la curtiduría en la cadena productiva del calzado hasta mediados de la década de los noventa del siglo XX.

Esta reflexión implica conocer y reconocer el perfil del empresario leonés, desde diversas dimensiones, dado que el sector cuero-calzado creó un clúster de innovación en la manufactura del calzado hacia el año de 1905 a partir de un pequeño taller denominado "*El Templo del Trabajo*", con un capital de trabajo de 42,000 pesos y que al iniciar operaciones daba empleo a dos oficiales, pero cinco años más tarde ocupaba a 250 obreros (CICEG, 2009).

Estos patrones de comportamiento se ven influenciados por multidimensiones en multiniveles: económica, religiosa, política, cultural, tecnológica, entre otras. Así pues, se podría visualizar la cultura empresarial del empresario leonés, ante un momento coyuntural para el sector calzado, donde pareciera que el poder económico se ha alejado de la relación directa de dominación sobre el trabajo productivo y pareciera ser cada vez más evidente que lo prioritario es el involucramiento de éstos en estructuras políticas. En la cadena cuero-calzado se relata que alrededor de 2004, la industria curtidora de la localidad se vio afectada debido al interés que varios líderes zapateros expresaron para iniciar la importación legal de cuero para cortes desde China -una estrategia que, argumentaron, disminuiría sus costos y les permitiría sobrevivir y continuar en la competencia global- (Pacheco, 2004).

Esta posición generó reacciones encontradas entre productores de calzado y curtidores, quienes vieron éste movimiento como una estrategia divisiva y una traición por parte de los zapateros locales, quienes debieran de ser (y tendían a ser) tradicionalmente sus aliados (Pacheco;2004). Empero, en 2011, la tenden-



cia se revertió, pues los curtidores están exportando sus productos a países asiáticos, encareciendo los costos para las manufactureras de calzado leonesas<sup>439</sup>.

Ortiz (2000) plantea que las economías de aglomeración plantean bondades competitivas en el mercado mundial, pero que en León no han propiciado una mayor competitividad de la industria del calzado de León, en gran medida por las divergencias entre la proveeduría de los curtidores y los productores zapateros; pero también por el Capital Social de los empresarios locales del sector, específicamente por el déficit de confianza entre los propios zapateros (desde productores, hasta los comercializadores) (Rodríguez, 2012).

En lo que se respecta al activismo político electoral del empresario leonés, se apuesta por la propuesta teórico-metodológica de la Política del Poder, como una oferta interesante en el estudio de lo que se considera la trasgresión del empresario leonés de la dimensión económica a la dimensión político electoral, lo cual se ha manifestado no sólo en la escala geográfica local, sino también en la escala estatal (verbigracia Carlos Medina Plasencia) o en la nacional como Vicente Fox.

En referencia a la Política del Poder, retomamos el planteamiento de Peter Taylor (2001), quien asume que el poder consiste en la acumulación de capital, misma que es comprendida en la economía-mundo, con prioridad en la acumulación de capital económico. Si bien se retoma la propuesta de Taylor (2001), se presume que los postulados teóricos taylorianos pueden ser complementados y enriquecidos a través de la acumulación de capital no sólo en el ámbito económico, sino en otras esferas, como la política y social. Para Taylor (2001) la política del poder tiene como finalidad impulsar políticas y estrategias que beneficien intereses particulares en su intento de acumulación de capital; en tanto que la política del apoyo se basa en acciones que legitimen esas políticas.

Es paradigmático el caso de Acción Nacional, del que prácticamente se apoderaron actores emergidos de la iniciativa privada, formando la corriente Neopanista (Loeza,1999). Aguado (2011) realiza un análisis de este fenómeno en el periodo de 1980-2010, en el cual asume que abrió pauta *al fortalecimiento de la participación de los Actores Empresariales en los Partidos Políticos en Guanajuato; dicho acercamiento ha trascendido hasta en la actualidad en el Estado, con gobiernos municipales y el mismo gobierno estatal encabezado por algunos actores empresariales titulares de la Administración Pública en Guanajuato* (Aguado; 2011). Es evidente la participación de actores empresariales en la vida política y los cargos de elección popular en la ciudad de León (Tabla III), es relevante hacer hincapié en el cargo desempeñado, y la correlación con el sector productivo al que pertenecen. Siendo apabullante la proporción de empresarios de la Industria del Calzado que predominan en los cargos de elección popular en León (v. Tabla III).

---

<sup>439</sup> La industria del calzado está altamente concentrada por entidad federativa, 63% de ella se encuentra en Guanajuato, el 16% en Jalisco, 11% en el Valle de México y el resto en diversas entidades federativas. En el estado de Guanajuato se encuentran entre 2,061 y 2,848 empresas, de las cuales el 90% son micro y pequeñas, las cuales realizan el 68% de la producción nacional -más de 146 millones de pares de zapato-. Relevante recalcar el momento coyuntural que vive el sector, pues a partir de 2012, se abren las fronteras comerciales a China. China tiene cerca del 67 % del mercado mundial, y según los empresarios leoneses, su crecimiento se ha basado en subsidios, prácticas desleales, triangulación, contrabando técnico y piratería (entrevistas realizadas desde el 2010). Las diferentes asociaciones empresariales del sector, coinciden en afirmar que con esta medida, en los primeros cuatro años, en seguida de esta transición, la manufactura de calzado podría tener un decremento del 66 %. Con altas probabilidades, que en ese mismo lapso, desaparezcan más de la mitad de micros y pequeñas empresas del calzado, pues pronostican que el calzado asiático tendrá aproximadamente el 52 % del mercado interno.

**Tabla III**

**ACTORES POLÍTICOS EMPRESARIALES DE LEÓN**

Nombre	Sector Empresarial	Liderazgo en asociaciones empresariales	Partido Político	Cargo público	Período en la función pública
Roberto Plasencia Saldaña	Director del Grupo Flexi, empresa líder en la producción de zapatos.	Ex Presidente de la CICEG en el año de 1970.	N/D	Presidente de la Junta de Administración Civil de León Guanajuato	(1977-1979).
Rodolfo Padilla Padilla	Creador de las zapaterías "Tres Hermanos",	N/D	PRI	Presidente Municipal de León.	(1983-1984).
Ángel Vázquez Negrete	Empresario del Sector Calzado	Ex Presidente de la CICEG, en el período de (1961-1962)	PRI	Presidente Municipal	(1964-1966)
Carlos Medina Plasencia	Director del Consejo de Grupo Medina Torres, empresa curtidora y exportadora.	Director nacional de la empresa BNI (Business Network International).	PAN	Presidente municipal de León (1989-1991) y Gobernador de Guanajuato (1991-1995)	(1989-2006)
Ing. Eliseo Martínez Pérez.	Empresario del sector del calzado	Ex Presidente de la CICEG en el período de (1982-1983)	PAN	Presidente Municipal de León	(1992-1994)
Luis Ernesto Ayala Torres	- Presidente del Patronato de la Feria de León. - Empresario del Sector Calzado.	Ex Presidente de la CICEG en el año de (1996)	PAN	Presidente Municipal de León Guanajuato.	(2000- 9 Oct. 2003)
Francisco Ricardo Sheffield Padilla	Director comercial de Calzado Coqueta y Director General del Grupo Empresarial EMCA	Ex Presidente Ejecutivo de la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato.	PAN	Presidente Municipal de León	(2009-2012).

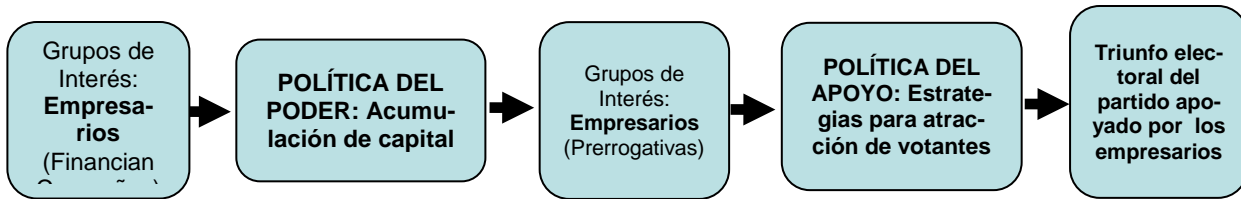
Dip. Carlos Ramón Romo	Empresario del Sector Calzado	Ex Presidente del CICEG período (1999-2000)	PAN	Diputado Local del V Distrito de León Guanajuato	(2009-2012)
Miguel Ángel Salim Alle	Empresario de la cadena de calzado (marroquinería)	-Consejero de AN-FRAPIEL, de CANACINTRA. -Consejero de CICEG - Iniciador del Consejo de Fomento Económico de León.	PAN	-Primer síndico del Ayuntamiento de León. -Secretario de Economía. -Presidente del Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en León.	(2000-2003) (2006-2009) (2010-2013)
Ricardo Alaniz Posada	Fundador de Grupo Textiles León	Presidente Ejecutivo de la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato.	PAN	Presidente Municipal de León (Senador con licencia para ocupar el cargo de Presidente Municipal)	(2003-2006)
Norma Sánchez Romero	-Gerente Administrativo (1980-2004) -Gerente de Proyectos (2005-2009) en Fábrica de Calzado Chavita S.A. de C.V.	Participación activa en la Asociación Mexicana de Diabéticos del estado de Guanajuato y en la Asociación de Mujeres Empresarias.	PAN	Diputada Federal en la LXI Legislatura	(2009 - 2012)

Fuente: Elaboración propia, basado en Aguado 2011.

En México, la política del poder fue ejecutada durante más de siete décadas, tanto por el gobierno (mediante su política social), como por el partido oficial (y sus redes clientelares). En la actualidad, la política del apoyo se sigue presentando principalmente a través de la política social implementada por el gobierno, independientemente del partido en el poder y del nivel gubernamental en cuestión (federal, estatal o municipal). En tanto que el partido en el gobierno, la sigue usufructuando por medio del acercamiento que sus candidatos tienen con el pueblo, con su *clientela*. Esta estrategia es también practicada por los partidos de oposición, ya que con el financiamiento público, compran desde despensas, hasta materiales para construcción que reparten entre sus redes clientelares.

En el régimen posrevolucionario, las dos políticas eran desarrolladas simultáneamente por los actores estatales bajo la siguiente lógica: toda política del poder favorecía a algún grupo de interés, que podía financiar a un partido para que la pusiera en práctica; mientras que el conjunto de las medidas políticas planteadas por el partido, a través de la política del apoyo, pretendía atraer a los votantes en posteriores comicios. Dicha lógica se ejecutó hasta principios de los ochenta, y se desarrolló como se ilustra en el siguiente modelo.

## MODELO TRADICIONAL DE LA POLÍTICA DEL PODER Y DEL APOYO



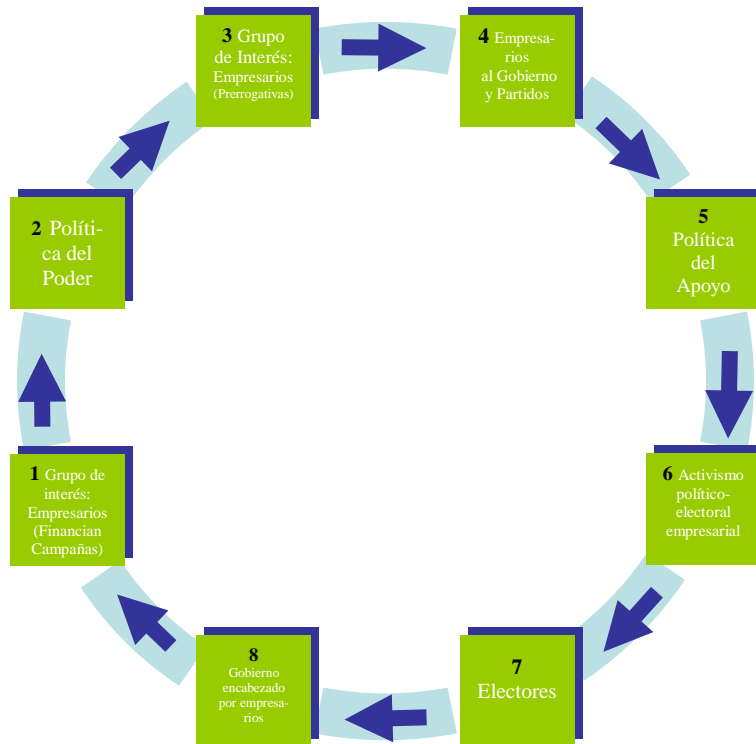
Esto es, la política del poder favorecía a algún grupo de interés, en este caso a los empresarios, que al financiar a un partido en efectivo y en especie, propugnan por obtener beneficios en la puesta en práctica de las políticas del nuevo gobierno.

En este modelo, el gobierno regularmente concedía prerrogativas a los empresarios que apoyaron al partido del cual emergió el candidato triunfador, a través de obra pública, una política fiscal laxa, venta de paraestatales a precios preferenciales, información oportuna y privilegiada, estabilidad económica, política laboral a modo, infraestructura industrial y subsidios, entre otros indicadores de acumulación de capital económico. Al obtener estos beneficios, los empresarios se replegaban de la arena política; volviendo a resurgir en la antesala de próximos procesos electorales, o cuando veían afectados sus intereses. Mientras tanto, el conjunto de medidas políticas planteadas por el partido en el poder a través de la política del apoyo, pretendía atraer a los votantes en general en próximos comicios, por medio de políticas asistencialistas y/o subsidiarias.

El modelo imperó hasta principios de los ochenta; siendo una de sus características esenciales un sector empresarial económicamente sólido, que fungía como consultor y asesor del gobierno. Sus representantes estaban en el eslabón previo a la implementación de estrategias de política del poder, financiando en gran medida al partido en el poder. Volvían a aparecer para obtener canonjías del gobierno en turno, buscando especialmente la obra pública. La cual regularmente es utilizada como la principal estrategia de la política del apoyo por parte del gobierno en la campaña política de su partido; y sirve como incentivo al voto del electorado en beneficio del partido en el poder.

Este paradigma funcionó con sus altibajos hasta la década de los ochenta. Pero después de la crisis del modelo económico, sobre todo con las medidas extremas tomadas por López Portillo, el comportamiento de la lógica del modelo modificó su dinámica, principalmente en lo concerniente al papel que jugaban los empresarios, manifestándose de la siguiente manera:

## NUEVO MODELO DE LAS POLÍTICAS DEL PODER Y DEL APOYO



Este modelo se convierte en un *círculo virtuoso* para los empresarios, quienes ya no sólo costean al partido en el poder para obtener canonjías (especialmente obra pública); sino que al no ver representados efectivamente sus intereses por los actores estatales, se promueven en la arena político-electoral como candidatos. Al ganar en las elecciones, aprovechan la política del apoyo que desde el gobierno y los partidos pueden utilizar para el beneficio de sus futuras campañas, fundamentalmente a través de política social; lo cual conlleva a un *círculo vicioso* para los estratos sociales desprotegidos, ya que no comulgan sus intereses con los de los empresarios. Quienes al tener el control del Estado y del Mercado, lo usufructúan en beneficio propio y de sus iguales.

### A MANERA DE CONCLUSIONES

En el breve recorrido por la conformación del empresariado en Aguascalientes, percibimos que dicha configuración se ha dado en forma diferente a otras entidades; como es el caso de Nuevo León, Chihuahua (v. Alba;1998), y Sonora (Guadarrama;2001); esto es, con el paso de una clase terrateniente a una empresarial. El empresariado en Aguascalientes “proviene de comerciantes o trabajadores (ferrocarrileros, burócratas o del campo inclusive) que vieron la posibilidad de implantar una empresa” (Hernández;2003). En tanto que el empresario de León deviene de rancheros y campesinos que llegaron a la ciudad y comenzaron a trabajar en talleres para posteriormente generar sus propias empresas (en un primer momento en la industria textil, y posteriormente en la industria del calzado). Entre los empresarios precursores, se distinguen personas que migraron de otros estados, especialmente de la región de Los Altos de Jalisco.

Estos empresarios se mantuvieron al margen de las actividades políticas, especialmente de las electorales; a los sumo establecían coyunturalmente mecenazgo a los candidatos de los partidos políticos (PAN y PRI). A partir de que el gobierno dejó de garantizarles estabilidad económica y política, los empresarios dejaron de ser intermediarios, y comenzaron a manifestar un activismo político electoral sin precedentes en la historia posrevolucionaria. Como prolegómeno a este suceso, se notó al interior de los partidos cómo representantes de este sector intensificaban su presencia de manera importante. Dicho incremento no fue sólo cuantitativo, sino cualitativo; ya que prácticamente se apoderaron de las posiciones cupulares. Lo cual es visible substancialmente en las circunscripciones estatales y municipales de estos órganos políticos. Dichas peculiaridades representan importantes regionalismos que pueden ser observados en León y Aguascaliente, en los cuales se aprecia cómo la acumulación de capital en diversos ámbitos (político, económico, social y cultural) posibilitaron que los empresarios locales incrementaran su activismo político electoral hasta propiciar que se empoderaran al frente de los partidos políticos, con el subsecuente triunfo en los procesos electorales.

El llegar al poder legitimado en las urnas, les garantiza en primera instancia dirigir el proceso de desarrollo de su territorio, dejando así de ser meros interlocutores en la toma de decisiones. Un factor que se asume como importante en la irrupción de los empresarios a la arena político-electoral, es que no consideran que los políticos han representado debidamente sus intereses en las políticas implementadas (Prud'Homme;1994). Paradójicamente, el hecho de que un empresario local esté al frente de los gobiernos municipal y/o estatal, no ha garantizado que represente los intereses del sector, ya que una de las características del empresario, según Schumpeter (2002) es que busca la acumulación de capital individual, más que el colectivo.

### **Referencias bibliográficas**

- Aguado, Eréndira y Rodríguez, Juan Antonio (2011) *La Inserción de los Actores Empresariales a la esfera político-electoral del Municipio de León Guanajuato (1980-2011)*. Memoria del Verano de la Investigación Científica de la Universidad de Guanajuato.
- Alba Vega, Carlos (1998) *Tres Regiones de México ante la globalización: los casos de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco* en Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière (Compiladores) *Las Regiones ante la Globalización*; CEMCA, ORSTOM y COLMEX; México.
- Bassols Ricardez, Mario (1997) *Política urbana en Aguascalientes. Actores sociales y territorio (1968-1995)*; Gobierno del estado de Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; Aguascalientes, México.
- Berger, Brigitte (1993) *La cultura empresarial*; ediciones Gernika, México.
- Brown, Flor y Lilia Domínguez (1997) *Es posible conformar distritos industriales? La experiencia de la industria del calzado en León, Guanajuato*, en Ruiz Durán, M. y M. Piore (Ed.) *Pensar globalmente y actual regionalmente*, México, D.F., JUSUNAM.
- Calleja-Pinedo, Margarita (1994), *Microindustria: Principio y soporte de la gran empresa. La producción de calzado en León, Guanajuato, Guadalajara*, México. Universidad de Guadalajara.



- Camacho Sandoval, Fernando (2000) *Abriendo fronteras. La industria automotriz y del vestido en Aguascalientes*. Instituto Cultural de Aguascalientes y Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes.
- Camp, Roderic (1995) *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Gallino, Luciano (1995) *Diccionario de Sociología*; Siglo XXI Editores, México.
- Gómez Serrano, Jesús (1988) *Aguascalientes en la Historia 1786-1920*; Gobierno del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes, México.
- Guadarrama Olivera, Rocío (2001) *Los empresarios norteros en la sociedad y la política del México moderno: Sonora (1929-1988)*; UAM Iztapalapa, COLMEX y Colegio de Sonora.
- Hernández Romo, Marcela (2003) *Subjetividad en la cultura en la toma de Decisiones Empresariales, tres estudios de caso en Aguascalientes*; Universidad Autónoma de Aguascalientes y Plaza y Valdés editores México.
- Herrera Nuño, Eugenio (1996) *Aguascalientes; sociedad, economía, política y cultura*; UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades; México.
- Iglesias, Esther (1998), *Las industrias del cuero y del calzado en México*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Jarquín-Sánchez, María Elena (1997) *La producción de calzado en México. Un estudio comparativo de regiones productoras*. Tesis de Doctorado, UNAM.
- Ortiz, Alberto y Martínez, André (2000) *Factores de competitividad, situación nacional y cadena productiva de la Industria del Calzado en León, Guanajuato*. El Colegio Mexiquense A. C., Economía, Sociedad y Territorio. ISSN 1405-8421. México.
- Pacheco, Héctor (2004) *Historia de dos ciudades: Un análisis comparativo de los distritos industriales del cuero y calzado en León y Guadalajara*. CIATEC, A.C. (Preparado para su presentación en la Reunión 2004 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Las Vegas, Nevada, Octubre 7-9, 2004).
- Palacios, Juan José (1993) *El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales* en H. Ávila (comp.), *Lecturas de análisis regional en México y en América Latina*, México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Pérez Calleja, David (2004) *Aguascalientes, la sucesión 2004 ¿alternancia o continuidad?* Talleres Gráficos de *La Universal*, México.
- Peschard, Jacqueline (1992) *Las elecciones en el sexenio de la crisis* en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting (comp.) México. *Auge, crisis y ajuste: Los tiempos del cambio, 1982-1988*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Piñón-Medina, Eva (1994), *Evolución histórica de la curtiduría en León*. León, Guanajuato, Cámara de la Industria de la Curtiduría del Estado de Guanajuato.
- Preciado Coronado, Jaime (2003) *Introducción: Regionalismos del tercer milenio* en Jaime Preciado Coronado, Hélène Rivière d'Arc, Luis Alfonso Ramírez y Marielle Pepin-Lehalleur (Coordinadores) *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes de México*; Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y Universidad Autónoma de Yucatán; México.

- Prud'Homme, Jean-Francois (1994) *Elecciones, partidos y democracia* en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.) *La construcción de la democracia en México; Siglo XXI editores, México.*
- Reyes Rodríguez, Andrés (2004) *Nudos de Poder. Liderazgo político en Aguascalientes. Principio y fin de un ciclo político en Aguascalientes. 1920-1998; Universidad Autónoma de Aguascalientes y el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Cultural del Municipio de Aguascalientes, México.*
- Rivelois, Jean (1998) *La recomposición clientelista en el estado de Chihuahua* en Carlos Alba, Ilán Bizberg, Héléne Rivière (Compiladores) *Las Regiones ante la Globalización; CEMCA, ORSTOM y COLMEX. México.*
- Rodríguez, Juan Antonio (2007) *Geografía Política de los Empresarios en Aguascalientes; Tesis de Doctorado, Universidad de Guadalajara.*
- \_\_\_\_\_ (2008) *Activismo político de los empresarios: Aguascalientes, un estudio de caso* en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 4, Núm. 2, pp. 85-124; Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa México.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Geografía política de los empresarios. El caso de Aguascalientes; Espiral*, Vol. XV, Núm. 45, mayo-agosto, 2009, pp. 163-189. Universidad de Guadalajara.
- \_\_\_\_\_ (2012) *Los Olvidados del Desarrollo* en José Luis Coronado *Reflexiones sobre el paradigma del Desarrollo Humano.* Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guanajuato. México.
- Salmerón Castro, Fernando (1998) *Intermediarios del Progreso; Política y Crecimiento Económico en Aguascalientes; Instituto Cultural de Aguascalientes y CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).*
- Schumpeter, Joseph (2002) *Industria e innovación. La teoría económica e historia empresarial*, en Joseph Schumpeter *Cambio y el empresario.* volumen 9, número 1/2, 7-22, abril y agosto.
- Taylor, Peter (2001) *Geografía Política; Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad; Trama Editorial, Madrid, España*

## ENTREVISTAS

- Barberena Cruz, Martín; Empresario inmobiliario, profesionista independiente, Consejero Ciudadano del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (2003-2006) (XXVII/II/MMVII)<sup>440</sup>.
- Granados Roldán, Otto; Gobernador Constitucional de Aguascalientes (1992-1998) (XVII/VIII/MMVI).
- \*RM Empresario Hidrocálido (XXI/IV/MMV).
- \*Líder de la industria de la curtiduría en León (X/II/MMXI).
- \*Persona que no autorizó que su nombre apareciera.

---

<sup>440</sup> Martín Barberena Cruz es hijo del Ing. Miguel Ángel Barberena Vega, Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes (1986-1992).

**Democracia y libertad de asociación. Referentes teóricos y empíricos para estudios  
de caso a nivel sub-nacional. Análisis de Guanajuato.**

**Carlos Román Cordourier Real**

División de Derecho, Política y Gobierno

Universidad de Guanajuato, campus Guanajuato

c\_real@ugto.mx

**Resumen:** La democratización del régimen político mexicano requiere ser analizada desde una perspectiva sub-nacional para conocer el grado en que se han ampliado en dicho nivel las oportunidades para el debate y la participación de la ciudadanía. Partiendo de la idea de que la libertad de asociación constituye una garantía institucional fundamental de las democracias (Dahl, 1993), este artículo estudia el sector asociativo en el estado de Guanajuato, México. El texto ofrece un análisis de la trayectoria que ha seguido el financiamiento público destinado al fomento de las actividades de las OSC, su proceso de asignación y el nivel de concentración de los recursos. Este artículo busca contribuir a la comprensión de las características y entorno institucional del asociacionismo a nivel sub-nacional en México mediante un caso de estudio que abarca el periodo 2000-2012.

**Palabras clave:** libertad de asociación, organizaciones sociales, democratización, consolidación democrática, Guanajuato (México).

**Introducción**

El análisis de los procesos de cambio político en periodos de transición a la democracia constituye una de las líneas de investigación más prolíficas de la ciencia política contemporánea. Una de las teorías más sofisticadas para los estudiar comparativamente las democratizaciones es la perspectiva desarrollada por Robert A. Dahl. Al distinguir entre la democracia—entendida un *sistema ideal* que busca maximizar los principios de igualdad política y soberanía popular—y aquella multiplicidad de aproximaciones imperfectas a ese umbral propiamente inalcanzable, dicha teoría concibe la naturaleza de los regímenes políticos como dinámicos. Así, Dahl clasifica como *poliarquías* a los regímenes de inspiración y fundamento democrático que de forma progresiva buscan satisfacer expansivamente las preferencias de todos los ciudadanos. Las poliarquías son concebidas como regímenes que evolucionan hacia formas de organización política que amplían las oportunidades de participación y el debate público de la ciudadanía. Aunque el objeto de estudio en el que Dahl está interesado en su libro *La poliarquía*(1993) se centra en los sistemas nacionales (Estados-nación), el propio autor reconoce que su análisis es aplicable a sistemas de organización política sub-nacional (e.g., municipios y provincias). De hecho, cuando existen desplazamientos de regímenes nacionales hegemónicos a regímenes nacionales más democráticos, es necesario profundizar en el estudio de lo

que ocurre en otros niveles, pues a decir de Dahl “aun dentro de un país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades para el debate y la participación” (Dahl, 1993: 23).

Con base en la teoría dahliana, este artículo analiza el proceso de cambio político que se vive en el nivel sub-nacional en México a la luz de la ampliación de la *libertad de asociación*. La cual constituye una condición necesaria para ampliar los márgenes de participación y el debate público que hacen más democráticos a los regímenes. En particular, el análisis que se presenta a continuación centra su atención en un caso de estudio: el estado de Guanajuato. El propósito central consiste en identificar en qué magnitud las condiciones en las que los ciudadanos ejercen su libertad asociativa está abriendo cauce a oportunidades de mayor democratización en el estado y, consecuentemente, en el país.

### **Democratización y libertad de asociación**

Robert Dahl distingue tres condiciones necesarias para que un régimen democrático garantice que la voz de la ciudadanía sea escuchada por las instituciones que formulan las políticas públicas. De acuerdo con su concepción, la democracia tiene como propósito y fuente de legitimidad: responder a las preferencias de los ciudadanos(as) de manera inclusiva. Las condiciones a las que hemos hecho referencia y que aseguran la democratización de los regímenes son las siguientes: los gobiernos deben garantizar a sus ciudadanos(as) la libertad para formular sus preferencias, la libertad de manifestar individual y colectivamente dichas preferencias entre partidarios y frente al gobierno, y los ciudadanos deben recibir del gobierno igualdad de trato, sin ser objeto de discriminación por el contenido u origen de sus preferencias. Estas condiciones se desdoblán en ocho cláusulas u oportunidades institucionales cuya existencia facilitan la oposición, el debate y la lucha política. A continuación en el cuadro 1 se presenta la relación de las condiciones democratizadoras de regímenes hegemónicos y poliarquías con sus respectivos requisitos tal y como es planteado por la teoría democrática de Dahl (1993):

**Cuadro 1**

<b>Para tener la oportunidad de:</b>	<b>Se requieren las siguientes garantías institucionales:</b>
I. Formular las preferencias	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. 5. Diversidad de fuentes de información.

II. Manifiestar las preferencias.	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para la cosa pública. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de preferencias.	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 5ª. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Un examen de los requisitos establecidos por Dahl permite reconocer como un elemento central de procesos democratizadores a la <libertad de asociación>. La cual se encuentra presente en las tres condiciones necesarias establecidas por su teoría. La libertad de asociación, sin embargo, subyace, desde nuestra perspectiva, como un factor que refuerza la eficacia de otros requisitos. De ahí su importancia en los procesos de democratización. La libertad de asociación se encuentra estrechamente vinculada con las siguientes cláusulas: libertad de expresión, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Respecto a la vinculación entre libertad de expresión y libertad asociativa, es posible señalar que las organizaciones civiles constituyen espacios a través de los cuales las personas pueden refinar y expresar sus preferencias. Las asociaciones no sólo ofrecen en sí mismas un foro para que los individuos manifiesten sus ideas, sometiéndolas al examen crítico de otros ciudadanos y clarificando su sentido, sino que funcionan como canales de expresión orientados a la esfera pública.

En sociedades en las que el sector asociativo está consolidado como un actor social y político la resonancia de las ideas expresadas a través de organizaciones civiles se multiplica. No basta que los ciudadanos puedan articular un discurso y manifestarlo públicamente, sino que se requiere de la existencia de ca-

nales propicios para la expresión y difusión de ideas, muchas de las cuales tienen un carácter crítico respecto a discursos hegemónicos.

Por otra parte, el derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo presupone la existencia de organizaciones políticas independientes del gobierno que sean capaces de organizar la acción colectiva entre partidarios de un conjunto de preferencias, lo cual no es factible sin la existencia de organizaciones de ciudadanos. La libertad de asociación es una condición necesaria para que el derecho político a presentarse a puestos de elección popular sea efectivo.

Asimismo, la diversidad de fuentes de información como requisito para que se dé la democracia depende en gran medida de la existencia de una red densa de asociaciones capaces de generarla y transmitirla. Es claro que la calidad de la información—en términos de veracidad, precisión y exhaustividad—se incrementa cuando existe un complejo plural de asociaciones difundiendo ideas, debatiéndolas, y buscando influir normativamente en la esfera pública. Por otra parte, si bien la dificultad para comprender los asuntos públicos en toda su complejidad se ha incrementado, como ha sido señalado por el propio Dahl en un texto que señala algunos desafíos para la comprensión teórica y empírica de las democracias modernas (Dahl 1996), las asociaciones son capaces de facilitar el procesamiento de la información y reducir sus costos de adquisición para los ciudadanos.

Finalmente, en cuanto a las presencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias, las asociaciones ciudadanas cumplen con diversas funciones. En primer lugar, a través de mecanismos de contraloría social este tipo de arreglos sociales son capaces de ejercer funciones de vigilancia a las instituciones que definen las políticas públicas. Este tipo de monitoreo a los programas y planes gubernamentales busca reorientar la toma de decisiones cuando los agentes públicos se desvían de las preferencias preferidas por los votantes. En segundo lugar, el sector asociativo canaliza, procesa y da respuesta a las preferencias de los ciudadanos a través de la gestación e implementación de modelos de producción de bienes públicos. A través de los diagnósticos de preferencias y evaluación de impacto que hacen las propias organizaciones de sus programas es posible reducir los costos de transacción a los gobiernos si éstos deciden replicar modelos preferidos por los habitantes de un estado. Este tipo de función es de particular importancia en temas de desarrollo social, así como de fomento de derechos humanos—temas de vital importancia en los países latinoamericanos—pues las asociaciones tienen la capacidad de dar forma a una diversidad de modelos de atención en función de la pluralidad de preferencias de los ciudadanos.

Es así que el ejercicio efectivo de la libertad de asociación de los ciudadanos—traducido en la conformación de organizaciones de ciudadanos autónomas y sustentables—constituye un soporte fundamental o prerrequisito de otras cláusulas necesarias para facilitar la participación, la oposición y el debate público de definen el grado de democratización de una poliarquía.

Por otra parte, en cuanto a las condiciones o factores que promueven el cambio político, Dahl considera que los regímenes en los que la participación y el debate público son limitados—i.e., regímenes hegemónicos y oligarquías competitivas—que progresan hacia arreglos políticamente más liberalizados y competitivos (poliárquicos) lo hacen porque los gobiernos estiman que el costo generado por la supresión de libertades excede el <precio de la tolerancia>. En este sentido, es pertinente subrayar que la acción co-



lectiva de los ciudadanos es crucial para modificar la percepción del riesgo evaluado por la clase política que gobierna en los sistemas cerrados. El cálculo del gobierno para decidir abrir el régimen depende de la evaluación del precio de la tolerancia y el costo de la represión. Los movimientos sociales y asociaciones civiles, políticas, sindicales, gremiales, estudiantiles, campesinas, etc., contribuyen, desde nuestra perspectiva, a alterar de forma sustantiva la relación de costos, pues en determinadas condiciones su gestión informativa y capacidad organizativa pueden aumentar exponencialmente el precio de la represión. Tal fue el caso, por ejemplo, de los procesos de cambio político en Egipto y Túnez en el año 2012, cuyos gobiernos hegemónicos que terminaron por colapsarse estimaron que el precio de la represión era muy alto y cedieron frente a la presión social, abriendo ciertos canales para la oposición y el debate.

Aunque el desenlace de dichos procesos de cambio político democratizadores es aún incierto, puede afirmarse que un retorno a regímenes autoritarios represivos, por lo menos en los dos países mencionados, es altamente improbable.<sup>441</sup> En cualquier caso, todo apunta a que el mayor desafío que enfrentarán las sociedades que vivieron la llamada “primavera Árabe” será el diseño de un régimen que asegure la estabilidad de los gobiernos, al tiempo que garantice un mínimo de libertades civiles y políticas, inexistentes en la etapa política anterior.

Respecto al caso del régimen mexicano, a mediados del año 2012 se efectuaron elecciones federales que han traído de vuelta al gobierno federal a aquel partido cuya hegemonía marcó la impronta del sistema político autoritario durante la mayor parte del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Previsiblemente, la pregunta corriente es si el retorno de este partido a la presidencia de la República representa una amenaza para la democratización. Para dar respuesta a dicha cuestión caben dos apuntes. El primero es que el grado de institucionalización democrática del régimen hace impracticable la restauración de la lógica autoritaria con la que operó el sistema el siglo pasado. En particular, la concentración de poder a través de facultades metaconstitucionales del ejecutivo, característica del régimen autoritario priista, se ha desarticulado. El titular del ejecutivo carece de mecanismos directos e incontestables (formales o informales) para determinar la actuación de los poderes legislativo y judicial, y de los gobiernos estatales y municipales. De modo que el régimen paulatinamente ha avanzado hacia un mayor equilibrio de poderes con instituciones relativamente funcionales que crean pesos y contrapesos, y socavan las tentaciones autoritarias.

El segundo apunte, más importante para nuestro propósito, es que en el país se ha constituido una masa crítica de ciudadanos, grupos de interés y asociaciones (políticas y cívicas) que, afectan de manera importante el cálculo del nuevo gobierno respecto al que llama Dahl el <precio de la represión>, haciendo improbable que deliberadamente se modifique el régimen competitivo que se ha instalado después de la transición democrática. Sorteado el riesgo de un retorno al autoritarismo, el régimen político mexicano se encuentra en una fase de *consolidación democrática*.<sup>442</sup>

---

<sup>441</sup>De ello parece dar cuenta, por lo menos en Egipto, el proyecto de Constitución. Al respecto, Zaid Al-Ali, experto en diseño constitucional del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés), ha señalado: “the new text brings a number of improvements to the protection of certain rights and to the system of government and is not the catastrophe that many have been so determined to identify” (Al-Ali, 2013).

<sup>442</sup>Para dar claridad al uso de dicho concepto, Andreas Schedler (1998, 2001, 2004) propone entenderla en dos sentidos (según el contexto empírico y la orientación normativa). El uso de la noción *consolidación democrática* en su <sentido negativo> alude a la

Sin embargo, este periodo, entendido como un proceso de profundización de las libertades civiles y políticas que efectivamente ejerce la ciudadanía, aunada a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, parece encontrarse estancado. Para comprender cuál es la naturaleza de su parálisis es pertinente referirnos a la concepción desarrollada por Guillermo O'Donnell sobre el “estado de derecho democrático”.

Consciente de las limitaciones que tiene el paradigma schumpeteriano de democracia (Schumpeter 2003)—cuyo énfasis está puesto en la competencia electoral—para entender los procesos en los que se encuentran inmersos los países latinoamericanos, O'Donnell considera que además del aspecto procedimental es necesario incorporar a la teoría democrática una idea extensiva de igualdad jurídica de los ciudadanos. De esta manera la concepción que propone O'Donnell afirma que existe un vínculo sustantivo entre la democracia y “ciertos aspectos de la igualdad entre los individuos que están considerados no sólo como meros individuos, sino como sujetos jurídicos (*legal persons*) y en consecuencia como ciudadanos” (O'Donnell, 2001: 5). En este sentido, en su calidad de miembros de una comunidad política democrática los ciudadanos, a quienes se les atribuye autonomía personal y responsabilidad sobre sus acciones, son portadores de derechos y obligaciones formalmente iguales. En este punto adquiere, entonces, centralidad la efectividad del *estado de derecho* como garante de una ciudadanía plena (esto es, política y civil).

Por la importancia que tiene el sistema legal en la democracia como garante de la igualdad de los ciudadanos como sujetos jurídicos, Guillermo O'Donnell considera al *estado de derecho* como un aspecto de la teoría democrática que es necesario considerar al analizar la calidad de esta forma de régimen político. Así, señala que el sistema legal es democrático en tres sentidos.

Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos. Siempre que se cumplan estas tres condiciones, el estado no es tan sólo un estado gobernado por la ley; es un Estado Democrático de Derecho, o un “democratic legal state” (O'Donnell, 2001: 24).

El reconocimiento de la importancia que tienen un conjunto de libertades civiles y políticas en la democracia establece el fundamento y orientación del sistema legal. Un estado de derecho *democrático* no sólo salvaguarda los derechos de los individuos sino que alienta el ejercicio de las libertades entre los ciudadanos como sujetos jurídicos iguales. A decir del propio O'Donnell, los derechos políticos y civiles son el principal apoyo del pluralismo y la diversidad social.

¿Qué implicaciones tiene esta concepción del estado de derecho para las democracias latinoamericanas en las que privan condiciones de desigualdad extrema que dificultan el ejercicio de las libertades? Desde nuestra perspectiva, el sistema legal además de proteger efectivamente los derechos ciudadanos ha de establecer una infraestructura institucional orientada a la disminución de brechas en el ejercicio de liber-

---

etapa en la que persisten amenazas que ponen en riesgo la permanencia de la democracia electoral. Mientras que el <sentido positivo> puede emplearse para estudiar periodos en los que, clausurada la posibilidad de una vuelta al autoritarismo, se profundiza la democracia, a fin de conducir al régimen a un estadio subsecuente: la democracia liberal.

tades explicables a la luz de desigualdades socioeconómicas.

En particular, respecto a la libertad de asociación—prerrequisito de otras garantías institucionales (*vid supra*) que abren cauce a la participación, oposición y el debate público haciendo a los regímenes más democráticos—el estado de derecho tendría no sólo que proteger formalmente dicha libertad sino promover activamente el ejercicio del derecho de los ciudadanos a asociarse a fin de sean capaces de formular preferencias, manifestarlas y recibir igualdad de trato del gobierno en la ponderación de las mismas. En este sentido, la calidad de una democracia es posible pensarla como “la extensión en la que una poliarquía dada actualiza su potencial como un régimen político” (Altman *et al.*, 2002: 86).

Bajo esta perspectiva, la calidad de una democraciapuede medirse en función de la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad. Así, un régimen que se desplaza hacia formas más democráticas de relación entre gobernantes y ciudadanos buscaría a través de la legislación y las políticas públicas establecer un entorno adecuado para el surgimiento de asociaciones y su permanencia, y evitar un sesgo socioeconómico en la proclividad al asociacionismo.

A continuación se ofrece un marco conceptual para comprender la naturaleza de aquellos espacios que hacen concreto el ejercicio de la libertad de asociación, y que constituyen campos de socialización de los individuos para la formulación y manifestación de preferencias. Condiciones que, de acuerdo con la perspectiva teórica empleada (Dahl, 1993), son requisitos básicos para la democratización de los regímenes.

### **La asociación: una conceptualización.**

La asociación es una forma particular que puede tomar la acción colectiva de las personas, cuyas características y funciones dependen del tipo de acción social en la que encuentren su fundamento. Abrevando de la teoría de la acción social de Max Weber, que busca explicar el significado de la conducta humana socialmente orientada de los individuos, Ricardo Tirado (2010) considera que existen “arreglos sociales del tipo *asociativo* que en principio son racionales, intencionales y elegidos, y arreglos sociales *comunitarios* que son más bien naturales, adscriptivos e involuntarios y tradicionales o emotivos” (Tirado, 2010: 16. Nuestro énfasis).

En virtud de esta división analítica (i.e., arreglos con adscripción *voluntaria* e *involuntaria* de sus participantes) y otra adicional referida a su forma de gobierno, dicho autor formula una tipología de cuatro formas de grupos: voluntarios con gobiernos verticales; voluntarios con gobiernos horizontales; involuntarios con gobiernos verticales; e involuntarios con gobiernos horizontales. A continuación se reproduce el esquema (o mapa) analítico propuesto a fin de delimitar el tipo de grupos al que nos referiremos a lo largo de este capítulo:

**Cuadro 2. Mapa de los arreglos sociales para la acción colectiva, Tirado (2010)**

TIPO DE PARTICIPACIÓN	TIPO DE GOBIERNO	
	Vertical	Horizontal
	Casilla 1)	Casilla 2)

Involuntaria-emotiva o tradicional	a) Familia, Iglesias. Comunidad. Estado autoritario.	Estado democrático Corporaciones democráticas
	b) Células y sectas de fanáticos radicales. Bandas de delincuentes.	
	c) Corporaciones autoritarias.	
	<b>Casilla 3)</b>	<b>Casilla 4)</b>
Voluntaria-racional (fines o valores)	Organizaciones de trabajo: empresa privada; agencia gubernamental; empresa social	Camarilla. <b>Asociación.</b> Red. Movimiento social.

Fuente: Tirado (2010).

Siguiendo el esquema analítico anterior, al hablar de <asociaciones ciudadanas> nos referimos estrictamente a aquellas organizaciones cuya membresía es voluntaria (esto es, su ingreso y permanencia en ellas se encuentra libre de coacción) y su coordinación horizontal (esto es, la autoridad de la organización construye colectivamente decisiones partiendo de la igualdad de los socios). Como señala Tirado, “en la asociación la autoridad emana del conjunto de todos los afiliados, de la base o de la asamblea <soberana> de miembros [...] la legitimidad de la autoridad asociativa emana de los socios” (Tirado, 2010:27).

Sin embargo, cabe hacer una aclaración relevante para los efectos del análisis de las organizaciones de la sociedad civil en la que se centra este estudio del asociacionismo a nivel sub-nacional. Si bien la *asociación*—entendida <típico-idealmente> como grupo voluntario, jerárquicamente horizontal—representa el arreglo social arquetípico de la esfera de la sociedad civil moderna, existen organizaciones autodefinidas como asociaciones ciudadanas cuyo funcionamiento y dirección dista de ser horizontal; es decir, estos grupos civiles carecen al interior de procesos definidos para la toma de decisiones en los que los integrantes participen en condiciones de igualdad. La manifestación organizacional más evidente de este tipo de funcionamiento no horizontal es la irrelevancia que frecuentemente tienen las asambleas de socios y consejos directivos o patronatos en la definición de planes y estrategias para el cumplimiento de los fines para los que fue constituido el grupo (por ejemplo, la provisión de un bien público), o bien la desequilibrada composición de estos órganos de dirección, que incluyen personas y perfiles afines al líder (o lideresa) en turno, y que permiten la “verticalización” de la estructura jerárquica de la asociación que formalmente tendría que funcionar con base en procesos colectivos de toma de decisiones. De esta manera, aunque un número importante de organizaciones de la sociedad civil cuentan con una fachada jurídico-legal que las viste como asociaciones ciudadanas—i.e., como grupos voluntarios con mecanismos de toma de decisiones horizontal, de acuerdo con la tipología propuesta (Tirado, 2010)—en la práctica operan con una lógica distinta.

En este artículo asumimos que las llamadas *organizaciones de la sociedad civil* (OSC) tienen un carácter voluntario-racional (con arreglo a fines o valores) y una estructura de la toma de decisiones que se mueve en un continuo de una escala que va de un gobierno relativamente vertical a un gobierno horizontal

(ambas formas de la toma de decisiones son de hecho concebidas en términos típico-ideales). La incorporación al análisis a todas aquellas organizaciones formales voluntarias—independientemente de su forma de gobierno—nos permitirá centrarnos en el sector asociativo como un espacio civil donde se hace concreta la libertad de asociación y estudiarlo sistémicamente. Asimismo, empleamos la nomenclatura <organizaciones de la sociedad civil> para usar la denominación que de hecho reciben estos arreglos ciudadanos voluntarios en el sistema legal del país de acuerdo con la *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil*.<sup>443</sup>

### ***Libertad asociativa en los marcos normativos federal y estatal***

La libertad de asociación se encuentra garantizada en el artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece el <deber negativo> del gobierno de no “coartar el derecho de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito”. Asimismo, los artículos 41 y 123 protegen el derecho fundamental de los ciudadanos para afiliarse a organizaciones políticas y sindicales. Estos ordenamientos materializan en el sistema legal mexicano el derecho humano de asociación establecido en el artículo 20 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

Por lo que toca al <deber positivo> del gobierno mexicano relativo a la libertad de asociación, éste fue reconocido solamente después del período de alternancia política a nivel federal que permitió al país adentrarse a la fase de consolidación democrática y agotar su proceso de transición política de un régimen hegemónico a uno relativamente más abierto a la participación y la pluralidad. De esta manera, en el año 2004 se publicó la *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil* (a partir de aquí, “Ley Federal de Fomento”), impulsada por más de 400 organizaciones civiles aglutinadas en dos redes: “Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia” y el “Foro de Apoyo Mutuo”. Dicha Ley reconoce que las OSC son instituciones de “interés social” (Art. 1), cuyas actividades deben ser objeto de fomento por parte de la federación. Aunque el alcance de dicha Ley dista de las iniciativas originales promovidas por las redes de organizaciones, por primera vez el Estado mexicano reconoce la importancia de las funciones que cumple el sector asociativo.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado de Guanajuato reconoce el derecho de asociación de las personas al suscribir los derechos humanos enunciados por la Carta Magna federal. Sin embargo, únicamente se refiere de manera específica a la libertad de las personas para asociarse para tratar los *asuntos políticos* del estado (arts., 16 y 23). De manera que este derecho en otras materias está contemplado sólo oblicuamente en leyes secundarias, tales como la “Ley de Desarrollo Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato” (2009), en adelante *Ley de Desarrollo*, y en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato<sup>444</sup> (en adelante, *Ley Orgánica Municipal*). Así, aunque el estado reconoce su deber negativo de no prohibir la libre asociación de personas, la libertad asociativa es escasamente fomentada por el sistema normativo del estado porque se concibe a las organizaciones de la sociedad civil solamente como

---

<sup>443</sup> Asimismo es importante señalar que en México la legislación en materia civil establece diversas figuras legales de las organizaciones de los ciudadanos que no tienen fines de lucro, dependiendo de la entidad federativa, tales como “asociación civil” (AC), “institución de asistencia privada” (IAP) o institución de beneficencia privada (ABP)”. No obstante, la figura legal más común a nivel nacional es la *asociación civil*.

<sup>444</sup> De acuerdo con el artículo 100 de la Ley Orgánica Municipal, las organizaciones civiles deben integrar de manera mayoritaria los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal del Sistema Estatal de Planeación.

coadyuvantes en procesos de planeación del desarrollo y, de manera supuesta, en la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Si bien la Ley Orgánica Municipal define a las asociaciones (que llama de habitantes) como “organismos de participación y colaboración en la gestión de demandas y propuestas de interés general” (art. 17) que deben ser promovidos por los ayuntamientos (inciso J de la fracción V del art. 69) no existe en la mayor parte de los mismos una política consistente con esa obligación o <deber positivo>.

La existencia y promoción del asociacionismo no representa un bien en sí mismo en el marco legislativo estatal. Muestra de lo anterior es que el estado de Guanajuato carece de un ordenamiento específico orientado a impulsar la cultura asociativa o las actividades de las organizaciones civiles. Acaso, la expresión más cercana a una perspectiva de fomento se encuentra enunciada en un par de artículos de la Ley de Desarrollo (2006):

**ARTÍCULO 33.** El gobierno del estado y los ayuntamientos deberán promover la participación organizada amplia, plural y democrática de la población a través de figuras asociativas.

**ARTÍCULO 34.** El gobierno del estado y los ayuntamientos estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

La parquedad con la que el marco normativo estatal contempla fomentar positivamente la libertad de asociación no debería constituir *per se* un problema para garantizar efectivamente los derechos de los ciudadanos si a través de otros instrumentos—como el Plan de Gobierno y las políticas públicas derivadas de él—se articularan de manera integral objetivos, líneas estratégicas, acciones y metas dirigidas a fomentar efectivamente el ejercicio de este derecho humano. Sin embargo, en esta materia existe una evidente desconexión de los objetivos y las estrategias con políticas públicas específicas, por lo que las exiguas acciones emprendidas por el gobierno estatal son sólo actividades desordenadas e infructuosas. A fin de ilustrar esta situación, se presenta el siguiente objetivo del Plan de Gobierno del Estado de Guanajuato (2006-2012), referido a la sociedad civil organizada, con su respectiva estrategia:

Objetivo	Estrategia
----------	------------



<p>1.4 Fortalecer las capacidades autogestivas de la población, a través de la organización y participación social.</p> <p>1.4.1 Impulsar la consolidación y autosuficiencia de organismos de la sociedad civil (OSC) <i>preferentemente aquellas (sic) que atiendan grupos y familias en exclusión</i> (cursivas del autor).</p>	<p>E 1. Promover encuentros regionales y estatales de organismos estratégicos y de las OSC.</p> <p>E 2. Promoción de alianzas entre la academia y las OSC para la profesionalización de su trabajo.</p> <p>E 3. Promover y divulgar el trabajo de las OSC de Guanajuato para posicionar su labor entre fundaciones y organismos locales, nacionales e internacionales.</p> <p>E 4. Propiciar la inversión privada en proyectos estratégicos de las OSC.</p> <p>E 5. Generación y fortalecimiento de las redes sociales de servicios, promoción y desarrollo, con impulso a la participación ciudadana voluntaria.</p> <p>E 6. Impulso a las acciones de desarrollo social con OSC apoyadas con recursos públicos, con una relación recíproca, corresponsable, programada y ordenada.</p>
---	--

Al respecto cabe hacer dos observaciones. La primera es que no existe un programa público específico en el orden estatal, sujeto a seguimiento y evaluación a través de indicadores, que dé coherencia a las estrategias para que contribuyan al logro de una meta. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu) ha carecido de una política pública específica orientada al objetivo planteado por el Plan: la consolidación y autosuficiencia de las OSC.

Se trata, en suma, de un objetivo sin política pública, de una buena intención de la administración estatal. La segunda observación se refiere al sesgo del propio objetivo del Plan, el cual se enfoca a la consolidación de organizaciones que *preferentemente* realicen actividades asistenciales que beneficien a la población socialmente marginada (esto es, actividades suplementarias de atención a la personas vulnerables que el propio gobierno del estado está obligado a atender en un estado de derecho democrático). La expresión más contundente de esta predisposición se encuentra en el eje más importante de las acciones, planes y programas del gobierno: el financiamiento público.

Así, en cumplimiento del artículo 34 de la Ley de Desarrollo, la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado han establecido los <Lineamientos para la aplicación de los recursos de la partida presupuestal 4450, programa A061, con cargo al ramo 29> (en adelante *Lineamientos*).<sup>445</sup> Los cuales establecen los criterios para la ministración de los recursos públicos estatales a las organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con una convocatoria abierta de forma anual. Las consideraciones que dan fundamento a los Lineamientos del programa expresan con nitidez la función estrictamente asistencial que el gobierno atribuye a las OSC:

<sup>445</sup> Esta partida se refiere a las *Ayudas sociales (sic) a instituciones sin fines de lucro* han sido aplicables para los ejercicios fiscales 2011 y 2012. Previamente, los recursos para dicho propósito provinieron de la Partida Presupuestal 4108.

Uno de los principales objetivos de la actual administración pública estatal, es atender a las organizaciones sociales con fines no lucrativos, *otorgando la ayuda necesaria en su importante labor de beneficio social en la atención y asistencia de los grupos marginados en el Estado*, es por ello que se refrenda el compromiso de seguir apoyando a dichas organizaciones, a fin de que estas en cumplimiento de su objeto social, *coadyuven con el Gobierno del Estado, en la asistencia y atención oportuna de los grupos más vulnerables de la sociedad* (“Lineamientos” 24 de enero 2012. Nuestras cursivas).

Con una perspectiva tan acotada del carácter eminentemente suplementario que tienen las asociaciones ciudadanas, respecto a la función de los programas gubernamentales de política social, es previsible que el entorno legal vigente inhiba el ejercicio efectivo de la libertad de asociación. Por lo que la composición del sector asociativo en el estado y las perspectivas que tiene de crecimiento son limitadas. No sólo ello, sino que elementos estructurales como la concentración geográfica de las escasas asociaciones ciudadanas, así como las características que tiene la movilización de sus recursos privados y públicos dan cuenta de una gran disfuncionalidad del sector asociativo en Guanajuato. Las libertades asociativas de los ciudadanos del estado se encuentran en un estado de franco estancamiento. En las siguientes secciones de este capítulo trataremos de caracterizar a dicho sector a fin de comprender la naturaleza de este análisis sub-nacional de la libertad asociativa. Para ello, se ofrece una descripción de la composición del sector en función de su clasificación y su financiamiento. Se trata de comprender su magnitud, como una esfera de ejercicio de la libertad asociativa en el estado, y el grado de solidez de su sostenibilidad.

### ***El circuito de los recursos privados: las donatarias autorizadas***

Un grupo esencial para comprender el asociacionismo en el país es el de las llamadas <donatarias autorizadas>. Estas organizaciones son asociaciones sin fines de lucro (o fideicomisos) que se encuentran facultadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para expedir recibos deducibles del Impuesto sobre la Renta, (ISR). Este conjunto de organizaciones constituye propiamente el circuito a través del cual se moviliza formalmente el financiamiento privado del sector asociativo en México. Las donatarias son asociaciones voluntarias que requieren renovar su estatus anualmente con el SAT a través del cumplimiento de determinadas obligaciones fiscales y de transparencia. El rigor con el que son fiscalizadas y sancionadas por la autoridad (mediante la revocación de su estatus) se explica porque se asume que la deducibilidad de los donativos que reciben representa un <costo fiscal> al gobierno. Es decir, los donativos privados que reciben (cuya deducibilidad no debe exceder del 7% de la utilidad fiscal del donante) pueden llegar a disminuir (marginalmente) las bases tributarias de los contribuyentes que sirven para calcular sus impuestos. De ahí que exista un incentivo por parte de la institución recaudadora para limitar y vigilar escrupulosamente el número de organizaciones autorizadas para expedir recibos deducibles de impuestos, y otro por parte del propio gobierno federal para limitar su número. Sirva la precisión anterior para despejar el infortunado mito de que existen muchas organizaciones no lucrativas que sólo sirven para que los contribuyentes evadan sus impuestos, bajo la supuesta complacencia de la autoridad.

De acuerdo con la normatividad fiscal, las actividades que son susceptibles de contar con dicha autorización son las siguientes: Asistenciales, Educativas, Científicas o Tecnológicas, Culturales, Becantes, Ecológicas, Especies en Protección y Peligro de Extinción, Apoyo Económico de Donatarias autorizadas,

Obras o Servicios Públicos, Bibliotecas y Museos. En la tabla 1 se presenta el número de ellas y su variación porcentual en el periodo 2004-2012 para todo el país. Se toma como año base el ejercicio fiscal 2004 por ser el año en el que se aprobó la Ley de Fomento en la que se reconoce a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil como de <interés público>.

**Tabla 1**  
**Donatarias Autorizadas en México por Ejercicio Fiscal Anual**  
**(2004-2012)**

Ejercicio Fiscal	Donatarias Autorizadas	Variación porcentual % (crecimiento/decrecimiento)
2004	5,432	
2005	5,430	-0.04
2006	5,754	5.97
2007	5,996	4.21
2008	6,364	6.14
2009	6,853	7.68
2010	7,004	2.20
2011	6,589	-5.93
2012	7,320	11.09

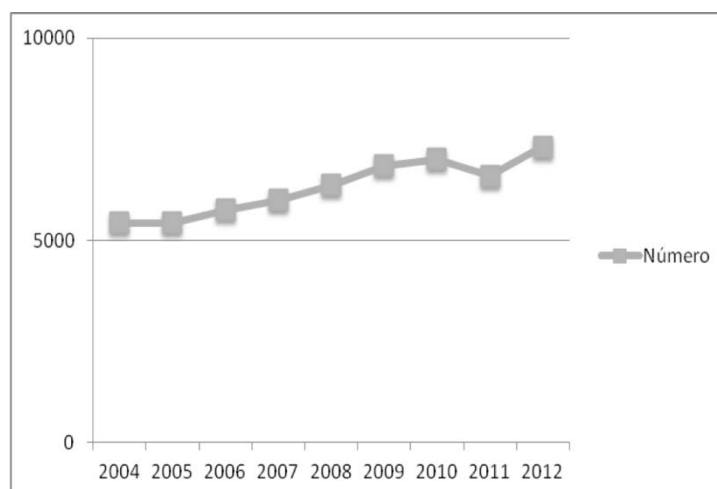
Fuente: Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

Al analizar la variación en el número de donatarias a lo largo del periodo estudiado, es posible identificar que ha existido un incremento relativo con dos caídas, una marginal (-0.04% para el ejercicio fiscal 2005) y otra sensible (-5.93% para el ejercicio 2011). Esta última caída es explicable a la luz de una serie de nuevos requerimientos introducidos por la autoridad fiscal<sup>446</sup> como obligatorios para las donatarias y cuyo incumplimiento causó la revocación del estatus de cientos de ellas. Dicha omisión puede tener su origen en una baja institucionalización de las organizaciones que tiene como efecto una gestión administrativa ineficiente en el cumplimiento de obligaciones legales y fiscales básicas. La gráfica 1 muestra cómo ha evolucionado el crecimiento de las donatarias autorizadas en México desde el ejercicio fiscal 2004 al 2012, mostrando la vulnerabilidad de las organizaciones respecto a las disposiciones fiscales recientemente introducidas.

**Gráfica 1**  
**Evolución del número de donatarias autorizadas**

<sup>446</sup>Las nuevas disposiciones del SAT incluyeron la presentación de una ficha—mediante captura en un sistema electrónico—con información para garantizar la transparencia de los donativos recibidos, así como el uso y destino de los mismos, y la presentación de un <Informe Anual> de la continuidad de sus actividades.

**(Ejercicios 2004-2012)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

En cuanto a las actividades que realizan estas 7,320 organizaciones no lucrativas, en función de su objeto social declarado, una mayoría significativa de ellas (casi dos terceras partes) realizan actividades consideradas como asistenciales. Después de este tipo de actividades, las educativas y culturales se posicionan como segundo y tercer rubro más frecuente en el subsector de donatarias. Ver tabla 2.

**Tabla 2.**  
**Distribución de donatarias por tipo de actividad, nacional**  
**(Ejercicio fiscal 2012)**

Tipo de Actividades Autorizadas	No. de Donatarias	Porcentaje relativo
Asistenciales	4,799	65.56%
Educativas	1,121	15.31%
Científicas o Tecnológicas	175	2.39%
Culturales	488	6.67%
Becantes	133	1.82%
Ecológicas	197	2.69%
Especies en Protección y Peligro de Extinción	7	0.10%
Apoyo Económico de Donatarias autorizadas	273	3.73%
Obras o Servicios Públicos	83	1.13%

Bibliotecas	13	0.18%
Museos	31	0.42%
<b>Total</b>	<b>7,320</b>	<b>100.00%</b>

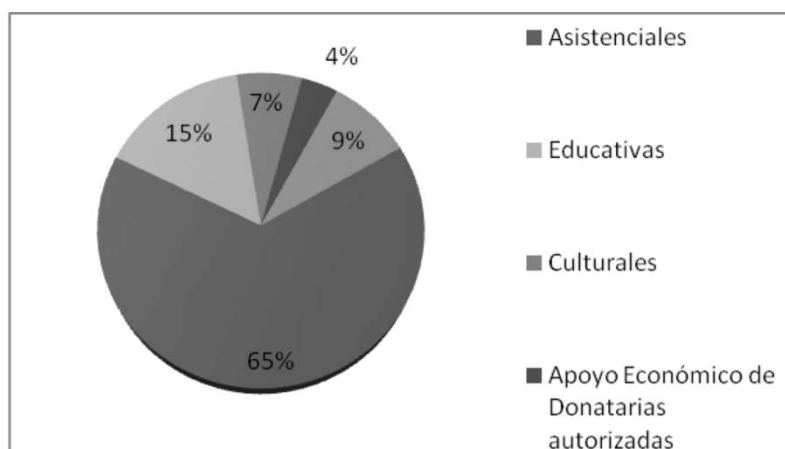
Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

La gráfica 2 muestra de manera ostensiblemente la concentración de donatarias en el rubro de asistencia, por contraste con las organizaciones llamadas <de segundo piso> (es decir, fundaciones o fideicomisos orientados al financiamiento de las actividades y programas de asociaciones que realizan trabajo directamente con población beneficiaria).

**Gráfica 2.**

**Distribución de donatarias por actividad**

(Ejercicio fiscal 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

Por otra parte, respecto a la cuestión referente a la magnitud del sector; esto es, si alrededor de 7 mil organizaciones voluntarias privadas en el circuito formal son muchas o pocas, pensemos su número en relación con el tamaño de la población. Si en el país residen 112 millones 322 mil 757 personas (de acuerdo con cifras del Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI), existen aproximadamente 6.5 organizaciones por cada 100 mil habitantes. Este número es lo que llamamos <densidad asociativa> del subsector de donatarias; es decir, el número de organizaciones facultadas para expedir recibos deducibles de impuestos relativo al tamaño de la población.

La densidad asociativa del país, sin embargo, dice poco sobre su distribución geográfica real a nivel sub-nacional. A continuación se presenta la distribución de organizaciones por entidad federativa, así como la densidad asociativa a fin de distinguir un rasgo característico del asociacionismo en México: concentración geográfica.

**Tabla 3.**

**Número de donatarias por entidad federativa y densidad asociativa**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>2012</b>	<b>Densidad asociativa</b>
Aguascalientes	89	7.5
Baja California	232	7.4
Baja California Sur	42	6.6
Campeche	25	3.0
Coahuila	193	7.0
Colima	74	11.4
Chiapas	91	1.9
Chihuahua	344	10.1
<b>Distrito Federal</b>	<b>2124</b>	<b>24.0</b>
Durango	58	3.6
<b>Guanajuato</b>	<b>253</b>	<b>4.6</b>
Guerrero	46	1.4
Hidalgo	83	3.1
Jalisco	512	7.0
México	538	3.5
Michoacán	250	5.7
Morelos	125	7.0
Nayarit	21	1.9
Nuevo León	473	10.2
Oaxaca	121	3.2
Puebla	202	3.5
Querétaro	182	10.0
Quintana Roo	69	5.2
San Luis Potosí	116	4.5
Sinaloa	183	6.6
Sonora	218	8.2
Tabasco	41	1.8
Tamaulipas	128	3.9
Tlaxcala	32	2.7
Veracruz	271	3.5



Yucatán	151	7.7
Zacatecas	33	2.2
<b>Total</b>	<b>7320</b>	<b>6.5</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Gobierno Federal, México.

De los datos anteriores (ver tabla 3) se desprende que el Distrito Federal (DF) es la entidad con un mayor número de organizaciones, ponderando por el tamaño de la población: 24 organizaciones por cada 100 mil habitantes. Mientras que estados como Guerrero, Chiapas, Nayarit y Tabasco no cuentan con la décima parte de las asociaciones activas en el DF para el año fiscal 2012. Si bien nuestro caso de estudio, Guanajuato, no se encuentra dentro del grupo de entidades federativas con los niveles más bajos de asociacionismo en este subsector, sí se encuentra debajo del promedio nacional al contar con 4.6 donatarias por cada 100 mil habitantes.

Las distribuciones relativas al número de donatarias por entidad federativa que expresan de manera clara una alta concentración de organizaciones en la capital del país tienen una faceta más dramática en el momento de analizar desagregadamente la movilización de donativos reportados. A continuación presentamos una tabla que estima el promedio de donativos per cápita por entidad federativa para el ejercicio fiscal 2010<sup>447</sup>; la cual muestra contundentemente que la concentración geográfica de donatarias va aparejada de una concentración de recursos privados transferidos en este circuito formal de donativos, incluso mucho más extrema.

**Tabla 4**

**Donativos per cápita (en especie y efectivo, nacionales y extranjeros) por entidad federativa y porcentaje de donatarias respecto al total**

**Ejercicio fiscal 2011**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>No. de Donatarias 2010</b>	<b>Donativos per cápita (2010)</b>
Aguascalientes	96	\$ 75.59
Baja California	203	\$ 161.42
Baja California Sur	37	\$ 8.80
Campeche	20	\$ 17.51
Coahuila	213	\$ 58.53
Colima	61	\$ 954.72

<sup>447</sup>Los Reportes de Donatarias Autorizadas sistematizados por el SAT dan cuenta de información reportada por las donatarias el año anterior a su publicación, por lo que se refieren a donativos del año fiscal penúltimo anterior.

Chiapas	94	\$ 92.89
Chihuahua	322	\$ 16.33
<b>Distrito Federal</b>	<b>2028</b>	<b>\$ 1,464.14</b>
Durango	48	\$ 8.42
<b>Guanajuato</b>	<b>247</b>	<b>\$ 66.07</b>
Guerrero	46	\$ 12.37
Hidalgo	84	\$ 64.64
Jalisco	469	\$ 136.31
México	501	\$ 211.43
Michoacán	252	\$ 36.48
Morelos	118	\$ 95.64
Nayarit	28	\$ 21.33
Nuevo León	449	\$ 515.59
Oaxaca	115	\$ 48.78
Puebla	226	\$ 83.34
Querétaro	173	\$ 176.38
Quintana Roo	69	\$ 104.18
San Luis Potosí	120	\$ 36.74
Sinaloa	165	\$ 121.04
Sonora	215	\$ 110.60
Tabasco	39	\$ 10.69
Tamaulipas	139	\$ 32.71
Tlaxcala	35	\$ 5.51
Veracruz	216	\$ 36.27
Yucatán	147	\$ 90.07
Zacatecas	29	\$ 53.68
<b>Total</b>	<b>7004</b>	<b>\$ 221.98</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México, 2012.

La magnitud de la concentración de donativos en el Distrito Federal puede dimensionarse apropiadamente al analizar la proporción de recursos movilizados respecto a la proporción de donatarias por entidad federativa. Así, aunque el DF tenía para ese ejercicio fiscal 57.96 veces más asociaciones que Tlaxcala (la entidad federativa que menos recursos moviliza per cápita) las donatarias con domicilio legal en la capital manejan más de 265 veces de recursos que sus pares tlaxcaltecas. Por lo que se refiere a Guanajuato, la diferencia en cuanto a la movilización de recursos fue de 22.16 veces, aunque la proporción de donatarias en la que supera el DF a Guanajuato en dicho ejercicio alcanzó 8.21 veces.

A continuación (tabla 5) se presentan las distribuciones relativas de donativos por entidad federativa a fin de ilustrar cómo el DF concentra más de la mitad de los recursos movilizados. Asimismo, dicha entidad es la que cuenta con un diferencial mayor entre el porcentaje relativo de donatarias y la proporción de donativos (29.02% y 51.97% respectivamente). Si bien existen otros estados en los que la proporción de donativos manejados por las donatarias es superior a su participación relativa de organizaciones (Colima, Chiapas, Estado de México y Nuevo León), en ninguna de estas entidades federativas la diferencia es tan radical como en la capital del país: el DF no sólo concentra la mayor parte de donatarias en términos absolutos y relativos (respecto al tamaño de su población), sino que concentra abrumadoramente el flujo de recursos que se movilizan en el sector formal de donativos.

**Tabla 5**  
**Distribución relativa de donativos por entidad federativa**  
**Ejercicio fiscal 2011**

Entidad Federativa	Porcentaje relativo de donativos	Porcentaje de donatarias respecto al total
Aguascalientes	0.36%	1.22
Baja California	2.04%	3.17
Baja California Sur	0.02%	0.57
Campeche	0.06%	0.34
Coahuila	0.65%	2.64
Colima	2.49%	1.01
Chiapas	1.79%	1.24
Chihuahua	0.22%	4.70
Distrito Federal	<b>51.97%</b>	<b>29.02</b>
Durango	0.06%	0.79
Guanajuato	<b>1.45%</b>	<b>3.46</b>
Guerrero	0.17%	0.63
Hidalgo	0.69%	1.13
Jalisco	4.02%	6.99
México	12.87%	7.35
Michoacán	0.64%	3.42
Morelos	0.68%	1.71
Nayarit	0.09%	0.29
Nuevo León	9.62%	6.46
Oaxaca	0.74%	1.65
Puebla	1.93%	2.76

<b>Querétaro</b>	1.29%	2.49
<b>Quintana Roo</b>	0.55%	0.94
<b>San Luis Potosí</b>	0.38%	1.58
<b>Sinaloa</b>	1.34%	2.50
<b>Sonora</b>	1.18%	2.98
<b>Tabasco</b>	0.10%	0.56
<b>Tamaulipas</b>	0.43%	1.75
<b>Tlaxcala</b>	0.03%	0.44
<b>Veracruz</b>	1.11%	3.70
<b>Yucatán</b>	0.71%	2.06
<b>Zacatecas</b>	0.32%	0.45
<b>Total</b>	100%	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012.

Ahondando en el caso de Guanajuato, para el ejercicio fiscal 2011, las donatarias con domicilio en el estado movilizaron un total de 362 millones 493 mil pesos aproximadamente (ver tabla 6). Se presenta un desglose de dicho monto según el tipo de donativo (especie o efectivo) y según su fuente (nacional o extranjera). Como es posible observar en la siguiente tabla el componente más importante del total de los donativos proviene de los donativos en efectivo nacionales; los cuales representan más del 85% por ciento del total. Si a esta cantidad se suma la de donativos <en especie> nacionales se desprende que los donativos provenientes del extranjero tienen un papel minoritario, aunque no totalmente marginal, pues de cada 100 pesos de donativos reportados casi 7 tienen su origen en el extranjero.

**Tabla 6.**

**Donativos recibidos por las donatarias autorizadas de Guanajuato**

**Ejercicio fiscal 2011**

Donativos recibidos en efectivo			Donativos recibidos en especie			Total de donativos
Nacionales	Extranjeros	Subtotal	Nacionales	Extranjeros	Subtotal	
\$308,485,944	\$24,502,753	\$332,988,697	\$27,760,761	\$1,744,410	\$29,505,171	\$362,493,868

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012

Asimismo, el tipo de donatarias guanajuatenses que movilizaron más recursos fueron las asistenciales (64.97%), seguidas por las educativas (13.85%). Destacamos el hecho de que existen actividades que no reportan donativo alguno tales como las becantes y ecológicas. Esto alerta sobre la virtual inexistencia, por lo menos a través del circuito formal, de este tipo de organizaciones trabajando en estas importantes áreas de intervención. Para documentar el déficit de organizaciones de la sociedad civil incidiendo en algunos campos en apartados posteriores se dará cuenta de cuál es la situación cuando en una sección posterior nos refiramos a las organizaciones que reciben subsidios federales y estatales.

**Tabla 7.**  
**Distribución de donativos totales por tipo de donataria, Guanajuato**  
**(Ejercicio fiscal 2011)**

Actividad de la donataria	Monto por tipo de donataria	Porcentaje relativo
Asistenciales	\$235,505,335	64.97%
Educativas	\$50,196,536	13.85%
Apoyo económico a otras donatarias autorizadas	\$11,748,261	3.24%
Investigación científica	\$74,000	0.02%
Culturales	\$37,651,531	10.39%
Becantes		
Ecológicas		
Obras o servicios públicos		
Propietarias de museos privados con acceso al público en general	\$350,000	0.10%
Propietarias de bibliotecas privadas con acceso al público en general	\$26,968,205	7.44%
<b>Total</b>	<b>\$362,493,868</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas, 2012*

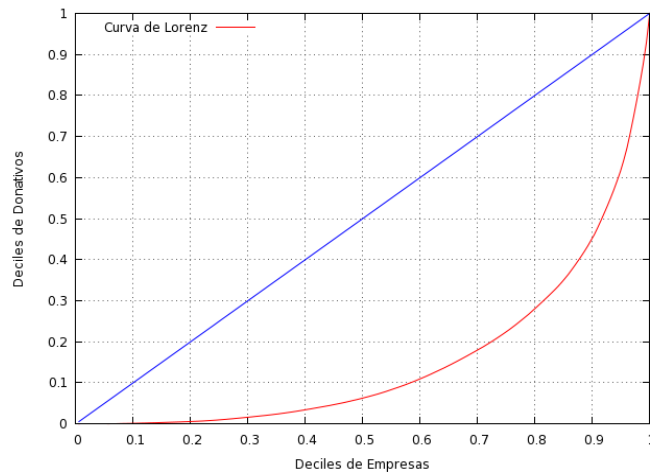
Por lo que respecta a la forma en la que se encuentran distribuidos esos recursos en el universo de donatarias guanajuatenses, realizamos un análisis de su concentración para el ejercicio fiscal 2011. Se trata de observar, al dividir por deciles a las organizaciones, qué tan proporcionalmente se distribuyen los donativos. Para ello, utilizamos como herramienta de análisis la <curva de Lorenz>. Como se puede observar en la gráfica, una distribución estrictamente proporcional está representada por la línea azul: el 10 % donativos corresponde al 10% de donatarias, 20% de donativos al 20% de donatarias y así sucesivamente. La línea roja (i.e., la curva de Lorenz) representa su distribución real. Una línea roja que, apartándose de la línea azul, crece desproporcionalmente mientras nos desplazamos a lo largo del eje de los deciles de donatarias indica una alta concentración de los donativos. Tal es el caso de la curva de Lorenz estimada para las donatarias guanajuatenses. Como se puede observar en la gráfica, alrededor del 60% de las donatarias del estado movilizaron escasamente el 10% de los donativos. Mientras que el decil de las donatarias que más donativos recibieron lo hicieron en más del 55% sobre el total de los recursos (el 90% concentra en contraparte el 45%).

### Gráfica 3

#### Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de donativos

##### Donatarias de Guanajuato

##### Ejercicio fiscal 2011



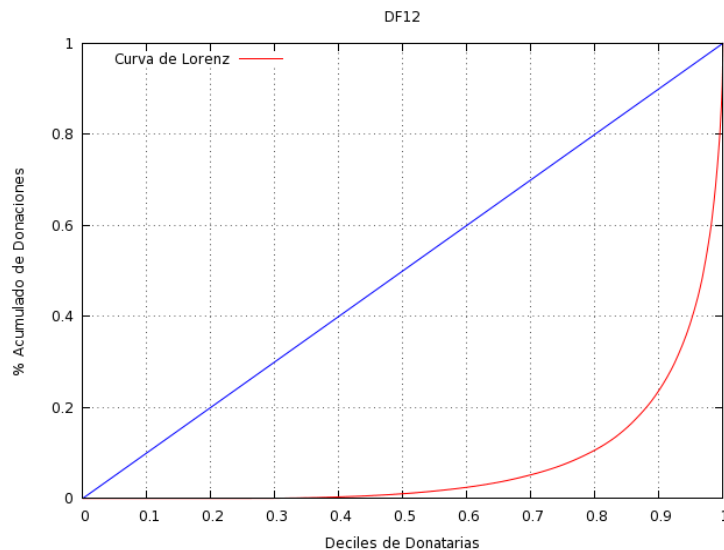
Esta alta concentración de recursos en pocas donatarias que se presenta en el estado de Guanajuato no es, sin embargo, atípica. De hecho, al analizar el caso del DF, la entidad con mayor densidad asociativa del país, la concentración es incluso mayor. Se ha estimado la curva de Lorenz para este caso, así como el coeficiente de Gini a fin de ilustrar el grado de concentración de los recursos en las organizaciones.

### Gráfica 4.

#### Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de donativos

##### Donatarias del Distrito Federal

##### Ejercicio fiscal 2011





Tal y como se ilustra en la gráfica anterior, el 90% de las donatarias de la capital del país movilizan apenas alrededor del 20% del total de los donativos reportados en el circuito formal, mientras que el decil de donatarias que más recursos mueve concentra alrededor del 75% del total de donativos (efectivo y especie, nacionales y extranjeros). Esta altísima concentración es ilustrada claramente a través del cálculo del coeficiente de Gini. Hemos estimado dicho coeficiente que convencionalmente mide la desigualdad de ingreso en un rango que va del 0 (total igualdad) al 1 (total desigualdad), y el resultado es de 0.85. La interpretación de este indicador no deja lugar a dudas: la distribución del total de donativos está altamente concentrada en un pequeño sector de organizaciones, mientras que un número importante de organizaciones tiene una presencia marginal o bien ficticia en el universo formal de donativos privados en México.

Estos hallazgos definen con claridad los rasgos distintivos del subsector de las donatarias en México; esto es, del circuito de donativos privados formales: se trata, resumidamente, de un sector minúsculo (si se considera el tamaño de la población mexicana), compuesto mayoritariamente por asociaciones voluntarias asistenciales, centralizado relativamente en el Distrito Federal y con una alta concentración de recursos en pocas donatarias.

#### **Análisis de asociaciones susceptibles de recibir financiamiento público federal**

Por lo que se refiere a los recursos públicos federales que reciben las OSC del estado de Guanajuato para la realización de sus actividades, a principios de 2013 el Directorio del Registro Federal del Instituto Nacional de Desarrollo Social contaba con 587 organizaciones con domicilio legal en el estado. Sin embargo, cabe hacer la precisión de que no todas se encontraban activas. A continuación presentamos una relación del total de OSC que cuentan con la Clave Única de Registro (Cluni) desglosadas por municipio (donde por lo menos existe una registrada) y estatus (activa/inactiva).

**Tabla 8**

#### **OSC guanajuatenses por municipio, 2013**

(se incluyen sólo municipios que cuentan con OSC con Cluni)

	<b>Municipio</b>	<b>Activa</b>	<b>Inactiva</b>	<b>Total general</b>
1	Abasolo	2	1	3
2	Acámbaro	8	2	10
3	Apaseo el Alto	6	1	7
4	Apaseo el Grande	3		3
5	Celaya	56	12	68
6	Comonfort		1	1
7	Cortazar	3		3
8	Dolores Hidalgo	8	2	10
9	Guanajuato	34	5	39
10	Huanímaro	1		1
11	Irapuato	50	12	62

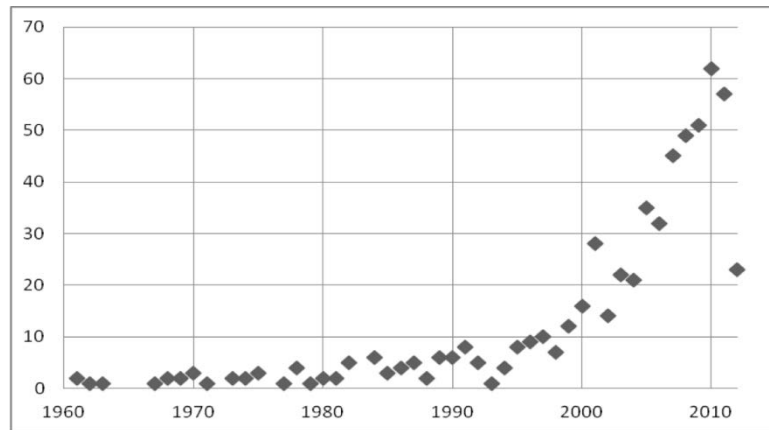
12	León	180	29	209
13	Manuel Doblado	1		1
14	Moroleón	2	2	4
15	Ocampo	1	1	2
16	Pénjamo	7		7
17	Pueblo Nuevo	1		1
18	Purísima del Rincón	2	1	3
19	Romita		1	1
20	Salamanca	21	6	27
21	Salvatierra	6	3	9
22	San Diego de la Unión		1	1
23	San Felipe	2	1	3
24	San Francisco del Rincón	8	2	10
25	San José Iturbide	5	2	7
26	San Luis de la Paz	7	3	10
27	San Miguel de Allende	31	8	39
28	Santa Catarina	1		1
29	Santa Cruz de Juventino Rosas	7	1	8
30	Santiago Maravatío		4	4
31	Silao	5	2	7
32	Tarimoro	1		1
33	Tierra Blanca	4	1	5
34	Uriangato	2	1	3
35	Valle de Santiago	3	3	6
36	Victoria	1		1
37	Xichú	1		1
38	Yuriria	6	3	9
	<b>Total general</b>	<b>476</b>	<b>111</b>	<b>587</b>

Fuente: Sistema de Información del Registro Federal de las OSC

Es posible observar que un número importante de organizaciones se encuentra concentrado en la ciudad de León, mientras que existen municipios que no cuentan con alguna organización activa a principios del año 2013. A fin de conocer la evolución de la constitución legal de las OSC guanajuatenses, analizamos cronológicamente los periodos en los que ha existido un crecimiento más notable, ver gráfica 5.

Del análisis efectuado es posible observar que durante la década de los noventa (periodo que coincide con el de la transición política a la democracia) empieza su expansión. Sin embargo, es propiamente entrado el siglo XXI cuando la tasa de crecimiento de constitución de nuevas asociaciones se acelera. Este aumento en el número de OSC es particularmente notable a partir del inicio de la consolidación democrática que se inaugura con la alternancia en el año 2000.

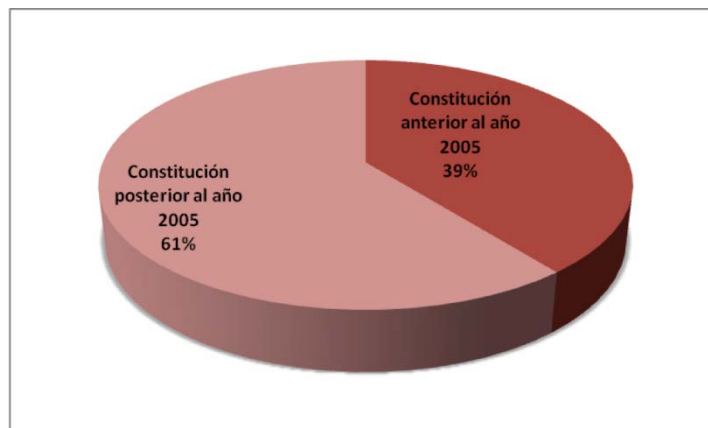
**Gráfica 5**  
**Número de OSC con Cluni de Guanajuato respecto al año de su constitución legal**  
**1960-2012**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Directorio del Registro Federal, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Asimismo, para conocer si la promulgación de la Ley de Fomento pudo haber influido en la creación de nuevas organizaciones, analizamos qué porcentaje de las que se encuentran activas fueron constituidas legalmente antes y después del año 2005 (esto es, al año siguiente de que fue promulgada la ley).

**Gráfica 6.**  
**Porcentaje de OSC de Guanajuato (activas) constituidas legalmente antes y después del año 2005**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Directorio del Registro Federal, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Del análisis efectuado se desprende que del total de organizaciones activas en el estado de Guanajuato más del 60% fueron constituidas después de promulgada la Ley de Fomento. A reserva de profundizar en el estudio de la génesis del asociacionismo a nivel subnacional, los datos anteriores apuntan a que la transición democrática y la propia Ley de Fomento parecen estar asociadas a cierto crecimiento del asociativismo en el estado.

Por otra parte, ponderando en función de la densidad demográfica, el estado de Guanajuato se encuentra, sin embargo, debajo del promedio nacional tanto en términos brutos como relativos al considerar el tamaño de la población (el promedio nacional es 15.59 OSC por cada 100,000 habitantes). Lo cual alerta sobre la necesidad de trabajar para el crecimiento del sector no lucrativo guanajuatense susceptible de recibir recursos federales y poder superar la densidad actual de 9.4 organizaciones con Cluni por cada 100,000 habitantes en el estado.

En cuanto a los recursos públicos federales orientados a promover las actividades de las organizaciones en cumplimiento de la Ley de Fomento, a continuación se presenta una relación de apoyos y montos económicos reportados por las dependencias y entidades de la administración pública federal (actualizado al ejercicio fiscal 2011), ver tabla 9. Este reporte derivado de la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, que agrupa el total de apoyos recibidos por las organizaciones con Cluni de todo el país, sin embargo, incluye una cantidad importante de subsidios canalizados por el gobierno a través de distintos mecanismos (e.g., Fondo de Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa; Programa Nacional para las Empresas en Solidaridad; Comisión Nacional del Deporte (CONADE); Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario; Instituto Mexicano de la Juventud; Consejo Nacional para la Cultura y la Artes; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, etcétera) que son contabilizados como <apoyos> que fomentan las actividades de organizaciones civiles, a pesar de que los receptores realizan propiamente actividades de autobeneficio.

**Tabla 9**

**Apoyos otorgados a las OSC con Cluni por las Dependencias de la Administración Pública Federal (2007-2012)**

Año	No. OSC apoyadas	Monto
2007	2,155	\$2,201,282,340
2008	4,493	\$4,842,004,109
2009	3,229	\$3,199,205,283
2010	4,110	\$4,350,397,799
2011	5,211	\$4,565,365,343
2012	6,016	\$6,249,125,131

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondientes a 2007-2012.

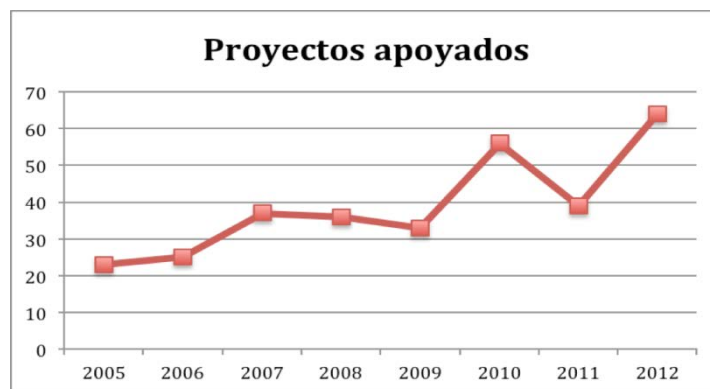
La inclusión de tan amplia gama de subsidios (<apoyos>, según los informes anuales de la administración pública federal) provoca confusión respecto al flujo efectivo de recursos públicos que están llegando a las asociaciones voluntarias que el espíritu de la Ley de fomento se buscó incentivar. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para el ejercicio 2011, la Secretaría de Educación Pública distribuyó el 31.7% del total de recursos de fomento, seguida de la Secretaría de Economía (19.3%). La Secretaría de Desarrollo Social, principal artífice de la política de fomento al asociacionismo, por su parte, distribuyó apenas el 13.6% de estímulos y apoyos.

Para no sobredimensionar el flujo de recursos públicos federales se ha analizado el programa más focalizado del gobierno federal que otorga subsidios al sector no lucrativo del país, el Programa de Coinversión Social (PCS)–operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este programa que convoca anualmente a las organizaciones para recibir recursos públicos está sujeto a Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación que establecen los criterios, objetivos y población a la que va dirigido el programa (i.e., “actores sociales que realizan actividades para promover la igualdad de oportunidades, a través de la construcción de capital social”).

En particular, respecto al financiamiento público federal que reciben las OSC del estado de Guanajuato, a lo largo del periodo 2005-2012, es posible observar una tendencia creciente del número de proyectos que reciben algún apoyo económico federal (a pesar de un par de caídas, la más fuerte ocurrida en el ejercicio 2011).

**Gráfica 7**

**Proyectos que han recibido apoyo económico del Programa de Coinversión Social (PCS). Organizaciones Guanajuatenses que cuentan con la Cluni, 2005-2012.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

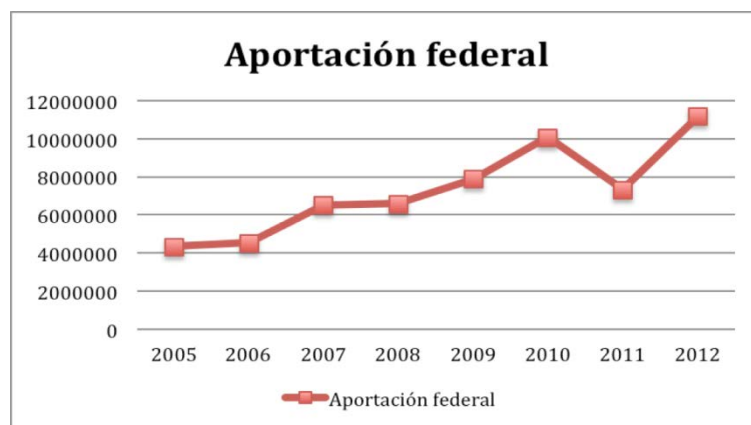
Este crecimiento constante en el número de apoyos recibidos por las OSC guanajuatenses tiene su expresión directa en los montos de aportaciones de recursos públicos. De manera que en el año 2005 el

número de proyectos apoyados en el estado de Guanajuato por parte del Programa de Coinversión Social (PCS) fue de 23 con una inversión federal de 4 millones 325 mil 251 pesos, mientras que en el ejercicio 2012 el número de proyectos apoyados alcanzó 64 con un monto de 11 millones 147 mil 943 pesos.

Gráfica 8

**Montos de apoyos del Programa de Coinversión Social (PCS) a organizaciones guanajuatenses que cuentan con la Cluni**

2005-2012



Como es posible observar en la información presentada, los recursos públicos federales movilizados en Guanajuato del Programa de Coinversión Social han tenido un crecimiento de casi tres veces en el periodo estudiado 2005-2012, aparejado de un mayor número de proyectos apoyados. Si se considera que a principios del año 2012 existían 589 organizaciones en el estado, es posible señalar que ese ejercicio fiscal, en promedio, cerca del 10% recibió recursos federales a través del PCS. Parte de la explicación del crecimiento de los recursos públicos se encuentra en la existencia de convenios entre el Indesol y ciertos gobiernos municipales como San Miguel de Allende, Salamanca, Irapuato y León, de acuerdo con los cuales existe una contrapartida de los ayuntamientos a fin de consolidar una bolsa que se concursará de acuerdo con reglas de operación acordadas con el gobierno federal. Sin embargo, este modelo de coinversión que podría ser replicado exitosamente se circunscribe únicamente a los municipios más poblados del estado. Cabe señalar que la mayor parte de los ayuntamientos de los municipios del estado han sido negligentes respecto al mandato de la Ley Orgánica Municipal (LOM) para promover las asociaciones ciudadanas voluntarias (inciso J de la fracción V del art. 69).

Así, una inspección más detallada de la distribución de los recursos permite identificar un problema de concentración en las organizaciones ubicadas en las zonas urbanas del estado de Guanajuato. Dicho en otras palabras, muy pocos recursos llegan a los municipios con los índices más altos de marginación del estado. La explicación es simple: no existen organizaciones susceptibles de recibir recursos federales en los municipios con índices de rezago social más altos, o si existen no se encuentran activas. Hay un déficit de asociaciones voluntarias formales e institucionalizadas en las regiones que más requieren de inversión social. Asimismo, una política pública orientada a garantizar y promover la libertad de asociación de sujetos



jurídicos iguales tendría que establecer un entorno jurídico-legal que efectivamente creará condiciones equitativas para la creación de este tipo de espacios asociativos en las zonas donde estructuralmente el clima es adverso para el asociativismo. El proceso de consolidación de la democracia a nivel sub-nacional requiere que el sistema legal establezca condiciones equitativas para que independientemente de la localidad en la que habitan los ciudadanos, éstos puedan crear espacios asociativos voluntarios y sostenibles (mediante ingresos autogenerados, privados y públicos) que canalicen y formen sus preferencias, ampliando así las oportunidades de participación y el debate público.

### **Recursos públicos estatales en Guanajuato**

En cumplimiento del artículo 34 de la *Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato* que establece que el gobierno estatal así como los ayuntamientos “estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades”, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato emite una convocatoria anual para que las OSC del estado puedan solicitar apoyo para financiar sus proyectos.

La asignación de recursos públicos estatales para financiar a las OSC se encuentra reglamentada por los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450, Programa A061, con cargo al Ramo 29*. De acuerdo con la normatividad ahí establecida, el financiamiento deberá estar orientado al “fomento y fortalecimiento de actividades *prioritariamente* dirigidas a satisfacer necesidades de personas de escasos recursos o en condiciones de vulnerabilidad”<sup>448</sup> (Art. 6, nuestras cursivas). De la formulación anterior, es claro que las organizaciones civiles dedicadas, por ejemplo, a actividades como la participación ciudadana en asuntos de interés público, la promoción y defensa de los derechos de los consumidores, la promoción del deporte, la participación en acciones de protección civil, la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, la protección del ambiente, la flora y la fauna, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico puedan quedar excluidas de recibir recursos con cargo a la partida presupuestal 4450.<sup>449</sup> Lo cual es de alguna manera preocupante, pues en el circuito de donativos privados (i.e., el subsector de donatarias) hemos identificado que este tipo de organizaciones no están movilizand recursos.

Asimismo, se deja desprotegido un amplio sector potencial de organizaciones en las que ciudadanos pueden participar para formular preferencias de políticas públicas a los gobiernos federal, estatal y municipales. De esta manera, de las cinco funciones identificadas por Lester Salamon (2000) que pueden cumplir las organizaciones civiles en un sistema social (i.e., provisión de servicios, innovación social, *advocacy*, desarrollo de liderazgos y expresión, y cohesión comunitaria y democratización), el gobierno del estado parece concentrar sus esfuerzos de fomento asociativo en una sola de ellas: provisión de servicios asistenciales. Y lo más preocupante de todo, como se ilustrará cuando se analice la manera en la que opera la

---

<sup>448</sup>Los lineamientos también contemplan la posibilidad de usar los recursos públicos estatales para la remodelación o construcción de inmuebles usados por las OSC.

<sup>449</sup>Todas estas actividades, por ejemplo, se contemplan en la Ley Federal de Fomento.

asignación de recursos: bajo un esquema administrativo poco profesional y carente de criterios de impacto claros que puedan rendir a la ciudadanía cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

De la normatividad estatal en materia de financiamiento público a las organizaciones civiles se desprende que el gobierno ha conferido a este tipo de espacios asociativos, en el mejor de los casos, una función solamente supletoria de la política pública social. No cabe en dicha visión el fomento a otro tipo de asociacionismo que promueva y garantice el ejercicio efectivo de la libertad de asociación, la cual constituye un prerrequisito para la democratización de los regímenes a nivel nacional y subnacional.

Desde dicha perspectiva, entonces, la función social que se atribuye a las OSC tiene un carácter meramente asistencial. Si bien, las actividades de este tipo de asociaciones solidarias sin duda requieren ser apoyadas, un estado de derecho democrático tendría que contemplar paralelamente la existencia de políticas públicas favorables al asociacionismo en otras materias, entre ellas destacan, por ejemplo, la participación ciudadana, la formación cívica, la contraloría social, la rendición de cuentas, los derechos humanos y el medio ambiente.

Asimismo, las características de los Lineamientos aplicables para el otorgamiento de recursos públicos en el estado de Guanajuato es a todas luces inconveniente en cuanto a la conformación del *Comité de Selección de Apoyos*. De acuerdo con el artículo 8, este órgano que analiza, evalúa y aprueba las solicitudes de las OSC se compone de los siguientes funcionarios: Secretario de Finanzas y Administración (funge como Presidente), Secretario de Desarrollo Social y Humano (funge como Secretario Técnico); Secretario particular del Gobernador del Estado (funge como Vocal); Director General del Sistema Estatal DIF (vocal) y Subsecretario de Desarrollo Social de la SEDESHU (funge como vocal). Este diseño institucional no parece ser adecuado pues contradice fundamentos básicos de la operación de programas públicos bajo esquemas de gobernanza democrática; no obstante, el principal motivo de la irracionalidad del diseño del comité es que los funcionarios que lo integran—todos ellos bajo la autoridad directa del gobernador—no necesariamente tienen conocimiento especializado sobre la viabilidad e impacto de los proyectos de inversión social realizados por organizaciones civiles. En este sentido, llama negativamente la atención la inclusión del secretario particular del gobernador en turno en un comité de selección que distribuye recursos públicos cuyo destino tendría que justificarse apropiadamente en función de criterios de efectividad, eficiencia (en términos de la relación costo-beneficio), transparencia y rendición de cuentas. Una revisión a las solicitudes e informes presentados por las organizaciones que han recibido recursos en los años 2011 y 2012 muestra claramente que dicho comité no lleva a cabo una valoración profesional y responsable de los “proyectos” que son financiados por el gobierno con recursos públicos.<sup>450</sup>

Si bien, la normatividad contempla que el Comité puede auxiliarse de opiniones expertas este mecanismo que haría la asignación de recursos más profesional no es empleado por dicho órgano<sup>451</sup>, volvien-

---

<sup>450</sup>Solicitud de Información Pública a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, folio 14012 (fecha del 28 de febrero de 2013). La descripción de las solicitudes de apoyo de la mayoría de los proyectos que recibieron recursos por un millón de pesos o más contienen objetivos y metas mal planteados, así como indicadores, actividades, cronogramas y documentos inconsistentes.

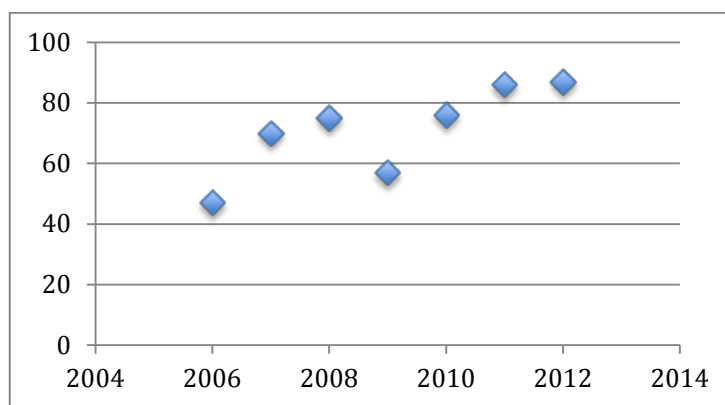
<sup>451</sup>De acuerdo con una solicitud de información pública llevada a cabo en dicha materia (se preguntó el nombre de solicitudes de apoyo para los ejercicios 2011 y 2012 en las que se requirió una opinión técnica así como el nombre de los especialistas), la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información del Estado de Guanajuato menciona específicamente que “los proyectos o solicitudes de apoyo que ingresan, no requieren de opinión técnica para el otorgamiento del apoyo”.

do la distribución de los recursos públicos discrecional y abriendo la puerta al uso de dinero público como si fuera un peculio filantrópico propiedad del ejecutivo.<sup>452</sup> En este sentido, debe regularse y fiscalizarse adecuadamente el procedimiento para la asignación de recursos públicos para dar certeza a la ciudadanía de que los proyectos financiados son los que pueden tener un mayor impacto social.

El gobierno federal, diversas entidades federativas, e incluso varios de los municipios del estado, han implementado, a través de programas sujetos a Reglas de Operación, mecanismos para la selección y evaluación de propuestas que disminuyen la posibilidad de discrecionalidad, opacidad, corrupción, y que generan condiciones para un uso más estratégico de los recursos públicos.

Ahora bien, en cuanto a dimensión del financiamiento público estatal hemos utilizado tres indicadores para evaluar su comportamiento a lo largo del periodo estudiado (2006-2012): el número de proyectos apoyados, el monto de los recursos transferidos a las organizaciones, y las características de su distribución. Respecto al primer componente del análisis, el total de proyectos apoyados por el gobierno estatal ha crecido sostenidamente a lo largo de siete ejercicios fiscales; mientras que en el primero de ellos la Secretaría de Finanzas y Administración otorgó recursos a 47 proyectos, en el ejercicio 2012 el número total había alcanzado casi el doble (87), ver gráfica 9.

**Gráfica 9**  
**Número de proyectos apoyados con cargo a la partida 4450, Guanajuato,**  
**2006-2012**



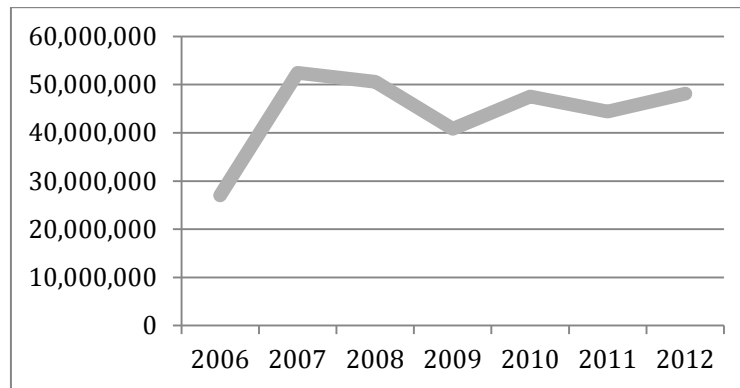
<sup>452</sup>En una revisión de las solicitudes de apoyo recibidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y de los informes respectivos, obtenidas mediante una solicitud de información a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, se ha observado una importante falta de profesionalización de la autoridad respecto a la asignación de dinero público a las OSC y la evaluación de su impacto. Sirva de ejemplo el caso de una organización que recibió el año 2011 la cantidad de 1,000,000 (un millón de pesos MN), cuya solicitud de apoyo contempla una sola actividad en su cronograma: “desarrollo de programa de asistencia alimentaria”, que atiende supuestamente el siguiente problema detectado: “[E]xiste un grado alto de desempleo en las zonas marginadas del municipio”. Al reportar sobre el destino de dicha cantidad que sobrepasa decenas de veces el apoyo recibido por otras OSC, la organización informa tan escuetamente como en su solicitud, que sus actividades vinculadas al proyecto fueron: “organización de grupos de 905 personas por cada uno del programa de asistencia alimentaria”, y como resultados obtenidos: “Se logró el bienestar de las familias así como la disminución de riesgos de desnutrición en adultos, menores, niños y mujeres favoreciéndoles a este núcleo su economía familiar.” Escandalosamente, con una solicitud y un reporte de esa naturaleza la organización volvió a recibir dinero público al año fiscal siguiente, por tercer año consecutivo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

El crecimiento en el número de proyectos de las organizaciones que han recibido financiamiento público, sin embargo, no ha estado acompañado de un crecimiento proporcional en cuanto a la bolsa disponible. Así, una observación superficial respecto de la tendencia seguida, podría hacer pensar que existió un incremento nominal con tres caídas (ver gráfica 10): de \$27,018,944 destinados en el año 2006, el total de recursos alcanzó en 2012 la cantidad de \$48,153,441 pesos.

**Gráfica 10**

**Recursos públicos con cargo a la partida 4450, 2006-2012**

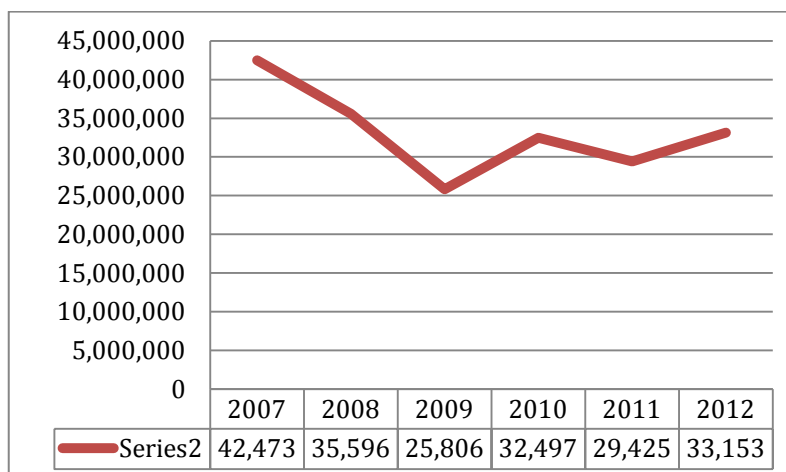


Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

No obstante, al examinar con más detalle las transferencias de la partida 4450 la impresión anterior cambia. Así, la gráfica 11 ilustra el comportamiento del financiamiento público en el estado cuando se excluye el subsidio más alto (a la Fundación Teletón) y se toma de base el primer año en que dicho proyecto recibió recursos. Dicha gráfica ilustra el comportamiento del financiamiento público en el estado, cuando no se considera la transferencia anual a dicha asociación civil. Puede, entonces, observarse que el financiamiento público ha descendido en el estado de Guanajuato respecto al ejercicio 2007.

**Gráfica 11**

**Financiamiento público estatal a OSC  
(sin subsidios a Fundación Teletón, A.C), 2007-2011**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Esta observación más detallada que permite conocer con mayor claridad las características del financiamiento público a las organizaciones guanajuatenses nos lleva a profundizar en el análisis de la distribución de los recursos. Presentamos, entonces, una relación de apoyos que identifica los montos que se encuentran en los extremos (superior e inferior) del financiamiento público a fin de mostrar el rango de recursos que se distribuyen en la misma convocatoria del gobierno estatal. Se aprecia que la transferencia más alta para los distintos ejercicios fiscales en los que participa la Fundación Teletón, A.C., de hecho infla la partida objeto de análisis al representar casi una tercera parte del presupuesto del gobierno para apoyar a las organizaciones civiles del estado.

**Tabla 10**

**Relación de Apoyos (mínimos y máximos) con recursos públicos.**

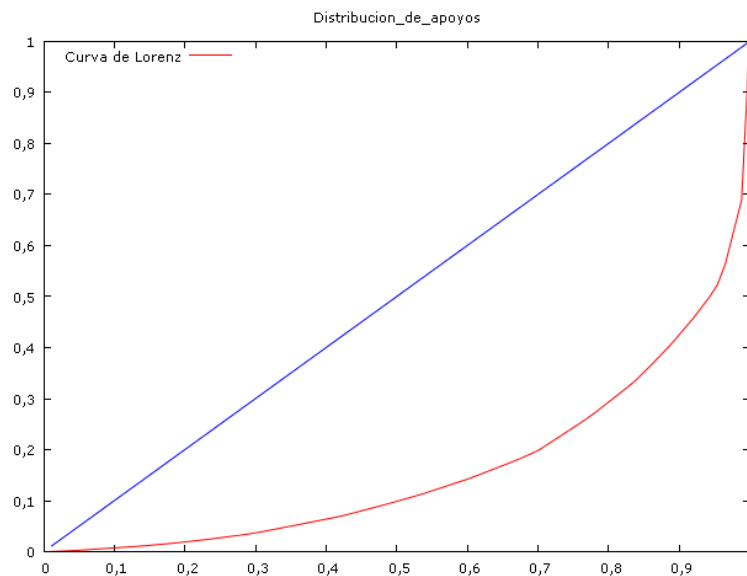
Año	Apoyo más alto	Apoyo más bajo
2006	2,000,000	17,894
2007	10,000,000 (Teletón)	34,884
2008	15,000,000 (Teletón)	29,318
2009	15,000,000 (Teletón)	30,000
2010	15,000,000 (Teletón)	30,000
2011	15,000,000 (Teletón)	34,650
2012	15,000,000 (Teletón)	30,000

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Prosiguiendo con el análisis de la distribución del financiamiento público estatal, se ilustra esta característica concentración de recursos mediante la <curva de Lorenz> estimada para el ejercicio fiscal 2012 (gráfica 12), la cual revela que la mitad de las organizaciones del estado que reciben recursos lo hacen en una proporción de menor al 10% del presupuesto de la partida 4450, mientras que el 10% de las organizaciones civiles que más reciben dinero público concentran casi el 60% del total.

**Gráfica 12**

**Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de recursos públicos estatales con cargo a la partida 4450, Guanajuato, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Esta alta concentración en el decil de asociaciones que más recibe recursos públicos alerta sobre la necesidad de establecer criterios racionales de asignación de subsidios y la evaluación de impacto a fin de que se rindan cuentas plenas del uso de dinero público para el financiamiento de las organizaciones del estado. Lo anterior es una obligación del gobierno del estado no sólo frente a otras organizaciones que no reciben recursos (o reciben recursos insuficientes), sino principalmente frente a la ciudadanía, que es la que mediante sus impuestos subsidia las actividades de las asociaciones.

Finalmente, presentamos la relación de recursos otorgados por la partida 4450 desagregados por municipio para los últimos dos ejercicios fiscales (2011-2012). La cual muestra cómo se distribuyó el financiamiento de acuerdo con el domicilio legal de la organización civil beneficiaria (tabla 11). Como es posible observar, sólo organizaciones civiles de 17 municipios del estado de Guanajuato (36.95%) contaron con recursos públicos con cargo a dicha partida, siendo los municipios más poblados del estado (León, Irapuato,



Salamanca, Celaya y Guanajuato) los que concentraron alrededor del 83% del total del presupuesto ejercido.

**Tabla 11**

**Distribución de recursos públicos estatales con cargo a la partida 4450 por municipio del domicilio legal de la OSC**

Municipio	Año	Total
Abasolo	2012	\$ 206,800
<b>Total Abasolo</b>		<b>\$ 206,800</b>
Acámbaro	2011	\$ 1,750,000
	2012	\$ 2,250,000
<b>Total Acámbaro</b>		<b>\$ 4,000,000</b>
Celaya	2011	\$ 751,022
	2012	\$ 1,580,000
<b>Total Celaya</b>		<b>\$ 2,331,022</b>
Cortazar	2011	\$ 300,000
<b>Total Cortazar</b>		<b>\$ 300,000</b>
Dolores Hidalgo	2011	\$ 200,000
	2012	\$ 546,000
<b>Total Dolores Hidalgo</b>		<b>\$ 746,000</b>
Guanajuato	2011	\$ 1,190,000
	2012	\$ 313,978
<b>Total Guanajuato</b>		<b>\$ 1,503,978</b>
Irapuato	2011	\$ 19,365,800
	2012	\$ 5,050,383
<b>Total Irapuato</b>		<b>\$ 24,416,183</b>
León	2011	\$ 12,138,508
	2012	\$ 28,567,409
<b>Total León</b>		<b>\$ 40,705,917</b>
Pénjamo	2012	\$ 100,000
<b>Total Pénjamo</b>		<b>\$ 100,000</b>
Purísima del Rincón	2011	\$ 1,185,000
	2012	\$ 568,913
<b>Total Purísima del Rincón</b>		<b>\$ 1,753,913</b>
Salamanca	2011	\$ 2,750,000
	2012	\$ 3,670,000

<b>Total Salamanca</b>		<b>\$ 6,420,000</b>
Salvatierra	2012	\$ 294,480
<b>Total Salvatierra</b>		<b>\$ 294,480</b>
San Francisco del Rincón	2011	\$ 1,100,000
	2012	\$ 800,000
<b>Total San Francisco del Rincón</b>		<b>\$ 1,900,000</b>
San Miguel de Allende	2011	\$ 850,000
	2012	\$ 3,355,478
<b>Total San Miguel de Allende</b>		<b>\$ 4,205,478</b>
Silao	2011	\$ 50,000
<b>Total Silao</b>		<b>\$ 50,000</b>
Uriangato	2011	\$ 995,000
	2012	\$ 600,000
<b>Total Uriangato</b>		<b>\$ 1,595,000</b>
Yuriria	2012	\$ 250,000
<b>Total Yuriria</b>		<b>\$ 250,000</b>
<b>Total general</b>		<b>\$ 90,778,771</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Si bien resulta lógico que dichos municipios movilicen una parte importante de recursos en función de la densidad asociativa existente, preocupa el hecho que la propia convocatoria a las OSC del gobierno del estado no incorpore criterios de equidad a fin estimular el asociacionismo en las localidades del estado que cuentan menos organizaciones. La existencia de vertientes en la convocatoria cuyo objetivo sea la germinación de asociaciones ciudadanas en los lugares donde se carece de ellas tendría que ser una prioridad para el gobierno del estado. Las organizaciones civiles no solamente son aliados imprescindibles en una efectiva política de desarrollo social, sino que son la expresión más clara de que la libertad asociativa se está ejerciendo de manera concreta por los ciudadanos, concebidos éstos como sujetos jurídicos iguales capaces de formular y expresar sus preferencias, contribuyendo así con la democratización del régimen.

### **Conclusión**

La consolidación democrática constituye un proceso de cambio político que fortifica el aparato institucional que hace efectivos los derechos y libertades de la ciudadanía. Al concebir a los ciudadanos como sujetos jurídicos iguales (O'Donnell, 2001), el estado de derecho democrático establece las bases a nivel nacional y sub-nacional sobre las que es posible reducir las brechas que limitan el goce de libertades.

Una de las libertades más trascendentes en procesos de democratización es la libertad asociativa; la cual constituye una condición necesaria hacia la ampliación de la participación y el debate público de las poliarquías. Vista su importancia para la gestación y formulación de preferencias de los ciudadanos, la libre

manifestación de estas y la posibilidad de garantizar que exista igualdad en el trato que reciben por parte del gobierno, el ejercicio efectivo de la libertad de asociación es un eje cardinal de la democratización de los regímenes.

A fin de indagar cuál es la condición del ejercicio de esta libertad a nivel sub-nacional, este capítulo trató de explorar a través del análisis de un caso de estudio (Guanajuato), cuál es la composición y las características del sector asociativo voluntario en dicha entidad federativa, así como la magnitud de los recursos públicos federales y estatales que benefician a dicho sector.

Los hallazgos apuntan a que el aparato legal vigente, así como las políticas públicas de financiamiento, carecen de consistencia para promover condiciones para que el ejercicio de la libertad asociativa amplíe la participación, y el debate público en el estado. Del presente análisis se desprende que la única función atribuida por el gobierno a las organizaciones civiles se circunscribe a su papel como proveedoras de servicios asistenciales a la población vulnerable, lo cual inhibe el efectivo fomento al asociacionismo de la ciudadanía guanajuatense.

Asimismo, el gobierno del estado carece de mecanismos operativos del programa de subsidios a las OSC que garanticen que el dinero público sea invertido eficaz y transparentemente. Por una parte, el Comité de Selección de Apoyos establecido por los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450* no ha mostrado suficiente competencia en el análisis de las propuestas, ignorando consistentemente criterios de impacto, eficiencia del gasto, coherencia de la intervención social y rendición de cuentas. Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano ha mostrado una incapacidad institucional importante para apoyar la capacitación de las organizaciones que reciben recursos públicos a fin de que estas puedan generar proyectos de inversión social coherentes en los que objetivos, actividades y metas se encuentren debidamente alineados para resolver una problemática identificada.

La política pública en el estado de Guanajuato orientada a crear condiciones favorables para el ejercicio de la libertad de asociación carece de coherencia y ha sido poco estratégica. De modo que se ha marginalizado el importante rol que puede tener dicha libertad en el proceso de democratización y en el propio desarrollo social.

## Referencias

- Altman, D. y Pérez Liñán A. (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries" en *Democratization*, Vol.9, No.2, pp.85-100.
- Dahl, Robert A. (1993) *La poliarquía: participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Dahl, Robert A. (1996) "The Future of Democratic Theory", Working Paper, *Center for Advanced Study in the Social Sciences*, Madrid: Instituto Juan March.
- Huerta Wong, Juan Enrique (2011). "Institucionalización, gobernanzay participación cívica en las OSC en *Participación cívica y organizaciones de la sociedad civil*(Carlos R. Cordourier Real, coord.). Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- O'Donnell, Guillermo (2001). "La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho". Ponencia presentada al Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Enero 22-24, 2001, publicada en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 8 y 9 (2001), pp. 43-82.

- Puga C. y Luna M. (2008). *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Salamon, Lester y Anheier, Helmut (1994) *The Emerging Sector: An Overview*, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Schedler, Andreas (1998). "What Is Democratic Consolidation?," *Journal of Democracy*, 9/2, pp. 91-107.
- Schedler, Andreas (2001). "Measuring Democratic Consolidation," *Studies in Comparative and International Development*, 36/1, pp. 61-87.
- Schedler, Andreas (2004). "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas" (trad. Laura Manríquez), *Estudios Sociológicos*, 22/64, pp. 25-52.
- Tirado, Ricardo (2010). "De la asociación: características y problemas" en *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones* (Matilde Luna y Cristina Puga, coords.), Barcelona: Anthropos-UNAM-IIIS.
- Referencias legales y documentos oficiales.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917). Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012.
- Constitución Política del Estado de Guanajuato* (1917). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 7 de octubre de 2011.
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato* (2006). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 04 de septiembre de 2009.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*, 2004. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2012.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato* (1997). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 12 de agosto de 2011.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan de Gobierno del Estado 2006-2012*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria (SAT), "Reporte de Donatarias Autorizadas", 2009-2012, México.
- Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado de Guanajuato, *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450, Programa A061, con cargo al Ramo 29*, 2012, Guanajuato, México.
- Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Guanajuato, *Respuestas a las solicitudes de acceso a la información*, folios 13793 y 14012.

## La agenda de la ciencia política en América Latina

Godofredo Vidal de la Rosa

Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana

gvdr@correo.azc.uam.mx

### Introducción

Este trabajo aborda las tendencias teóricas y metodológicas de la ciencia política estadounidense enfocada al análisis comparado de la democracia en América Latina. Su centro de atención es a la producción realizada contemporánea. En el análisis destaca el “que” comparar, “como” comparar, y “para que comparar”. Después de un balance de las líneas de investigación sustantivas, se ofrece un comentario sobre las normas metodológicas dominantes. Por último se contrasta esta tradición con la disciplina en Latino América. El interés por conocer las similitudes y las diferencias de la implantación del régimen democrático en todo el mundo ha atraído a nuevos investigadores. Las últimas dos décadas han presenciado una renovación generacional de estudiosos, entrenados en técnicas analíticas complejas, y disponiendo de una biblioteca de *databases* que permiten nuevos índices y la construcción de variables numéricas de muchas áreas de la política en distintas partes del mundo. El aspecto más destacado es la exigencia por elevar las normas de la investigación, hacia estándares “más científicos”. El centro de esta renovada actividad sigue siendo, como durante la segunda mitad del Siglo XX, los institutos y universidades estadounidenses. Muchos investigadores latinoamericanos están siendo entrenados en esas instituciones y la influencia de los métodos, teorías y enfoques estadounidenses tiende a implantarse, y en muchos casos a imponerse como dominante. Contrariamente, en América Latina, la implantación disciplinaria y metodológica aún es precaria e inmadura, aunque por toda la región se observa un interés en aprender las novedades metodológicas estadounidenses. Este trabajo es una exploración a este nuevo ambiente de la política comparada, enfocado a América Latina. En la primera parte presento un balance del estado actual de las principales líneas de investigación en la *Latin American Politics*, que permite destacar tres cuestiones centrales en la investigación comparada: ¿Que se compara? ¿Cómo se compara? ¿Porque se compara? Las preguntas corresponden a la elección del “objeto” de estudio, la segunda a la elección del o de los métodos apropiados y los criterios de “buena ciencia” que deben ser considerados, y la tercera, a la practicidad o interés en conocer sobre el problema elegido. En la segunda parte abordó aspectos de la versión actual de la *Methodentreit* en la ciencia política comparada estadounidense, especialmente la posición dominante del positivismo metodológico (*sadder but wiser positivism*)(Coppedge, 2012, pp.5), en sus diversas versiones. Por último presento un breve comentario sobre la ciencia política en la región, para apuntar algunas diferencias en los enfoques regionales y los estadounidenses. Presento un balance del estado actual de las principales líneas de investigación en la *Latin American Politics*, que permite destacar tres cuestiones centrales en la investigación

comparara: ¿Que se compara? ¿Cómo se compara? ¿Porque se compara?. Las preguntas corresponden a la elección del “objeto” de estudio, la segunda a la elección del o de los métodos apropiados y los criterios de “buena ciencia” que deben ser considerados, y la tercera, a la practicidad o interés en conocer sobre el problema elegido.

### **Latin-American Politics y la política comparada**

Desde antes de 1980 el estudio comparado de la política latinoamericana realizado por académicos estadounidenses o residentes en los Estados Unidos ha tenido notables representantes. Gerardo Munck y John Snyder (2008) elaboraron una colección de entrevistas-ensayos con 16 notables politólogos comparativistas donde aparecen especialistas en asuntos latinoamericanos como Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter, Alfred Stepan, David Collier, Adam Przeworski y Juan Linz. Estos pioneros estudiaron la “transición” de regímenes autoritarios y modernizadores hacia regímenes en trance de democratizarse. Después de ellos, las líneas temáticas centrales han sido los mecanismos de la transición, la consolidación, e incipientemente, las capacidades de inclusión política y social de los nuevos regímenes. Por supuesto que la democratización no fue el comienzo del interés por el estudio sobre los procesos políticos de la región. Pero la implantación del régimen democrático trajo consigo también un impulso por los estudios comparativos sistemáticos, acompañados de una apuesta por la científicidad metodológica extrema. No solo hay una nueva línea temática, que en cierto modo es sorpresiva y no anticipada –el estudio de la democracia en Latinoamérica– sino también el establecimiento de estándares metodológicos según las normas del positivismo ecuménico de las ciencias sociales estadounidenses. Así que la renovación tiene dos aspectos. El primero es el interés por analizar las condiciones en que los nuevos regímenes y podían establecerse y eventualmente “consolidarse”, y el segundo, la introducción decidida de metodologías cuantitativas, especialmente las técnicas econométricas. Entre las líneas productivas están las de las condiciones de sustentabilidad y la capacidad de los gobiernos de avanzar en la reformas de desregulación de los mercados. La segunda fue sobre las nuevas o renovadas instituciones políticas asociadas al régimen democrático, como las presidencias y las legislaturas, los partidos y los patrones de votación, aunque también hay abundante producción sobre los nuevos movimientos sociales y al, papel de estos en la configuración de las nuevas democracias (Munck, 2007b). Pero aunque en la nueva *Latin American Politics* mantiene una línea de continuidad con la teoría de la modernización (Packenham, 1970, Gedzier, 1985) en su enfoque teórico conductista (o behaviorista), compromiso “liberal” y progresista, y metodológico, difiere en que su objeto de estudio es el régimen democrático emergente. Los debates sobre las nuevas rutas metodológicas se centran en la defensa o refutación de la dominación cuantitativa (econométrica) versus versiones laxas, aunque también cuantitativas en el método comparado (Coppedge, 2012, Boix y Stockes, 2007; Rihoux y Ragin, 2008).

### **Democratización en la perspectiva comparada. ¿Qué comparar?**

En el análisis político, un gran número de cuestiones deben resolverse no sólo recurriendo a pruebas y refutaciones empíricas y más específicamente, cuantitativas. No es una decisión sobre si la metodología es positivista o no lo es sino si la estrategia metodológica puede responder u orientar la investigación. A medida en que las instituciones democráticas se han estabilizado en Latinoamérica, han surgido nuevas y numerosas preguntas. Hace un par de décadas las cuestiones que intrigaban a los investigadores eran sobre la precariedad de las instituciones democráticas, frágilmente instaladas sobre entramados institucionales y



relaciones de poder autoritarias. Más tarde el enfoque fue sobre la estabilidad de estas democracias parciales y sobre “anomalías” como el ascenso de partidos de izquierda, la estabilidad de sistemas multipartidistas. Como antes de la intervención de protocolos positivistas, la capacidad de anticipación sigue siendo débil, pero se ha ganado la capacidad de estructurar las temáticas y diferenciar las cuestiones. Esa capacidad –parsimonia- es un atributo del método científico que es bien valorado en las ciencias sociales. Aunque probablemente las metas de hacer un trabajo científico acumulativo, y predictivo hayan sido exageradas, la iniciativa de disciplinar a la disciplina sea un logro no menor.

El estudio empírico de la democracia en América Latina en la perspectiva comparada tiene sus principales exponentes en los centros académicos de Estados Unidos. Tomando el riesgo de simplificar, aquí se identifican dos grandes escuelas: la que estudia los atributos de la estabilidad sistémica del régimen político democrático –o al menos ciertos atributos que pueden ser codificados como variables y para los que existen datos numéricos agregados que permiten formar índices. Aunque la escuela positivista también comparte la matriz teórica conductista –la misma que construyó la teoría de la modernización política en los años sesenta- es común que se le identifique como en enfoque institucionalista (Pérez Liñan, 2012). El objeto de estudio de la política comparada es el régimen político. Su formación, sus componentes institucionales, sus reglas constitucionales y los factores endógenos a los que se atribuyen su estabilidad o inestabilidad. La estabilidad sistémica puede ser estudiada por medio de la interacción de variables, a las que les imputan cualidades causales según reglas especificadas por métodos estadísticos. En este tipo de enfoque hay poco sitio para la “agencia”, ni para la política entendida como interacción (conflicto, cooperación, etc.) pues los agentes se comportan siguiendo reglas establecidas. Las reglas constitucionales y los diseño institucionales atraen el grueso de la atención del “institucionalismo”. La comparación es entre las arquitecturas funcionales de los regímenes. El enfoque general es una estática comparada.

El estudio del régimen estable tiene una larga tradición en los Estados Unidos. El atributo de la estabilidad y el cambio incremental es un valor conceptual sino una meta práctica. Así que observar la democracia en términos de su estabilidad es un paso natural. En el estudio de la política latinoamericana, se heredan avances de la teoría estructural funcionalista de la modernización, adaptándose creativamente a la región latinoamericana. Dentro de este marco se han establecido líneas de investigación sobre el presidencialismo, los sistemas partidos, el comportamiento electoral y la calidad de la democracia. El principal centro de investigación cuantitativa sobre política comparada latinoamericana en los Estados Unidos es hoy día, el Instituto Kellogg en la Universidad de Notre Dame. Se trata de un grupo de investigadores líderes se identifican por un compromiso muy exigente con estándares metodológicos “positivistas” (Coppedge, 2012). Su objeto de estudio general ha sido la consolidación (también la capacidad de supervivencia) del régimen democrático, y la estabilidad y gobernabilidad de las nuevas democracias (Munck, 2007a; Mainwaring, 2009; Mainwaring y Pérez Liñan, 2013). Estos temas son de interés teórico, pero también práctico, especialmente porque en los años 90’ las perspectivas de la eficacia gubernamental y la estabilidad democrática eran pesimistas. El régimen es analizado como un conjunto de variables cerrado o suficiente, por lo que no es necesario analizar el comportamiento de los agentes y sus vínculos con las “relaciones de poder” en el ámbito exo-político local, nacional o mundial.

**Presidencialismo:** Arturo Valenzuela y Juan Linz (1998) son de los primeros en examinar el presidencialismo latinoamericano en términos de sus cualidades sistémicas o institucionales. Para Arturo Valenzuela, el pre-

sidencialismo latinoamericano se ha caracterizado por su fragilidad e incapacidad para crear coaliciones políticas plurales. El presidencialismo cuando es incapaz de crear su propia coalición gobernante es ineficaz para lidiar con gobiernos divididos, como frecuentemente existen en los regímenes democráticos. Esta disfuncionalidad es aún más aguda que en los Estados Unidos donde la Presidencia fue concebida para ser débil frente a un Congreso fuerte y una federación muy fuerte. Sin una tradición de congresos y partidos de oposición fuertes, y regímenes de política sub-nacional manejables, las presidencias, cuando fallan, producen crisis graves. Scott Mainwaring (uno de los más prominentes comparativistas de la tradición institucionalista) y Soberg Shugart (1997), también abordaron sistemáticamente el “problema” del presidencialismo latinoamericano en función de las perspectivas de la estabilidad de la democracia en la región. Aníbal Pérez Liñán (2009) sigue este razonamiento pero encuentra una novedad adaptativa en las democracias regionales y es el proceso de destitución que pueden emprender mayorías calificadas en los Congresos (impeachment).

**Parlamentos.** Los congresos han adquirido un papel de gran peso en las decisiones de investigación. Aunque las hipótesis sustantivas a veces son confusas, al parecer la disciplina parlamentaria se considera un síntoma de madurez institucional (Nacif y Morgersten (2002, Ames, 2009; Jones, 2012). La cuestión de la representación política también empieza a ser examinada. Juan Pablo Luna ha señalado la precariedad de esta sub línea de trabajo (2007). Los partidos políticos, considerados como líneas de transmisión entre el gobierno y las preferencias ciudadanas tienen un atractivo especial para los latinoamericanistas. Las clasificaciones son comunes y los cambios en el reparto de estos actores también parece sub teorizado. Sin embargo la investigación de los enclaves partidistas es aun inmadura (algunos usan el barbarismo *clivaje* en vez del anglicismo *cleavage*). A veces se sugiere que un sistema de partidos estable y nacional es sintomático de maduración institucional. Un añadido es suponer que un sistema multipartidista es inestable y uno bipartidista es idóneo y adecuado al sistema de gobierno presidencial. Dado que el presidencialismo, de por si inestable, funciona mejor con sistemas bipartidistas (de facto, porque puede haber muchos partidos pero solo dos dominan la contienda) llegaron a la conclusión de que Brasil estaba condenado a la inestabilidad. Esta tesis no se ha demostrado y en cambio queda por ahondar en el hecho de que la heterogeneidad de sistema de partidos. Al parecer no hay una norma general.

Buscar en **las coaliciones políticas** es una ruta fructífera. Victoria Murillo (2001) también estudia el presidencialismo y los partidos en Argentina, Venezuela y México, introduciendo el rol crítico del sindicalismo. Murillo recurre al legado de Collier y Collier sobre las coyunturas críticas en la política latinoamericana dependientes de la manera en que la clase obrera es asimilada en la política partidista y las coaliciones presidenciales. María Cook también ha insistido en el papel del sindicalismo y las organizaciones obreras en la política de la región, notando su influencia declinante, lo cual es sensato debido a que la prevalencia de sectores “medios” que suplen al corporativismo más tradicional (desarrollista).

**El voto:** Muchos países latinoamericanos usan sistemas de voto obligatorio (Chile hasta 2013, Ecuador, Perú, Uruguay, aplican sanciones monetarias, y Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, y Paraguay, que aplican sanciones administrativas). Este rasgo permite que haya tasas de participación por encima de la media regional generalmente este régimen electoral proviene de la era pre autoritaria y se ha legado a las nuevas democracias. Aparte políticas y estudiar su constitución. La disciplina parlamentaria destaca en esta línea de la discusión de si votar es un deber o un derecho cívico, el hecho es que afecta la tasa de participación

ciudadana en las urnas. La teoría convencional (por ejemplo Liphart, 1997) sugiere que los sectores marginados tienen menos oportunidades de votar debido que tienen un déficit de recursos políticos (costos de la información, lejanía de las ofertas partidistas, indiferencia). Esta teoría ha empezado a recibir atención examinando las características sociales del votante latinoamericano. Carreras y Castañeda Angarica (2013) han hecho una contribución, usando datos de LAPOP, que refuerza la tesis de la marginación política. Muriello y Letvinsky (2005) ha explorado los mecanismos de clientelismo en Chile y Argentina. El votante examina el resultado (para su bolsillo) del gobierno saliente, y contrasta las expectativas de las ofertas partidistas futuras, para tomar su decisión. El voto retrospectivo funciona no sólo para elegir gobiernos sino para evaluarlos y suponiéndose que el votante razona con el bolsillo. El ascenso de los partidos de izquierda ha sido estudiado como castigo a las políticas delinearles. Una su línea de investigación importante ha sido la de la compra de votos y lealtades partidistas.

**El ascenso de la izquierda:** El interés por el “ascenso de la izquierda” ha sido abordado examinando los nuevos partidos y sus cleavages (Levitsky y Roberts, 2011). Su tipología es un recuro comparativo valioso, relacionando el comportamiento político y perfil ideológico con los vínculos paristas con la ciudadanía. También ha contribuido a comprender porque algunos regímenes son más tolerantes o abiertos a la presencia de partidos contendientes de izquierda, y dispuestos a tolerar sus victorias electorales que otros. y las condiciones y motivos del comportamiento electoral. La cuestión de la credibilidad de los partidos contendientes es tan importante como las capacidades cognitivo-políticas del votante.

**Coaliciones políticas:** Esta línea de investigación ha estado más cerca de la tradición latinoamericana, tanto marxista como desarrollista, que se interesó por comprender el problema de las relaciones de poder y las coaliciones políticas. La estrategia estadounidense se acerca a los enfoques neo-weberianos, donde los actores políticos no sólo son clases sino partidos, y actores institucionales como los sindicatos. Ruth Berins Collier y David Collier (1999) destacaron, en su estudio seminal el papel de la clase obrera y los sindicatos en la formación de los regímenes políticos en América Latina contemporánea. Estos autores ofrecieron una teoría de los procesos políticos y el surgimiento de coyunturas críticas. La manera en que los regímenes incluyen o rehúyen a los sindicatos se consideró decisiva en la formación y dinámica de los regímenes políticos. La característica de estos no es si es capaz de asimilar o reprimir las demandas obreras. Este análisis es cercano al análisis corporativista. La capacidad de los regímenes para asimilar o excluir fuerzas sociales no establecidas o contrarias al status quo es una dimensión importante en el análisis moderno de la democracia (Dahl, 1971). En la historia de los países de América Latina ha sido observada la adopción de modelos distributivos que emulan las políticas de los países avanzados de Europa. Evelyne Huber y sus colegas analizan el desarrollo de las políticas sociales o distributivas en América Latina., Huber et.al.(2012) presentaron un enfoque de recursos de poder político para entender los rasgos incluyentes o excluyentes de los regímenes políticos. Las relaciones de clase y sus enclaves (cleavages) partidistas es la variable decisiva, seguida por el entorno estatal y las relaciones estado-sociedad, el ámbito de poder transnacional. Este enfoque es cercano a los enfoques históricos comparados pero se ciñe a un problema que es la distribución social del poder político). La cuestión es que las categorías usadas, como clase, estado y relaciones transaccionales de poder son difíciles de operacionalizar y cuantificar directamente, por lo que deberá usarse aproximaciones e indicadores. Sin embargo, el uso de variables relevantes permite a Huber, et.al. (2012) un examen distintivo de la política latinoamericana que da un paso adelante del análisis que presentó Collier y sostiene

nen que la presencia de la oposición de izquierda en el juego democrático es la clave para entender el desarrollo de políticas distributivas y la “generosidad” estatal. También orientados por motivos prácticos aparecieron importantes contribuciones al estudio de las coaliciones políticas que sustentaron las reformas neoliberales. Victoria Murillo estudió el papel clave de las relaciones de los sindicatos con los presidentes en Argentina y México en la implementación de los golpes de timón en las políticas económicas. Igualmente su teoría revela la fractura del vínculo del sistema de partidos con el sindicalismo y la radicalización de este durante el intento venezolano de implementar el neoliberalismo por sorpresa durante el gobierno de Pérez. El papel especial de los presidentes fue examinado por Susan Stokes (2001). Aunque estos estudios se alejan de la preocupación por la estabilidad o la calidad de la democracia, ofrecieron innovaciones en la forma de estudiar la política y las motivaciones de los actores. El ascenso de la nueva izquierda latinoamericana también ha sido sorprendente y ha recibido escrutinio exhaustivo por diversos autores (Levistky y Roberts 2011). La cuestión no sólo es establecer una tipología de partidos y movimientos de izquierda (desde el Partido Trabahista brasileño hasta el Movimiento al Socialismo Socialismo boliviano, pasando por el populismo chavista) sino explicar por qué las diferencias entre ellos, y cuáles son las condiciones que han permitido su irrupción. Las coaliciones electorales son un tema nuevo e interesante pero aún no desarrollado con suficiencia, ni en el terreno teórico ni en la recolección de data que permitan comparaciones y generalizaciones valederas. Normalmente el estudio de los partidos ha señalado la eficacia de sistemas multipartidistas con pocos partidos, de manera que el pluripartidismo con muchos partidos a nivel nacional y sub-nacional se ha visto como receta para la ingobernabilidad, lo cual no ha sido el caso, llamando a una obligada revisión de algunos juicios y prejuicios sobre la política de la estabilización democrática en América Latina (Carreras, Morgernsten, Yu, 2013).

**Nuevas líneas:** El estado de una disciplina se evalúa no sólo por lo que estudia sino por lo que aún no aborda. Las áreas “grises” de la investigación comparada se pueden examinar según la madurez de las líneas de investigación consolidadas, como de las líneas no exploradas. En la actualidad el foco de atención sigue siendo no sólo la democracia sino el desarrollo político democrático. Ames, Carreras & Swartz (2012) apuntan que hay un déficit en los estudios institucionalistas de las burocracias y los grupos de cabildeo político. Más allá de la agenda institucionalista existe un mundo de temas, problemas y actores esperando por teorías y métodos apropiados.

La calidad democrática fue un paso en la dirección de examinar las nuevas democracias más allá de sus atributos formales, enfocando sus atributos sustantivos. Permitted no solo comparar un régimen versus otro, sino explorar y codificar las variables que hacían la diferencia. La selección de variables es, por supuesto, una decisión teórica, pero también continúa preferencias ideológicas o valorativas por un tipo de régimen o por una visión sobre lo que la democracia “realmente es”. Gerardo Munck ha contribuido al diseño de un estudio importante patrocinado por la organización de Estados Americanos (OEA) titulado Nuestra democracia (2010), que promueve un enfoque “desarrollista”, a diferencia del procesual que caracteriza los primeros estudios sobre las democracias en la región. Es probable que estos estudios pequen de optimismo y minimicen las dimensiones y variables que favorecen retrocesos en los procesos democráticos y que minimicen los aspectos de resolución o exacerbación de conflictos en estos procesos. Pero los estudios sobre la calidad parecen quedar como un peldaño en la construcción de una teoría democrática más realista en los estudios latinoamericanos. Mainwaring y Scully (2009) han optado por abandonar el

criterio de calidad por el de gobernanza democrática, buscando fusionar aquel con el de eficiencia gubernamental. Estas líneas no agotan la abundante investigación sobre los asuntos latinoamericanos. Recientemente el asunto de la desigualdad, o mejor dicho, la capacidad de los nuevos regímenes para responder a las expectativas de inclusión o equidad social y económica de poblaciones marginadas masivas se ha puesto en la agenda. Haggard y Kaufman (2008; 2012), contradiciendo a la mayoría de los analistas, han sugerido que la desigualdad no ha afectado la estabilidad democrática significativamente. Así que la pregunta del futuro de la justicia social en las nuevas democracias es tema fértil, lo mismo que la pregunta de cómo y porque las elites políticas y económicas responden a las demandas ciudadanas, materiales y “post-materiales” apenas empieza a establecerse como línea de investigación comparada.

Por último, la línea de investigación sobre la eficacia de la participación ciudadana en la conducta de los gobiernos y las legislaturas empieza a sobresalir en el competido ámbito de los estudios sobre la Latin American Politics.

### **La renovación del positivismo metodológico**

El difícil pluralismo. Como se puede observar los programas que he examinado difieren en sus fundamentos teóricos e implicaciones políticas. Los distintos programas “tipo” tienen logros importantes en la selección del objeto general, las metas parciales, prácticas metodológicas pero también ambos se sostienen en programas teóricos contenciosos. La resolución de las diferencias es evasiva, y es fácil llevar la disputa a la ideología, pero me parece que la pretensión de resolver las disputas en el terreno de las “evidencias” cuantitativas y la competencia metodológica al terreno de las reglas lógicas, para evitar lo la tendencia a una balcanización derivada del “holismo” teórico es ilusa (Coppedge, 2012, pp. 310). Aunque la balcanización cuantitativista es tan frecuente como la divagación teórica, la petición de mayor disciplina metodológica es justificada porque contrarresta ambas formas –de la gran teoría como el empirismo abstracto- de cacofonía, pero también conduce fácilmente a un problema que no debe minimizarse en la investigación cuantitativa, que es la sub-teorización. Es fácil confundir la significación estadística con la significación política, y utilizar la econometría como refugio contra la explicación teórica. Contra lo que quisiera creer un defensor del nuevo positivismo en la ciencia política comparada, los supuestos subyacentes –no explícitos, son mucho más abundantes de lo que generalmente se presume. No está demás reiterar que el recurso de los métodos matemáticos (econometría política y probablemente teoría de juegos) se haga una exigencia a medida en que las bases de datos sean más extensas, comprensivas y confiables.

La parte más innovadora de los programas de investigación comparada mencionados es su apego a reglas del método empírico y cuantitativo. Aunque los autores mencionados son conocedores del acontecer político en detalle y por supuesto están familiarizados con las narrativas históricas, todos se apegan a un código cuantitativo y estadístico que a veces resulta extraño para los politólogos que trabajamos en la región. Con frecuencia las regresiones producen resultados inconclusivos o triviales.

Es bastante conocido el pleito por la supremacía metodológica entre cuantitativistas de línea dura contra todos los demás. La tensión generada por la proclama de estándares lógicos deductivos astringentes afecta a toda la profesión en los Estados Unidos y es un rasgo histórico de la ciencia política estadounidense (Renick, 2000; Shapiro,). No sólo existe esta guerra general sino también campos de batalla secundarios como el de la política comparada. Muchas discusiones se centran en cuestiones sobre las ventajas y des-



ventajas de una clase de métodos versus el resto (Goerzt, ; Ragin, 1999; Seawright y Collier, 2013). La política comparada contemporánea difiere en grado de la realizada en las décadas precedentes en la rigidez de las normas metodológicas propugnadas por los metodólogos más positivistas, que dominan el debate sobre las buenas prácticas científicas (Coppedge, 2012). El cuantitativismo en su forma extrema es una rémora del nominalismo y del nomologismo. Dominada por el confianza positivista en el control de dos cuestiones centrales, que son la fiabilidad de los datos, y la verosimilitud de las variables.

Los datos. Aunque la tradición positivista no reconoce plenamente que la teoría pre-figura los objetos de la investigación, y aunque el investigador establezca que el valor de esta teoría es heurístico, debe aceptar que depende de ella. Así que la decisión sobre los límites o fronteras empíricas del objeto de estudio definen el significado de datos “completos” o suficientes. La mayoría de las bases de datos usan a los “países”, agrupadas según diferentes criterios (regiones, “desarrollo”, riqueza, “calidad” institucional”, etc.), es decir, las unidades de organización política consideradas básicas en el actual sistema político, normalmente el mundo (aunque no usen no necesariamente a los Estados). Algunas diferencias sustantivas de estas unidades son seleccionadas o enfocadas, mientras otras son marginadas, según el interés de la investigación. Aunque la recopilación y codificación política a escala mundial es una práctica corriente hoy en día, las bases disponibles son limitadas en número y foco. Las bases de origen estadounidense siguen predominando y son las más consultadas. Ahí donde existen recursos organizativos y financieros empiezan a generarse bases menos generales, especializadas, resultados de proyectos de investigación de investigadores individuales o pequeños equipos de trabajo, destinadas a documentar temas particulares. Junto a estas fuentes especializadas existen muchos recursos informativos complementarios, con información económica y social. Si la información es suficiente o incompleta depende de los juicios y decisiones de los investigadores y las instituciones que permiten el desarrollo de los programas de investigación, pero en todo caso, sus decisiones teóricas y las operaciones lógicas y matemáticas que realizan dependen de estas fuentes. Nadie en sus cabales diría que las actuales *databases* y el repertorio de indicadores cubren completamente y satisfactoriamente los fenómenos o problemáticas urgentes o estratégicas del desarrollo político latinoamericano.

Además de la completud, la fiabilidad de esta información es crucial. Las bases de datos políticos tienen una alta sensibilidad a la preferencia ideológica, o *impairment* institucional. Obviamente, están diseñadas para buscar un aspecto de la realidad interesante, y construyen indicadores de tal objeto. Las más comunes son los índices de democracia, gobernabilidad y de “fragilidad estatal”. La creación de fuentes especializadas en opinión pública, política parlamentaria, elecciones, corrupción, etc. Discusiones especializadas sobre la fiabilidad de los indicadores ofrecidos en un abanico seleccionado de bases de datos sobre la “calidad de la democracia” ha sido analizado por diversos autores (Munck, 2009; Seawright y Collier, 2014) y lo apuntado por ellos sugiere un uso cauto (crítico) que refuerza la convicción de que toda operación lógica con datos provisionales es provisional. La mayoría de las bases han sido desarrolladas con la ayuda del gobierno estadounidense o de organismos internacionales como el Banco Mundial. Entre las más sesgadas a favor de gobiernos “amigos” de los EUA, está las de *Freedom House* y las de *Internacional Transparency*, Entre las más conocidas está la realizada bajo los auspicios del Banco Mundial llamado *World Governance Indicators*, que conjunta diversas fuentes y las edita en un instrumento destinado a apoyar la evaluación de las capacidades gubernamentales (governance) de los Estados. el indicador del Polity IV, desarrollado por el World



Peace Center, es un proyecto de varias décadas especializado en examinar indicadores de “fragilidad estatal”. El *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) desarrollado en la Universidad Varderbilt, con patrocinio de la Agencia de Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos (USAID) es una base imprescindible por la confiabilidad de sus datos. Fuentes privadas como Latino Barómetro se han vuelto imprescindibles, pero contienen series incompletas en ítems vitales. La proliferación de *databases* es un proceso general que agrupa información mundial, pero dependen de encuestas y series construidas por los mismos gobiernos y no siempre de fuentes imparciales. En América Latina, la creación de indicadores y bases de datos especializados en temas políticos está aún en sus inicios.

## **Conclusión**

El “estado del arte” de la politología comparada estadounidense no puede obviar las condiciones de trabajo “de primer mundo” de que los investigadores gozan. En todos los casos mencionados, los investigadores han hecho visitas de investigación a varios países y recibido la hospitalidad de instituciones académicas locales; las credenciales de sus universidades les abren las puertas a funcionarios de alto nivel del gobierno, las empresas y los sindicatos; cuentan con servicios bibliotecarios y recursos financieros y administrativos y técnicos insuperables. Aunque provisionalmente, la conclusión de que los programas estadounidenses difieren de los latinoamericanos en aspectos importantes, es válida. Sin embargo, los problemas y demandas metodológicas se ven distintos desde los centros de investigación estadounidenses que desde los latinoamericanos. y en la práctica de la disciplina en América Latina, con escasas excepciones, no parece dominar la ansiedad por el preciosismo metodológico, y en cambio hay más interés por una mayor explicitación política y teórica. Las líneas de investigación también difirieren en que al sur del Río Bravo aumenta el interés por los intereses, estrategias y expectativas de los actores mientras en los Estados Unidos la estabilidad de los nuevos regímenes domina las prioridades. Así que más que una asimilación de las nuevas prácticas de la comparación de los procesos e instituciones políticas a la tradición y disciplina anglosajona, es posible una realimentación crítica, con identidades bien diferenciadas.

## ***Democratización en la perspectiva comparada. ¿Qué comparar?***

Un gran número de cuestiones debe resolverse no sólo empírica sino cuantitativamente. No es una decisión sobre si la metodología es positivista o no lo es sino si la estrategia metodológica puede responder u orientar la investigación. Las preguntas “importantes” son contextuales. Es decir, dependen de la percepción de su importancia práctica (política).

En segundo lugar, son cuestiones “derivadas” de las cuestiones previas. Hace un par de décadas las cuestiones que intrigaban a los investigadores eran sobre la precariedad de las instituciones democráticas, frágilmente instaladas sobre entramados institucionales y relaciones de poder autoritarias. La investigación se centró en dos ejes. La primera fue la implantación de las reformas económicas, conocidas como reformas neoliberales. El segundo problema fue el de medir la “calidad” democrática; aunque raramente se hizo explícita la tensión entre capacidad para implantar reformas neoliberales y la calidad democrática, se dio por hecho que ambas eran compatibles. Los regímenes de Chile y Uruguay fueron éxitos de la transición más reformas neoliberales, que permitiría catalogar las dimensiones de una democracia mínimamente viable y defendible ideológicamente). Permitió no solo medir un régimen v. otro, sino explorar las variables que hacían la diferencia. Una década después, la investigación dominante fue sobre la estabilidad de las

democracias de la región. Pero en el ínterin florecieron las publicaciones con regresiones sobre todo tipo de variables, sin que pareciera haber interés por las implicaciones teóricas, o políticas de esos ejercicios. Dado que la estabilidad empezaba a darse por sentada, aun contra los augurios (el ejemplo clásico es la vigencia del multipartidismo en el régimen brasileño). Para que hubiera democracias mínimas se necesitan partidos, elecciones y votantes, más un sistema de gobierno (presidencialista, en el caso de América Latina), además de los requisitos obvios de la restricción de la intervención militar en la política civil.

El estudio empírico de la democracia en América Latina en la perspectiva comparada tiene sus principales exponentes en los centros académicos de Estados Unidos. Tomando el riesgo de simplificar, es razonable identificar dos grandes escuelas: la que estudia los atributos –o al menos ciertos atributos– del régimen político, y en particular, los factores o variables que se asocian a la consolidación del régimen, que define un enfoque que llamaré institucionalismo estructuralista, que focaliza la persistencia del régimen, que define los límites de lo observable; lo observable puede ser llamado espacio “endo-político” y legal, porque por principio el régimen democrático define sus fronteras legalmente, y el otro programa de investigación se enfoca a estudiar la tensión entre el Estado, siendo el régimen democrático una de sus formas históricas de regulación de los conflictos, y las formación de los actores políticos y sus demandas, que puede llamarse, por su atención a variables “fuera” del régimen, “exo-político”. En la primera escuela, el régimen democrático es concebido como un sistema de reglas e instituciones que puede ser inestable o estable. La estabilidad sistémica puede ser estudiada por medio de la interacción de datos contruidos como variables, siendo que a estas interacciones se les atribuyen cualidades causales según reglas de transformación especificadas por métodos estadísticos (por supuesto, matemáticas). El estudio del régimen estable tiene una larga tradición en los Estados Unidos. El atributo de la estabilidad y el cambio incremental es un valor conceptual sino una meta práctica. Así que observar la democracia en términos de su estabilidad es un paso natural. En el estudio de la política latinoamericana, se heredan avances de la teoría estructural funcionalista de la modernización, adaptándose creativamente a la región latinoamericana. Por adaptación creativa a la región sólo se entiende una contribución heurística, sino un paradigma teórico y metodológico. Actualmente, el principal centro de investigación cuantitativa sobre política comparada latinoamericana en los Estados Unidos es el Instituto Kellogg en la Universidad de Notre Dame. Se trata de un grupo de investigadores líderes se identifican por un compromiso muy exigente con estándares metodológicos estadísticos. Su objeto de estudio general ha sido la consolidación (también la capacidad de supervivencia) del régimen democrático, y la estabilidad y gobernabilidad de las nuevas democracias (Mainwaring, 2009; Pérez-Liñan & Mainwaring, 2013). Dentro de este marco se han establecido líneas de investigación sobre el presidencialismo, los sistemas partidos, el comportamiento electoral y la calidad de la democracia. Estos temas son de interés teórico, pero también práctico, especialmente porque en los años 90’ las perspectivas de la eficacia gubernamental y la estabilidad democrática eran pesimistas. El régimen es analizado como un conjunto de variables cerrado o suficiente, por lo que no es necesario analizar sus vínculos con las “relaciones de poder” en el ámbito exo político local, nacional o mundial.

Un segundo programa de trabajo (que aquí sirve para contrastar con el anterior) es sobre la capacidad y forma en que los regímenes políticos asimilan o excluyen a la oposición. Ruth Berins Collier y David Collier (1999) destacan, en su estudio sobre el papel de la clase obrera y los sindicatos en la formación de los regímenes políticos en América Latina. A semejanza de Europa Occidental, la clase obrera y los sindicatos

han sido actores importantes y en América Latina también lo son a pesar de las diferencias en el grado de desarrollo social y económico. Collier presentó un exhaustivo estudio sobre las coyunturas críticas. La manera en que los regímenes incluyen o rehúyen a los sindicatos se considera decisiva en la formación del régimen. La característica del régimen no es si es o no democrático sino si es capaz de asimilar o reprimir las demandas obreras. Este análisis es cercano al análisis corporativista. La capacidad de los regímenes para asimilar o excluir fuerzas sociales no establecidas o contrarias al status quo es una dimensión importante en el análisis moderno de la democracia (Dahl, 1971). El problema de la inclusión política de los regímenes democráticos tiene varias fuentes teóricas. La más interesante es el de la formación de los Estados de Bienestar en Europa Occidental. En la historia de los países de América Latina ha sido observada la adopción de modelos distributivos que emulan las políticas de los países avanzados de Europa. Evelyne Huber y sus colegas analizan el desarrollo de las políticas sociales o distributivas en América Latina., Huber et.al.(2012) (Siguiendo trabajos elaborados con Rueschemeyer y Stephen (1992), ha desarrollado un enfoque de recursos de poder político para entender los rasgos incluyentes o excluyentes de los regímenes políticos. Las relaciones de clase y sus enclaves (cleavages) partidistas es la variable decisiva, seguida por el entorno estatal y las relaciones estado-sociedad, el ámbito de poder transnacional. Este enfoque es cercano a los enfoques históricos comparados pero se ciñe a un problema que es la distribución social del poder político. Este rasgo también es central en la teoría presentada por Robert Dahl (1971). La cuestión es que las categorías usadas, como clase, estado y relaciones transaccionales de poder son difíciles de operacionalizar y cuantificar directamente, por lo que deberá usarse aproximaciones e indicadores. Sin embargo, el uso de variables relevantes permite a Huber, et.al. (2012) un examen distintivo de la política latinoamericana que da un paso adelante del análisis que presentó Collier. Aunque no se enfoca en el régimen en general sino en un rasgo crítico. Inclusión o no inclusión y una gradiente entre los polos de la tipología. Huber et.al. sostienen que la presencia de la oposición de izquierda en el juego democrático es la clave para entender el desarrollo de políticas distributivas y la “generosidad” estatal. Históricamente la oposición organizada de izquierda es el precipitante de las decisiones de impulsar políticas distributivas, excepto en los Estados Unidos. Además un número creciente de investigadores sigue adelante con las agendas originales.

Pero también existe una abundante producción de “estudios de caso”. Aunque en el ambiente de los metodólogos estadounidenses, los estudios de caso se consideran una especie inferior de investigación política,(al mismo nivel que los estudios histórico comparados cualitativos), las investigaciones sobre movimientos político-sociales tienen un rol importante. Como los enfoques más formales tienden a ser conservadores en su selección de variables (Coppedge, 2012), los estudios de sociología política ofrecen un tipo de aproximación cercana de gran interés (Kilington y Yashar, 2012).

Como se puede observar los programas que he examinado difieren en sus fundamentos teóricos e implicaciones políticas. Los distintos programas “tipo” tienen logros importantes en la selección del objeto general, las metas parciales, prácticas metodológicas, validez ideológica, pero también ambos se sostienen en programas teóricos contenciosos. La resolución de las diferencias es si no imposible, aunque sea evasiva, y es fácil llevar la disputa a la ideología, pero me parece que la pretensión de resolver las disputas en el terreno de las evidencias y la competencia metodológica (como sugiere Coppedge, 2012) tiene varios inconvenientes. El primer lugar, las pruebas de muchas hipótesis subyacentes dependen del futuro. En segundo

lugar, los supuestos subyacentes –no explícitos ni sujetos a escrutinio público- son mucho más abundantes de lo que generalmente se presume.

## Referencias bibliográficas

- Altmann, David, y Aníbal Pérez Liñan, 2002, “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, USA, *Democratization*, Volume 9, Issue 2, pp.85-100.
- Ames, Barry, 2009, *The Deadlock of Democracy in Brazil*, USA, Michigan State University.
- Ames, Barry, Miguel Carreras, Casilde Shwartz, 2012, “What’s Next? Reflections on the Future of Latin American Political Sciences”, en P. Kingstone y Deborah J. Yashar (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics*, USA, Routledge-Taylor and France Group.
- Berins Collier, Ruth & David Collier, 1999, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, USA, Princeton University Press.
- Brady, Henry E., & David Collier (Eds.), 2010, *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, USA, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Carreras, Miguel, y Néstor Castañeda-Angarita, 2013, “Who Votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives”, USA, *Comparative Political Studies*, Published online before print June 12, 2013, doi: 10.1177/0010414013488558.
- Carreras, M., Morgenstern, S., & Su, Y. P. (2013). Refining the theory of partisan alignments Evidence from Latin America. *Party Politics*, 1354068813491538.
- Coppedge, Michael, 2012, *Democratization and Research Methods*, USA, Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan & Robert R. Kauffman, 2008, *Development, Democracy and Welfare States, Latin America, East Asia and Eastern Europe*, USA, Princeton University Press.
- Haggard, Stephan & Robert R. Kauffman, 2012, “Inequality and Regime Change: Democratic Transitions in and the Stability of Democratic Rule”, USA, *American Political Science Review*, Vol. 106, N. 3. August.
- Huber, Evelyne y John D. Stephen, 2012, *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*, USA, University of Chicago Press.
- Levitsky, Stephen y Kenneth Roberts, 2011, *The Resurgence of the Latin American Left*, USA, The Johns Hopkins University.
- Lijphart, Arend, 1997, “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma. Presidential Address”, *American Political Science Review*, Vol.91, N.1, United States, pp. 1-14.
- Juan Pablo Luna, 2009, “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda”, *Política y gobierno*, V. XIV • N 2 , II, pp. 391-435.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán, 2013, “Democratic Breakdown and Survival”, USA, *Journal of Democracy*, Volume 24, Number 2, April.
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully (cords.), 2009, *Democratic Governance in Latin America*, USA, Stanford University Press.

- Morgenster Scott, Benito Nacif, 2002, *Legislative Politics in Latin America*, USA, Cambridge Studies in Comparative Politics
- Munck, Gerardo and Richard Snyder, 2008, *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*, USA, The John Hopkins University
- Munck, Gerardo (Ed.), 2007a, *Regimes and democracies in Latin America. Theories and Methods*, USA, Oxford University Press.
- Munck, Gerardo, 2009, *Measuring Democracy. A Bridge Between Scholarship and Politics*, USA, John Hopkins University Press.
- Munck, Gerardo, 2007b, “Agendas y estrategias de investigación en el estudio de la política latinoamericana”, Chile, *Revista de Ciencia Política*, V. 27, N° 1, pp.3 – 21.
- Murillo, Victoria, 2001, *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. USA, Cambridge University Press.
- Packenham, Robert A., 1973, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in the Foreign Policy and the Social Sciences*, USA, Princeton University Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal, 2008, “El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes”, Documento de trabajo N. 1, *Política Comparada*, Buenos Aires, pp.1-29.
- Pérez-Liñán, Aníbal, 2009, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñán, Aníbal & Scott Mainwaring, 2013, “Regime Legacies and Levels of Democracy. Evidence from Latin America”, USA, *Comparative Politics*, Volume 45, Number 4, July, pp. 379-397.
- Rihoux, Bonoit & Charles Ragin (Eds.), 2009, *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (CQA) and Related Techniques*, USA, Sage Publishers.
- Sartori, Giovanni, 1969, “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, LXIV(4) (1970): 1033–1053.
- Seawright, Jason and David Collier, 2013, “Rival Strategies of Validation. Tools for Evaluating Measures of Democracy”, *Comparative Political Studies*, 42, 2, (forthcoming 2014)-
- Ian Shapiro, 2002, “Methods, and Theories in the Study of Politics, or What's Wrong with Political Science and What to Do about It”, *Political Theory*, Vol. 30, No. 4, What Is Political Theory? Special Issue: Thirtieth Anniversary (Aug., 2002), pp. 596-619
- Stockes, Susan, 2001, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, USA, Cambridge University Press.
- Valenzuela, Arturo y Juan José Linz (coord.), 1998, *Las crisis del presidencialismo*, España, Alianza Editorial.

## **Constitución de nuevas identidades políticas: referentes articulados por la práctica discursiva del presidente Hugo Chávez**

**Héctor Hurtado Grooscors**

Estudiante del doctorado de Investigación en Ciencias Sociales FLACSO-México

### **Introducción**

La pregunta que quizás haya tenido mayor presencia y relevancia en la escena política venezolana de los últimos años, gira en torno a las razones por las cuales el movimiento liderado por Hugo Chávez y su gobierno, tuvo tanto apoyo popular durante los catorce años en los que ejerció la presidencia en Venezuela. Las respuestas que se le han dado a esta pregunta han estado llenas de matices, sin embargo, las mismas pueden agruparse en tres bloques fundamentales:

- a) Un primer intento explicativo que sostiene que más que por apoyo popular, el chavismo ha logrado mantenerse en el poder gracias a un fraude electoral continuo y sostenido desde al menos el referendo revocatorio de 2004 (Hausmann y Rigobon, 2004; Durán, 2012). El cuestionamiento de la credibilidad del Consejo Nacional Electoral y la transparencia de los comicios desmovilizó a las fuerzas políticas opositoras al gobierno de Chávez, lo que habría formado parte de una estrategia para garantizar el triunfo electoral del chavismo a partir de ese momento (Ramos Jiménez, 2006).
- b) Un segundo intento pretende explicar el fenómeno a través del establecimiento de relaciones clientelares con sus simpatizantes. Dicha relación sería una extensión del “sistema populista de conciliación” a través del cual operó la democracia venezolana a partir de 1958.<sup>453</sup> A través de los círculos bolivarianos, las misiones sociales y los consejos comunales, el chavismo estableció una relación clientelar con sectores de la sociedad venezolana, especialmente las clases medias-bajas y bajas, garantizando el apoyo necesario para salir victorioso en los diversos comicios en los que ha participado hasta la fecha (Arenas, 2008, 2010; Arenas y Gómez Calcaño, 2006; García-Guadilla, 2008; Schamis, 2006).
- c) Por último, ha habido un esfuerzo por tratar de explicar el apoyo popular del chavismo entendiéndolo como un proceso de constitución y reconfiguración de identidades políticas para aquellos diversos sectores y grupos descontentos con el sistema político vigente desde 1958. Aquí se sostiene que, una vez liberado de prisión en 1994, Hugo Chávez empieza a recorrer el país desarrollando un discurso en el

---

<sup>453</sup> El “sistema populista de conciliación” es un término desarrollado por Juan Carlos Rey que hace referencia al sistema de negociación y acomodación de intereses heterogéneos que pusieron en marcha las élites políticas venezolanas al reinstaurar la democracia a partir de 1958. Aquí, los mecanismos de tipo utilitario (reparto de la renta petrolera) iban a desempeñar un rol de primer orden en la generación de apoyo al régimen y para el mantenimiento del mismo (Rey, 1991).



que denunciaba el orden establecido y los partidos políticos tradicionales, rescatando la centralidad de los sectores populares, lo nacional, la soberanía, la equidad, la democracia participativa y la refundación societal. Se sostiene que lo anterior permitió la articulación de un nuevo sujeto político capaz de contrarrestar la hegemonía del sistema político tradicional (López Maya, 2003, 2005, 2008; Lander, 2004a, 2004b).

Se sostiene que de los tres grupos de posturas que han tratado de darle respuesta a la centralidad del chavismo en la escena política venezolana contemporánea, aquel que resume los trabajos que manejan la hipótesis del fraude electoral como mecanismo para mantener el control del aparato del Estado y el protagonismo político, es el más débil de todos. A su vez, si bien la hipótesis del clientelismo puede tener algún tipo de peso significativo, pareciera que las relaciones clientelares no son el factor de mayor peso para explicar el apoyo popular con el que contó el chavismo en estos últimos lustros. Por esta razón, se apela al grupo de trabajos concentrados en el tercer punto, los que sostienen que el chavismo ha tenido tal impacto en la escena política venezolana debido a la constitución de nuevas identidades políticas y a la reconfiguración de aquellas que existían previamente.

### **El fraude electoral como mecanismo para mantenerse en el poder**

Sobre este tema, lo primero que se ha señalado es que la puesta en marcha de las Misiones Sociales<sup>454</sup> a partir de 2003 habría sido parte de una estrategia sugerida por Fidel Castro al presidente Chávez para revertir los bajos niveles de popularidad que tenía este último y garantizar el triunfo en el referendo revocatorio de agosto 2004. A esto debía sumársele la supuesta manipulación del Registro Electoral y la conversión anticonstitucional de referendo en un plebiscito en torno a la figura de Chávez (Durán, 2012).

Otro elemento que ha sido tomado en cuenta para sostener la hipótesis del fraude electoral ha sido la creación de la “Lista Tascón”, base de datos elaborada por el entonces diputado del MVR Luis Tascón en la que se mostraban los datos personales de todas las personas que habían firmado en la convocatoria del referendo revocatorio. Más allá de su uso electoral, esta lista fue utilizada para amedrentar a los trabajadores de la administración pública que habían firmado en contra del presidente. Además se le dio uso para negar empleos en el Estado o contratos y servicios con el gobierno (Human Rights Watch, 2008). Esta estrategia también buscaba sembrar la desconfianza en la oposición política y desmovilizarla de futuros comicios (Ramos Jiménez, 2006), de hecho la oposición se abstuvo de participar en las elecciones legislativas de 2005 lo que se tradujo en una Asamblea Nacional sin representación de los sectores opositores al chavismo.

En esta misma línea, también se ha argumentado que los registros de beneficiarios de las distintas misiones sociales del gobierno bolivariano han sido utilizados en cada proceso electoral para movilizar a la población a través del amedrentamiento y así promover los votos a favor de Chávez y sus aliados (Durán, 2012).

Por último, se han llevado adelante investigaciones que pretenden demostrar que se ha realizado fraude desde que se implementara el sistema automatizado para el referendo revocatorio de agosto de

---

<sup>454</sup> Las Misiones Sociales pasaron a ser las políticas sociales del gobierno de Chávez por excelencia. Preocupadas en principio por brindar educación y salud de forma gratuita y universal, luego fueron diversificándose para atender otras áreas vinculadas con el trabajo productivo, atención a personas en situación de calle, etc.

2004. En este sentido, Hausmann y Rigobon (2004) al realizar un análisis estadístico sobre los resultados de esta votación, llegaron a la conclusión de que el fraude pudo haberse concretado considerando lo siguiente: a) el sistema automatizado permite la comunicación bidireccional entre la máquina de votación y el centro de totalización de votos, comunicación que se realizó el día de referendo; b) las máquinas se comunicaron con el centro de totalización antes de imprimir los comprobantes las actas con los resultados de la votación, por lo que se abre la posibilidad de instruir las a imprimir resultados distintos a los reales; c) no se permitió la entrada a testigos de las fuerzas políticas opositoras o de los observadores internacionales en el centro de totalización ese día.

Se ha afirmado que este procedimiento se puso en marcha para burlar la decisión de los ciudadanos en los comicios realizados a partir del referendo revocatorio, entendiéndolo como el diseño de una estrategia para mantener a las fuerzas chavistas controlando el aparato de Estado (Durán, 2012). Sin embargo, si se sigue este razonamiento no podría explicarse cómo el chavismo perdió una elección clave como la del referendo para la reforma constitucional de diciembre de 2007, o lo ocurrido en las elecciones regionales y locales de diciembre de 2008, donde perdió gobernaciones importantes como la de Carabobo, Miranda, Nueva Esparta, Táchira y Zulia.

### **El clientelismo como práctica política en la historia contemporánea venezolana**

Con la vuelta de la democracia en 1958, las élites políticas venezolanas realizaron un acuerdo básico sobre la forma en la que debía funcionar el sistema político. Buscaban evitar los errores asociados al sectarismo puesto en marcha por Acción Democrática (AD) durante el “trienio adeco” (1945-1948). En este periodo los esfuerzos estuvieron enfocados en el establecimiento de organizaciones de tipo social, principalmente sindicatos y agrupaciones campesinas (Molina y Baralt, 1998). Además, el Estado ocupó el protagonismo en materia de política social, económica y educativa. Lo anterior generó descontento en las élites económicas, la Iglesia y en diversos sectores militares, por lo que a pocos meses de haber iniciado su mandato Rómulo Gallegos se produjo un golpe de Estado que lo sacaría de la presidencia.

Derrocado Gallegos se instaura la dictadura militar perezjimenista, se ilegalizan el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y AD, además se controla y restringe la actuación de los otros partidos existentes. Este fue un periodo de persecución y clandestinidad, lo que llevó a los partidos a establecer relaciones de cooperación con el firme propósito de restablecer la democracia.

Una vez alcanzada el restablecimiento de la misma en 1958, se hace evidente la necesidad de establecer nuevos objetivos a los partidos políticos que permitieran la supervivencia de la democracia y la estabilidad del régimen político recién instaurado. Esta tarea se hacía más urgente debido a la persistencia del poder militar y la lucha guerrillera de la izquierda (Molina y Baralt, 1998). Para evitar los errores del pasado se pone en marcha el “sistema populista de conciliación” el cual buscaba

Garantizar a los sectores minoritarios poderosos que sus intereses fundamentales no se verían amenazados por la aplicación de la regla de la mayoría en la toma de decisiones gubernamentales, y por otro, asegurar la confianza de la mayoría de la población en los mecanismos de la democracia representativa, como medio idóneo para satisfacer sus aspiraciones de libertad, justicia y bienestar. (Rey, 1991: 543).

En este sentido, se podría decir que el sistema político se mantuvo, más por razones utilitarias que por razones normativas, debido a la satisfacción de intereses inmediatos. A través de esta práctica conciliatoria se arraigará profundamente en la práctica política y la cultura del venezolano el fenómeno del clientelismo. Este clientelismo se sustenta en el reparto de la renta petrolera, lo cual le imprimirá dos particularidades que lo diferencia del clientelismo colonial practicado por los terratenientes y caudillos locales de épocas anteriores: primero, el origen de la base material del reparto es la renta petrolera, lo que lo hace un clientelismo de largo alcance y, en segundo lugar, trasciende la práctica local y personalista convirtiéndose en un modo esencial/imprescindible de hacer política para la sociedad venezolana de la actualidad (Lacruz, 2006).

Este análisis se circunscribe a la tradición de la ciencia política que se preocupa por los efectos que produce, a corto y a mediano plazo, el clientelismo en el gobierno democrático, el desarrollo económico y la pobreza (Paladino, 2013). Desde aquí, se entiende como una de las formas predominantes para establecer relaciones entre las clases dirigentes y la ciudadanía. Para el caso venezolano, se sostiene que la misma seguiría vigente e incluso se habría reforzado luego de la llegada de Chávez a la presidencia. Un claro ejemplo de esto sería la creación de los Círculos Bolivarianos, organizaciones sociopolíticas promovidas por el gobierno desde junio de 2001, para impulsar y sostener el proceso “revolucionario”, no solamente adentro sino también fuera del país. Sin embargo, como la población estaba habituada a relacionarse con el Estado bajo la lógica clientelar, con el tiempo, los Círculos se habrían convertido en espacios solo para la tramitación de demandas populares (Arenas y Gómez Calcaño, 2006).

En cuanto a las Misiones Sociales, programas sociales que nacieron a mediados de 2003 para atender las necesidades más urgentes de la población e intensificados en vísperas del referendo revocatorio presidencial pautado para agosto de 2004, poniendo el énfasis en dos áreas de atención: salud (Misión Barrio Adentro) y educación (Misiones Robinson, Ribas y Sucre). Se ha dicho que estas Misiones fueron utilizadas para movilizar a la población y así dar su aprobación refrendaria al presidente, de hecho, las movilizaciones se llevaban adelante con pancartas que decían “Defiende tus Misiones”, evidenciando, entre otras cuestiones, el carácter clientelar de las mismas (Lacruz, 2006).

Por último, algunos de los estudiosos del tema de la participación comunitaria, han entendido a los Consejos Comunales como espacios para recibir recursos por parte del gobierno, perspectiva que es reforzada por la propia percepción de muchas de las personas que participan en estas instancias (García-Guadilla, 2008). A pesar de que en principio los Consejos Comunales fueron pensados como espacios para formular, ejecutar proyectos comunitarios y ejercer contraloría social, la inexistencia de mecanismos externos y de sanciones, así como la politización y partidización de estos espacios, contribuyeron al derrumbe de la idea original por medio de la cual fueron concebidos y por el contrario se convirtieron en importantes estimuladores del y la cooptación política (Álvarez y García-Guadilla, 2011).

Las lecturas anteriores pretenden mostrar cómo a través del manejo de los recursos generados por la renta petrolera, el gobierno pudo distribuir el ingreso a través de distintos mecanismos y programas, pero sobre todo estableciendo espacios privilegiados para la construcción de una relación clientelar con los sectores de la población que lo apoyan.(EJEMPLO) Según la lógica de estos estudios, esto se pudo traducir en apoyo electoral en las urnas. Los estudios agrupados bajo esta perspectiva señalan al clientelismo como

una de las razones, si no la principal, que explicaría los altos niveles de popularidad que mantuvo Chávez durante los años que ejerció la presidencia.

La lógica de exposición de estos trabajos sugiere que las personas que participaban en estos espacios, lo hacían por recibir dinero o algún tipo de beneficio a cambio, en otras palabras, el argumento reafirma la idea de que los pobres votan a favor del chavismo –entre otras razones– porque se les otorga dinero el día de los comicios.<sup>455</sup> Sin embargo, pareciera haber un desconocimiento de la realidad de aquellos sectores que apoyan a Chávez, particularmente los más empobrecidos y vulnerables, al no aceptar la posibilidad de que los mismos opten voluntariamente por un proyecto político que otros rechazan (Lander, 2004a).

Tampoco parecieran dar luces al hecho de que, a pesar de la crisis económica generada a partir del paro petrolero de 2002, así como la puesta en marcha de las Misiones Sociales, éstas no tuvieron efectos inmediatos, por lo que reingresaron numerosos hogares a los niveles de pobreza (Viloria, 2011) Entonces, ¿por qué el chavismo siguió contando con un fuerte apoyo popular, e incluso alcanzó niveles históricos luego del triunfo de Chávez en las elecciones presidenciales de 2006? Esta interrogante debe ser respondida abordando otra perspectiva teórica que arroje luces sobre otros factores que pudieran ser más determinantes a la hora de explicar la centralidad del chavismo en la política venezolana contemporánea.

### **El chavismo como proceso de constitución de nuevas identidades políticas**

Considerando que los esfuerzos anteriores no han logrado dar explicaciones que tengan presente la complejidad del chavismo y el apoyo popular con el que ha contado en los últimos 15 años, se plantea la necesidad de asumir un enfoque teórico-conceptual distinto. En este sentido, se proponen dos miradas complementarias: la teoría del discurso y la teoría del populismo en su versión laclauiana, que contiene aspectos muy sugerentes relacionados con la construcción de identidades (Laclau y Mouffe, 2006; Jorgensen y Phillips, 2002; Laclau, 1978, 2005; Aboy Carlés, 2001).

La propuesta desarrollada por Laclau y Mouffe (2006), entre otros, conjuga ambas perspectivas, por lo que se hará un breve desarrollo de la misma. Posteriormente se presentarán algunos de los referentes utilizados por la práctica discursiva del presidente Chávez para la constitución y reconfiguración de identidades políticas en la escena política venezolana contemporánea.

La teoría del análisis del discurso puede ser de gran utilidad para comprender el proceso de difusión de referentes y cómo los mismos pasan a formar parte de la cotidianidad de las personas, orientando sus acciones. Por discurso se entiende toda forma particular de hablar y entender al mundo, o al menos algún aspecto del mismo (Jorgensen y Phillips, 2002: 1). Siguiendo a Laclau y Mouffe, los autores sostienen que el discurso construye los significados del mundo social, pero siendo el lenguaje fundamentalmente inestable, los significados nunca pueden establecerse permanentemente. El discurso no es una entidad cerrada sino que se transforma por su relación con otros discursos. En este sentido, se habla de lucha discursiva cuando se encuentran discursos que representan formas particulares de entender el mundo, que aspiran a convertirse en hegemónicos (Jorgensen y Phillips, 2002: 6-7).

---

<sup>455</sup> Siguiendo esta argumentación, Lander (2004a) hace referencia a las declaraciones que dió el entonces cardenal venezolano Rosalio Castillo Lara sobre los resultados del referendo revocatorio de 2004. En ella, el cardenal señaló que a los pobres se les daba 50 a 60 dólares para que votaran por la opción del “No”.

En este orden de ideas, el chavismo sería una parcialidad de la escena venezolana que aspira a representar la totalidad del campo social (Laclau, 2005; Laclau y Mouffe, 2006). Sobre esta base, se entienden las intervenciones del presidente Chávez, sus alocuciones públicas y su proyecto político en general, como una práctica discursiva interpelatoria que buscó reconfigurar las identidades políticas de sectores, grupos y clases de la sociedad venezolana o contribuir con la constitución de nuevas identidades políticas.

La configuración de una identidad política requiere de la dotación de una serie de significados o referentes para una entidad grupal, una de las vías para proveer esos referentes es a través del discurso político, en este caso el del presidente Chávez. Se asume la definición de identidad política trabajada por Aboy Carlés, entendida como “un conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido, que establecen a través de un mismo proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables, capaces de definir, a través de unidades de nominación, orientaciones gregarias de la acción en relación a la definición de asuntos públicos. Toda identidad política se constituye y transforma en el marco de la doble dimensión de una competencia entre las alteridades que componen el sistema y de la tensión con la tradición de la propia unidad de referencia” (2001: 24).

El doble proceso de diferenciación externa y homogeneización interna debe entenderse como la relación de mutua necesidad y subversión entre dos operaciones de investidura, de diferenciación e identificación. Ambos procesos se caracterizan por la transformación de ciertos objetos (posiciones sociales, valores, rituales, etc.) como representantes de espacios excluyentes, operando una simplificación de lo múltiple social que permite su aprehensión y construcción colectiva (Mauro, 2011: 257).

Desde esta perspectiva se hace necesario la diferenciación entre un “nosotros” de un “ellos”, es decir el establecimiento de una frontera simbólica (Cerulo, 1997). En el caso venezolano, esta pretensión de marcar una frontera entre grupos se articula en el discurso de Chávez apelando a la distinción entre los partidarios del proceso político que encabezó y aquellos que le adversaron: chavistas vs escuálidos, patriotas vs oligarcas, revolucionarios vs apátridas, pueblo vs. burguesía, etc.

Según los planteamientos de Laclau (2005) se necesitan referentes que abran un espacio para ese lugar común en el que puedan asemejarse los miembros de determinada entidad social. Poniendo como ejemplo la labor que emprenden los populismos en el proceso de construcción de un pueblo, la misma es exitosa siempre y cuando puedan articularse referentes lo suficientemente vacíos como para poder abarcar la mayor cantidad de grupos sociales, que por sus propias características internas son más las cosas que los diferencias entre sí que los elementos que permiten una identificación común. Por esto, el proceso mediante el cual puede constituirse una entidad política requiere de la utilización de referentes y un lenguaje que promueven la uniformidad y lealtad y que por lo general nace de la entidad misma en diversos sectores. Así pues, se identifican en el discurso de Chávez una serie de referentes utilizados bajo la lógica del significante vacío, entendiendo que los mismos son aquellos que permiten articular de manera más efectiva las identidades políticas.

### **Los referentes articulados en la práctica discursiva del presidente Hugo Chávez**

En su propuesta teórica, Laclau (2005) sostiene que el uso de *significantes vacíos* permite articular una serie de demandas sociales en una *cadena de equivalencias*. En este proceso el líder cumple el papel de articulador mediante su discurso, coadyuvando en la constitución de identidades políticas (en el caso del



populismo la más común es la de “pueblo”) unificando el descontento de distintos sectores de la sociedad para contraponerlos a una alteridad común.

El presidente Chávez pudo articular un discurso “sobre una base cultural, que exalta su identificación con los sectores sociales excluidos, sobre la base de la enorme crisis institucional que produjo un progresivo ‘abandono’ por parte del Estado de la nación de la atención del ciudadano” (Ramos Jiménez, 2006: 208). Este contexto de desencanto con el sistema democrático vigente hasta la llegada de Chávez al poder -el que definió como “puntofijista”- es el que sirvió de base al presidente para “construir una mirada (...) de cercanía con ese ciudadano excluido, despojado de su ciudadanía social” (ibid.).

Ahora bien, en revisión de varios discursos presidenciales entre los años 1999 y 2004, se han identificado cinco referentes que han contribuido a reconfigurar el panorama identitario de los venezolanos. Estos referentes son:

- a) El pueblo heroico o bolivariano.
- b) El pueblo participativo protagónico.
- c) La alianza cívico-militar.
- d) La oligarquía y los traidores de la patria.<sup>456</sup>

### **El pueblo heroico o bolivariano**

Cuando se habla de un héroe, se piensa en una persona cuya transgresión cumple los deseos implícitos de una colectividad. Es por tanto quien mediante sus fuerzas personales realiza un anhelo general, que, por ser voz del “pueblo”, es también voz de Dios. El héroe es visto como un transgresor que busca cumplir el deseo implícito que abrigan todos, desafían la regla explícita ante la cual se inclinan. Es un paladín que busca fundar un nuevo orden al matar a un enemigo que simboliza un orden social profundamente injusto (Britto García, 1998).

Asumiendo la heroicidad de los próceres venezolanos, el presidente Chávez quiso construir una especie de paralelismo histórico entre la gesta independentista y la actualidad de su gobierno, resaltando a nivel discursivo el “tiempo breve pero glorioso en el que se gesta (...) la independencia y Bolívar, acompañado de otros héroes de la época que crean un pasado nacional luminoso interrumpido en 1830 por la traición” (González Deluca, 2005: 170-171).

Lo que se busca es rescatar esa época “perdida” gracias a los valores latentes en el pueblo venezolano. Ya en sus primeros discursos, específicamente en el que dio en El Paseo Los Próceres luego de su juramentación como Presidente el 2 de febrero 1999, Chávez afirma que:

La voluntad del pueblo soberano de Venezuela. Hoy en horas del mediodía en el Palacio de Gobierno de Miraflores tuve el honor de conducir, de realizar el Primer Consejo de Ministros del Gobierno Bolivariano que hoy comenzó en esta Venezuela de fines de siglo, y en ese primer acto de gobierno, en este primer Consejo de Ministros he firmado, el Decreto Presidencial llamando al pueblo a que se pronuncie si quiero o no quiere la Asamblea Constituyente. Sabido

<sup>456</sup> Por cuestiones metodológicas, y debido al corte temporal realizado (1999-2004), queda excluido del grupo de referentes utilizados por el presidente Chávez en su discurso el del socialismo del siglo XXI o socialismo bolivariano. Este referente pasó a ocupar un rol protagónico en el discurso de Chávez a partir de 2005.



es por todos, en esta tierra bolivariana, que en Venezuela desde hace tiempo ya entró en marcha, se puso en marcha un proceso revolucionario que lleva en sus entrañas el mismo signo aquel con el comenzó la gesta de Independencia por allá en 1810, en esta misma Caracas, en este valle de los indios Caracas (Chávez, 2005a: 33).

Chávez dedica ese discurso “al verdadero dueño de este proceso, al verdadero grandísimo héroe de este tiempo, quien no es otro que el pueblo noble y heroico de Venezuela” (Chávez, 2005a: *idem.*). En este sentido, traería de vuelta referencias de la historia patria, particularmente haciendo un símil con la gesta independentista, para contribuir a la consolidación de una nueva identidad del “pueblo” venezolano.

En una operación mitificadora del pasado venezolano Chávez afirma que el momento en el que asumió la Presidencia de la República estaba relacionado directamente con los tiempos de Bolívar y la lucha por la independencia.

Hoy la palabra de Bolívar vuelve a recorrer los campos y las ciudades de Venezuela. Necesitamos Moral, necesitamos Luces, necesitamos unión para poder impulsar el motor de la Venezuela que queremos y para dejársela a nuestros hijos, a nuestros descendientes. Para que ellos no tengan que vivir estos años oscuros que nosotros hemos tenido que vivir; para que no pasen ellos por los dolores que nosotros hemos tenido que pasar, para que haya en esta tierra - como diría Simón Bolívar- libertad, seguridad, felicidad para todos. Para que el pueblo venezolano recupere de verdad su nivel de vida y en ese esfuerzo desde hoy yo comprometo toda mi voluntad, como lo juré hace años: “no daré descanso a mi brazo ni reposo a mi alma - juramento bolivariano- hasta que veamos rotas las cadenas de la miseria” (Chávez, 2005a: 36).

### **El pueblo participativo o protagónico**

En sus inicios, el proyecto político de Chávez apeló a la construcción de un modelo de democracia participativa y protagónica, lo que implicaba la puesta en marcha de nuevos espacios para la participación y la toma de decisiones políticas por parte de la población.

En este sentido, su primera bandera política fue la convocatoria de una Asamblea Constituyente para transformar el sistema político vigente para así promover la construcción de un nuevo modelo donde el pueblo pudiera ejercer el poder de manera efectiva. Tal como lo señaló el 5 de agosto de 1999 en el acto de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente:

No basta con hablar de democracia participativa como si ese fuera el fin, no. La participación debe ser un instrumento para lograr un fin, porque de qué nos vale que todos participen, hablen, levanten la mano o discurren o escriban, no; ese no puede ser el fin. El objetivo tiene que ir más allá y por eso aquí hablamos de la democracia participativa y protagónica como un solo concepto. El protagonismo popular es un concepto bolivariano, democrático y eminentemente revolucionario y se acerca a los mecanismos de una democracia que hoy no puede ser, lo entendemos, exacta y absolutamente directa, pero sí tiene que ser protagónica, tenemos que darle al pueblo diversos mecanismos como los plebiscitos, los referenda, las asambleas populares, las consultas populares, las iniciativas de leyes, todos esos instrumentos deben quedar, en mi criterio, propongo legisladores, insertados en la nueva carta fundamental para

que sea vinculante la participación y para que no sea sencillamente un participar por participar, sino un instrumento de construcción, de protagonismo y de democracia verdadera, de participación efectiva, vital para construir un país, para construir un rumbo, para construir un proyecto (Chávez, 2005a: 300).

Con motivo de la celebración del primer año de su gobierno, el 3 de febrero de 2000, Chávez sostiene la importancia de la activación del poder popular.

Ahora, soberanía popular, elecciones populares. Poder popular, eso está despertando de manera impresionante en toda Venezuela y lo reconoce el mundo entero. Aquí hay un pueblo que le ha conseguido la esencia a lo que es la soberanía, que ha descubierto su propia fuerza. Y allí lo tenemos. Ahora lidiemos con él, ahora no le tengamos miedo. Aquí vienen a la puerta de Palacio o a la puerta de la Casona: los pueblos marchan, los campesinos andan clamando tierra, bueno, he allí. Ahora no podemos, como dice el dicho, después que lo despertamos, no digamos eso de matar al tigre, la metáfora es contraria, ahora que hemos revivido al pueblo, pues vamos, vamos con él y con ese pueblo está amarrado nuestro destino, con ustedes, queridos compatriotas (Chávez, 2005b: 63).

### **La alianza cívico-militar**

Como militar, el presidente Chávez hizo énfasis en el carácter popular de la FFAA venezolana, de ahí que haya defendido la idea según la cual el ejército era el mismo pueblo pero en armas (Blanco Muñoz, 1998). Aquí parece haber calado la propuesta de posdemocracia desarrollada por Ceresole (1999), uno de los primeros asesores de Chávez. La propuesta de posdemocracia concibe al pueblo y al ejército fusionados, por lo que el modelo se sustenta en la participación directa de un pueblo dignificado y de un ejército nacionalizado e industrializado.

En acto celebrado con motivo de la sesión inaugural de la XXX Conferencia General de la UNESCO el 26 de octubre de 1999, Chávez volvió la mirada sobre lo que consideraba un hecho novedoso de su gobierno: la alianza y el trabajo mancomunado emprendido entre los sectores militares y “populares”.

En Venezuela, los militares andan como peces en el agua, estrechándose las manos con el pueblo, trabajando o construyendo escuelas, reparando carreteras, haciendo intervenciones quirúrgicas en los barrios más pobres, trasladando en aviones militares pasajeros, cobrándole solo el precio mínimo del combustible, por las ciudades más alejadas del país. Los marinos de guerra ya no son de guerra, son marinos de paz y andan junto a los pescadores haciendo cooperativas y ayudando a arreglar sus barcas para ir a la mar a buscar la pesca, para navegar los ríos, construyendo escuelas, atendiendo a los niños (Chávez, 2005a: 393-394).

En el acto realizado el 13 de octubre de 2002 para celebrar los 6 meses de la restitución del hilo constitucional del gobierno *bolivariano*, destacaría la labor realizada por la Fuerza Armada y el “pueblo” venezolano en la defensa del gobierno contra el golpe de Estado ocurrido el 11 de abril de ese año.

La Fuerza Armada Venezolana, sus hombres y sus mujeres, comprometidos están con esta Constitución, con su pueblo, con su historia, con su dignidad y con el grandísimo papel que junto al pueblo hoy están cumpliendo los militares venezolanos, por eso desde aquí, vamos a

mandarle un aplauso caluroso a los soldados de la República, soldados conscientes, soldados del pueblo, soldados de la democracia, soldados de la paz, del Ejército, de la Marina, de la Aviación y de la Guardia Nacional, el aplauso del pueblo para sus soldados que están y estarán con la Constitución Bolivariana, con la paz, con la democracia y el compromiso popular (Chávez, 2005d: 469).

### **La oligarquía y los traidores de la patria**

La lógica de los procesos de constitución identitaria sigue el doble proceso de identificación y diferenciación (Mauro, 2011). En este sentido, el uso de referentes que apunten al otro constitutivo es fundamental para lograr homogenizar a grupos sociales diversos. En la práctica discursiva del presidente Chávez esto queda plasmado cuando denuncia a la oligarquía venezolana como enemigo del pueblo.

En un discurso realizado en Caracas el 24 de agosto de 2002, para celebrar la “Marcha Por La Paz Y En Contra De La Impunidad”, el Presidente Chávez manifiesta su descontento por la decisión del Tribunal Supremo de Justicia de absolver a los militares que participaron en el golpe de Estado del 11 de abril de ese año.

Ahora así como el 11 de abril, día del golpe oligárquico, porque ese golpe que a nosotros nos lanzaron fue un golpe elaborado fríamente por la oligarquía venezolana, además con sus ramificaciones internacionales. Ese golpe del 11 de abril generó una rápida, contundente, patriótica y valerosa respuesta del pueblo bolivariano y de los militares bolivarianos y patriotas. Una respuesta de la que ya el mundo tiene noticia y eso hay que recordarlo, porque nunca antes, y esto es bueno que lo sepamos, que lo internalicemos y que no lo olvidemos, que lo digamos por todas partes, que lo analicemos. Lo que aquí ocurrió -lo vuelvo a repetir- los días 12 y 13 de abril, no tiene precedentes en la historia de los países del mundo en los últimos 500 años. Lo que el pueblo venezolano fue capaz de hacer, lo que el pueblo venezolano hizo fue historia, la acción popular, la rebelión popular del 13 de abril contra la tiranía que se instaló en el amanecer del 12, quedará escrita para siempre en las páginas imborrables de la historia venezolana, de la historia latinoamericana y de la historia de todos los pueblos del mundo, grandioso lo hecho por ustedes (Chávez, 2005d: 398-399).

### **Conclusiones**

El presente escrito se planteó una labor fundamental: comprender las razones por las cuales el chavismo ha pasado a ocupar una centralidad indiscutible en la escena política venezolana de los últimos lustros. Para dar respuesta a esta tarea, se descartaron los esfuerzos que pretenden dar respuesta a este hecho asumiendo que el chavismo ha logrado tal protagonismo debido al fraude electoral por un lado, o al establecimiento de relaciones clientelares por medio del reparto de la renta petrolera por el otro.

Se sostiene que si bien el clientelismo puede tener algún tipo de peso en este hecho, no es el factor determinante para entender el apoyo popular con el que ha contado el chavismo en Venezuela. Por esta razón, se planteó otra explicación al afirmar que esto estuvo relacionado con la práctica discursiva del presidente Chávez y cómo la misma tuvo incidencia en el horizonte identitario de la sociedad venezolana, lo

que significó la constitución de nuevas identidades políticas y la reconfiguración de algunas que existían previamente.

Para que esto pudiera tener algún tipo de anclaje exitoso, el discurso de Chávez tuvo que hacer uso de una serie de referentes que pudieran articularse para promover la conformación de un espacio común en el que confluyeran distintos sectores y clases de la sociedad. Estos referentes estuvieron claramente presentes el discurso de los primeros años de su mandato, y son: a) El pueblo heroico o bolivariano, b) El pueblo participativo protagónico, c) La alianza cívico-militar y, d) La oligarquía y los traidores de la patria.

### **Bibliografía**

- ABOY CARLÉS, Gerardo (2001). Repensando el populismo. CONICET, Departamento de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín. Ponencia preparada para el XXIII Congreso Internacional Latin America Studies Association, pp. 1-42.
- ÁLVAREZ, Rosángel y María Pilar GARCÍA-GUADILLA (2011). Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela. *Politeia*, vo. 34, N° 46, enero-junio, pp. 175-207.
- ARENAS, Nelly (2008). El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo. En: AVARO, Dante y Daniel VÁZQUEZ (comp.). *Venezuela ¿Más democracia o más populismo? Los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática*. Uruguay, Distribuidum y FLACSO-Uruguay.
- ARENAS, Nelly (2010). La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia. *Nueva Sociedad*, N° 229, septiembre-octubre, pp. 76-93.
- ARENAS, Nelly y Luis GÓMEZ CALCAÑO (2006). Los círculos bolivarianos: el mito de la unidad del pueblo. En: ARENAS, Nelly y Luis GÓMEZ CALCAÑO. *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas, CENDES-UCV, pp. 99-128.
- BLANCO MUÑOZ, Agustín (1998). *Habla el comandante*. Caracas, Universidad Central de Venezuela-Fundación Cátedra Pío Tamayo.
- BRITTO GARCÍA, Luis (1998). Venezuela heroica. *Revista Imagen*, Caracas: Consejo Nacional de la Cultura (Conac) de Venezuela, abril-mayo. En: <http://www.analitica.com/BIBLIO/britto/heroica.asp>, con acceso el 20/02/08. .
- CERESOLE, Norberto (1999). Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del presidente Chávez. Biblioteca electrónica de Venezuela Analítica, en: <http://www.analitica.com/bitlibrioteca/ceresole/caudillo.asp>, consultado el 15 de febrero de 2014.
- CHÁVEZ, Hugo (2005a). 1999: Año de la refundación de la República. Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas Ediciones de la Presidencia de la República, Gobierno Bolivariano año 1.
- CHÁVEZ, Hugo (2005b). 2000: Año de la relegitimación de los poderes. Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, Gobierno Bolivariano año 2.
- CHÁVEZ, Hugo (2005c). 2001: Año de las leyes habilitantes. Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, Gobierno Bolivariano año 3.
- CHÁVEZ, Hugo (2005d). 2002: Año de la resistencia antiimperialista. Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, Gobierno Bolivariano año 4.

- DURÁN, Armando (2012). Fraude y elecciones regionales (I). 22 de octubre, disponible en: [http://www.el-nacional.com/armando\\_duran/Fraude-elecciones-regionales\\_o\\_65993520.html](http://www.el-nacional.com/armando_duran/Fraude-elecciones-regionales_o_65993520.html), con acceso el 11 de julio de 2013.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (2008). La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿poder popular o instancia clientelar? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 14, N° 1, enero-abril, pp. 121-151.
- GONZÁLEZ DELUCA, María (2005). Historia, usos, mitos, demonios y magia revolucionaria. *Revista Venezolana de Ciencias Económicas y Sociales*, Vol. 11, may-ago N° 2, pp. 159-186.
- HAUSMANN, Ricardo y Roberto RIGOBON (2004). En busca del cisne negro: análisis de la evidencia estadística sobre fraude electoral en Venezuela. Estudio solicitado por la organización Súmate, disponible en: [http://www.sumate.org/Elecciones/2004Revocatorio/20040903\\_analisis\\_evidencia\\_estadistica\\_fraude\\_electoral\\_venezuela\\_haussman\\_rigobon.pdf](http://www.sumate.org/Elecciones/2004Revocatorio/20040903_analisis_evidencia_estadistica_fraude_electoral_venezuela_haussman_rigobon.pdf), con acceso el 11 de julio de 2013.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2008). Una década de Chávez. Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela. United States of America.
- JORGENSEN, Marianne y Louise J. PHILLIPS (2002). *Discourse analysis as a theory and method*. London, SAGE Publications.
- LACLAU, Ernesto (1978). *Política e ideología en la teoría marxista*. España, Siglo XXI Editores.
- LACLAU, Ernesto (2005). *La razón populista*. México, FCE.
- LACLAU, Ernesto y Chantal MOUFFE (2006). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Argentina, FCE.
- LACRUZ, Tito (2006). Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada. En: MAINGON, Thais (coordinadora). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), pp. 111-184.
- LANDER, Edgardo (2004a). Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela. En: RODRÍGUEZ GARAVITO, César A., Patrick S. BARRET y Daniel CHÁVEZ (editores). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Colombia, Editorial Norma, pp. 99-146.
- LANDER, Edgardo (2004b). Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico. En: CECEÑA, Ana Esther (comp.). *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. Argentina, CLACSO.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2003). Hugo Chávez Frías: su movimiento y presidencia. En: ELLNER, Steve y Daniel HELLINGER (editores). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 97-120.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas, Alfadil.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2008). Notas sobre lo conceptual, metodológico y las fuentes en el estudio de la protesta popular venezolana reciente. En: LÓPEZ MAYA, Margarita, Nicolas Iñigo CARRERA y Pilar CALVEIRO (ed.). *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 95-105.
- MAURO, Sebastián (2011). Del estudio de las identidades políticas al de los procesos de identificación. *Crítica Contemporánea*. *Revista de Teoría Política*, N° 1, nov, pp. 250-273.
- MOLINA, José Enrique y Carmen PÉREZ BARALT (1998). Luces y sombras de la democracia venezolana. A 40 años del 23 de enero. *Nueva Sociedad*, N° 154, marzo-abril, pp. 34-41.

- PALADINO, Martín (2013). ¿A quién representan los intermediarios? Reflexiones sobre el campo clientelar y sus efectos sobre representantes y representados. Presentación realizada en la Flacso México en el marco del Seminario Procesos Políticos Contemporáneos de América Latina
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (2006). De la democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 29, enero-julio, pp. 7-37.
- REY, Juan Carlos (1991). La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 74, octubre-diciembre, pp. 533-578.
- SCHAMIS, Héctor (2006). A “left turn” in Latin America? Populism, socialism and democratic institutions. *Journal of Democracy*, Volume 17, N° 4, October, pp. 20-34.
- VILORIA, Caracciolo (2011). *Política social, desarrollo y pobreza en Venezuela*. Caracas, ILDIS.



## **Las organizaciones populares en la representación política: los casos de Argentina y Chile**

**María Elena Makuc Urbina**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México

elena.makuc@flacso.edu.mx

**Alvaro Martos**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México

alvaro\_martos@hotmail.com

### **1. Introducción**

Luego de la caída del Muro de Berlín y la progresiva desintegración del bloque socialista, las izquierdas a lo largo y ancho del mundo vieron diezgadas sus capacidades de intervención y apelación al conjunto de la sociedad en la construcción del orden social. Así bajo la hegemonía del pensamiento neoliberal y el advenimiento del "nuevo orden mundial", las alternativas y voces críticas a dichos procesos fueron brutalmente acalladas bajo una amplia gama de mecanismos y dispositivos estructurados alrededor de la represión (no sólo a través del monopolio del uso de la violencia, sino que además a través del constante deterioro de los salarios, el desempleo y la pobreza) y la construcción de consensos en torno a la supremacía del mercado y a la democracia en su vertiente minimalista/procedimental.

En América Latina esto se tradujo en una política integral de construcción del orden social que penetró en cada uno de los espacios económicos, políticos, culturales y sociales. En este sentido el neoliberalismo se configuró como "un conjunto complejo y cambiante de ideas y prácticas que además contiene una cosmovisión en la que se inscribe una concepción de las personas como individuos racionales auto-interesados, de un Estado cuyo cometido central –casi excluyente- es garantizar el funcionamiento del libre mercado; que circunscribe a la política a las instituciones liberales reservándole el destino único de agregar intereses y que define a la democracia como un conjunto de procedimientos destinados a seleccionar a la élite gobernante" (Aibar y Vázquez 2013: 4).

En este contexto las izquierdas latinoamericanas se vieron profundamente cuestionadas tanto desde el exterior, como desde sus propias bases, lo que trajo como consecuencia un profundo reflujo en sus fuerzas. Sin embargo a mediados de la década de los '90 comenzaban a darse las primeras batallas en la conformación de una nueva izquierda. El levantamiento del EZLN en 1994, los cortes y puebladas en Cutral-Co y Plaza Huincul en 1996 y 1997, las guerras del agua en Bolivia en 2000, el Foro Social Mundial en Porto Alegre en 2001, la contra-cumbre en rechazo al proyecto del ALCA en Mar del Plata en 2005, el levantamiento de estudiantes secundarios en Chile en 2006 - "la revolución pingüina" y las resistencias contra los proyec-

tos mineros a lo largo y ancho de Nuestramérica, entre otros, dan cuenta de un lento proceso en el cual el neoliberalismo comienza a ponerse en cuestión desde las luchas de resistencia de los sectores populares en nuestro continente.

Desde aquellas jornadas históricas de lucha, mucha agua corrió debajo del puente. Dar cuenta de ella excede los objetivos de esta ponencia, sin embargo la referencia a estos procesos nos permiten caracterizar el contexto en el cuál se insertan los fenómenos de nuestro interés. Siguiendo a Aibar y Vázquez (2013) entendemos que en el actual momento histórico-político particular el neoliberalismo, tanto en sus premisas, como en sus modalidades y resultados, es seriamente cuestionado y “la diferencia sustantiva respecto a la década de los noventa es que el neoliberalismo se enfrenta a corrientes, grupos, movimientos y partidos, con amplia fuerza interpelatoria e importante capacidad de contestación y rechazo, que, en algunos casos, aunque podamos cuestionar sus alcances, han llegado incluso a fundar gobiernos cuya legitimidad e identidad se configuró en ese rechazo” (2013: 6).

Una vasta literatura se ha dedicado a analizar estas recientes configuraciones de la nueva izquierda en América Latina bajo el llamado “giro a la izquierda”<sup>457</sup>. Este campo bibliográfico posee una vasta diversidad, igual o incluso mayor a su objeto de estudio, sin embargo en general opta por concentrarse en el actor político gubernamental o partidario, dándole poco espacio a aquellos otros actores, como por ejemplo los movimientos sociales y a sus posibles interacciones con los partidos y gobiernos. Una excepción a dichos enfoques puede encontrarse en Chávez, Rodríguez Garavito y Barret (2008), quien partiendo del reconocimiento de la multiplicidad de actores que componen la nueva izquierda latinoamericana destacan las siguientes características:

1. **Pluralidad de estrategias y articulación de formas organizativas descentralizadas**, donde lejos de las construcciones monolíticas alrededor de “el sujeto” revolucionario, se opta por la multisectorialidad en forma de “frentes amplios”, “coordinadoras” y “encuentros de organizaciones” donde se preservan las autonomías organizativas. Esta marcada pluralidad repercute a su vez en los objetivos de estas fuerzas y las estrategias que erigen para alcanzarlos.
2. **Multiplicidad de bases sociales y agendas políticas**, a partir de la articulación de las agendas clásicas (trabajo, tierra y educación) con aquellas características de los “nuevos movimientos sociales” vinculadas al derecho a las diferencias, el multiculturalismo y nuevas formas de globalización alternativa
3. **Reivindicación de la sociedad civil como espacio de acción política**, con diferentes grados de articulación con los actores gubernamentales y la realidad estatal. Sin embargo, vale destacar que este punto ha generado tensiones y debates intensos hacia dentro de la izquierda
4. **Reformismo**, a partir del ocaso de la vía armada y la primacía de los cambios vía institucional o a partir de movilización extra-institucional no-violenta como caminos dominantes. Esto se ve de manifiesto en el abandono de la estrategia de “toma del poder” como vía de transformación social y el descarte de los modelos de socialismo centralizado, en favor de otras alternativas socialistas al neoliberalismo vinculadas al modelo de reformas no-reformistas (Gorz 1964 citado en

---

457 Una revisión crítica de estas literatura se puede encontrar en Cantamutto (2013b).

Chávez, Rodríguez Garavito y Barret 2008), o reformas revolucionarias (Armando Bartra citado en *Ibid*)

5. **Profundización de la democracia**, como respuesta al profundo malestar de amplios sectores populares con la “democracia realmente existente” mediante propuestas y prácticas que combinan el modelo representativo con la radicalización de la democracia participativa.

Estas características de la nueva izquierda se enmarcan en el contexto mencionado más arriba, que se manifiesta en un profundo descontento con el neoliberalismo y una amplia crítica a la democracia procedimental, dando lugar a nuevas formas de organización social y política que se montan “sobre el rechazo a la política y a la necesidad – deseo de política, buscando activar allá donde el neoliberalismo desactivaba” (Modonesi, 2009: 75).

Ahora bien, para comprender con mayor profundidad el fenómeno de esta Nueva Izquierda o “Izquierda Independiente” en Latinoamérica nos proponemos estudiar dos casos de Argentina y Chile, a los fines de profundizar sobre algunas de las trayectorias arriba mencionadas y que se vinculan específicamente a la cuestión de la representación política. Pretendemos abordar ejemplos de organizaciones políticas y sociales, que nacieron bajo este clima de movimientos antagónicos al neoliberalismo y que ahora se plantean la lucha electoral como una forma de avanzar en la construcción y logro de sus proyectos políticos bajo formas de representación institucionalizadas. Por un lado los casos argentinos de Patria Grande-Frente Popular Darío Santillán Corriente Nacional y Marea Popular, y en Chile con la Unión Nacional Estudiantil (UNE), y la agrupación de deudores y pobladores habitacionales (“Andha Chile a luchar”) junto a la Defensoría Popular.

Respecto a la justificación de la selección de casos, observamos ciertas similitudes y diferencias en los procesos en que se desarrollan estos fenómenos, que habilita la posibilidad de un interesante ejercicio comparativo. En Argentina a 13 años de los estallidos de 2001 las diversas experiencias organizativas nacidas y potenciadas en el marco de las jornadas del 19 y 20 de Diciembre, y dentro de ellas la llamada “Izquierda Independiente”, han experimentado un constante devenir, que bajo distintas trayectorias, las ha ubicado en un campo político caracterizado por la diversidad (¿fragmentación?), la lucha (por dentro y fuera de las instituciones formales, por abajo (desde sus bases sociales) y por arriba (desde la institucionalidad vigente) y un enorme dinamismo que da cuenta de la vivacidad de este universo de personas y organizaciones.

En este proceso uno de los desafíos más grandes ha sido la construcción de herramientas políticas que permitan dar cauce a nivel político (y en una escala mayor) a las vocaciones de cambio social. Trascender los límites de las construcciones territoriales en los barrios, universidades, fábricas recuperadas y espacios culturales ha sido una preocupación que marcó desde siempre el desarrollo de la Izquierda independiente en Argentina. Por este camino se han dado distintos experimentos, apuestas y resultados, sin embargo es en 2013, donde luego de una fractura interna, uno de los frentes de organizaciones con mayor trayectoria decide presentarse a elecciones a nivel nacional (Patria Grande-FPDS), acompañado de una nueva organización, nacida de la unión de otras tres agrupaciones principalmente de estudiantes, que salen a disputar elecciones en la Capital Federal (Marea Popular).

En el caso de Chile dirigentes del potente movimiento estudiantil, con antecedentes desde el año 2006, se plantean la representación política a través de la participación en las elecciones parlamentarias también de

finales de 2013. Vinculados con sectores populares mediante redes creadas durante la formación del movimiento, como forma de articular al resto de la sociedad con demandas a nivel nacional, estos actores buscan romper con el sistema electoral de tipo binominal, el cual obstruye la entrada de partidos políticos pequeños o de candidatos independientes a ocupar escaños en el parlamento.

Además, estas nuevas formas de representación que pretenden alcanzar los actores del movimiento estudiantil tienen como objetivo ampliar el espectro de opciones política ya agotado con los actuales partidos, los cuales han perdido su capacidad para responder a la demandas de los sectores más marginados. Esto se propone desde una izquierda crítica que busca por primera vez tener representación parlamentaria en el país. A esto se le suma la participación electoral de un sector de las organizaciones político sociales de base vinculados al Movimiento de Pobladores y Deudores Habitacionales, que de la mano del Partido Igualdad ensayan sus primeros intentos en el campo de la disputa política-institucional.

Estos eventos nos señala un punto crítico (¿acaso un salto?) en la construcción de este conjunto de organizaciones que instala el debate sobre las formas de representación de los intereses y demandas políticas de los sectores populares y los modos en que se procesan. El objetivo de la ponencia es poder dar cuenta de este proceso desde una perspectiva que parta del análisis de la condensación histórica en el presente, en lo dado-dándose (Zemelman 1989), y de las potencialidades futuras contenidas en los proyectos y utopías de estos colectivos. Esto nos permitirá comprender una parte de la política de los sectores populares y sus organizaciones en Chile y la Argentina actual y los desafíos de cara al futuro en la construcción de otros mundos posibles.

La pregunta a la que intentamos responder es: ¿cómo se configuran las herramientas políticas de la izquierda independiente, tanto argentina como chilena, frente al desafío electoral y cuáles son sus límites y potencialidades?

Para responder esta pregunta, en esta instancia, abordaremos la inscripción política, social e ideológica de la izquierda independiente en Chile y Argentina en torno a su desarrollo histórico, donde observaremos la composición de las organizaciones y sujetos que la conforman, las características de esta nueva izquierda en cuanto a su definición y comparación con la izquierda tradicional y los debates y razones que atravesaron a los actores políticos a plantearse la herramienta electoral como una plataforma de lucha de estas organizaciones. Finalmente a modo de comentarios finales, arriesgaremos algunas hipótesis para seguir pensando estos procesos políticos en América Latina.

## **2. La izquierda independiente en Argentina y Chile y la búsqueda de otra(s) forma(s) de hacer política.**

### **2.1 Antecedentes y desarrollo histórico**

#### **2.1.1 Argentina.**

Trazar las fronteras orgánicas del conjunto de personas y organizaciones que se enmarcan en la autodenominada izquierda independiente argentina supone una tarea de índole arqueológica que parta de la reconstrucción histórica de sus orígenes y desarrollo a lo largo de los procesos políticos y sociales de la Argentina de los últimos 20 años.

Teniendo en cuenta esto, ciertamente podemos ubicar los primeros trazos de este espacio en los procesos de resistencia y lucha contra el neoliberalismo en la Argentina de los '90. En este sentido un referente insoslayable de esta izquierda lo constituye el movimiento piquetero<sup>458</sup> y específicamente aquel sector que se organizó alrededor de los movimientos de trabajadores desocupados, nacidos al calor de los piquetes y puebladas en Cutral-Co, Plaza Huinul, Mosconi y Tartagal en la segunda mitad de la década de los '90.

Las demandas ancladas en la lucha por el trabajo dieron forma en aquellos años un vigoroso movimiento de trabajadores desocupados, que reflejaba en sus demandas, repertorios de lucha y extensión territorial los límites de un modelo de exclusión basado en la des-colectivización masiva y la desarticulación de los marcos sociales y laborales (Svampa y Pereyra 2004: 19) a través del desempleo como condición de inclusión de los sectores populares.

Este movimiento lejos de la unicidad llevaba impreso en sus orígenes notables diferencias que en términos de lógicas se tradujeron por un lado en los límites e (im)posibilidades de coordinación y articulación, más allá de ciertos planes de lucha e instancias de coordinación<sup>459</sup> y por otro, en las marcadas diferencias de sus trayectorias históricas 10 años después<sup>460</sup>. Así, dentro del campo piquetero era posible identificar ciertos subconjuntos de organizaciones que de forma diferenciada aportaron en la construcción del espacio de la izquierda independiente.

Siguiendo a Svampa y Pereyra (2004), una posible clasificación incluye a tres corrientes que marcaron la experiencia piquetera en base a las diferentes orientaciones generales de su acción y sus modelos de intervención y militancia. De este modo tenemos por un lado una matriz de tipo sindical, caracterizada por una capacidad de acción fuertemente masiva, una escala nacional y una clara tendencia hacia la institucionalización e integración con el Estado. La segunda matriz se define como partidaria en base sus vínculos orgánicos con los partidos políticos de la izquierda tradicional, caracterizada por una fuerte lógica electoralista y una visión instrumental de las organizaciones populares entendidas como frentes de masas. La tercera matriz vinculada a los grupos autónomos, se caracteriza por un rechazo a la participación electoral y las instituciones públicas, la centralidad del trabajo local-territorial y la asamblea como espacio central en la toma de decisiones.

Una tipología alternativa es propuesta por Mazzeo (2004) quien identifica tres concepciones políticas generales de acuerdo a como se visualiza la cadena de transmisión hacia un cambio radical. La primera de ellas parte del eje sociedad/pueblo-partidos/movimientos políticos-representación-poder del Estado, mientras que la segunda se parte del eje clase obrera/pueblo-vanguardia-revolución-poder del Estado. Finalmente se encuentra una tercera concepción que parte del cuestionamiento de los dos ejes anteriores. Este último da razón del sector denominado autónomo e independiente.

---

458 Que a su vez reconoce dentro de sus antecedentes las experiencias políticas de las organizaciones sindicales, estudiantiles y político-sociales de los '60 y '70 vinculadas principalmente al peronismo, el guevarismo y el comunismo.

459 Las principales experiencias de coordinación tomaron forma en los Congresos Piqueteros (Julio y Septiembre de 2001) y en la conformación del Bloque Piquetero Nacional y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón.

460 Con el correr del tiempo, las diversas experiencias que formaron parte de los acontecimientos de 2001 se han visto profundamente divididas en base a las diferencias sobre las cuales algunas vez ensayaron formas de coordinación. Al respecto se puede consultar: Laura Vales (2012): "Diez años después" en diario Página 12 /25/05/2012. En línea, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197094-2012-06-24.html>

Este justamente sobre este último núcleo, a la vez heterogéneo, donde la izquierda independiente hunde su inscripción política. Sus fronteras estuvieron y están marcadas fundamentalmente desde la fuerza de la negación e impugnación del orden dominante, a partir del cual se piensan y construyen las construcciones alternativas. Así, sus fronteras son delimitadas frente a la negación de las lógicas políticas de los partidos de izquierda tradicional, las prácticas burocráticas, la escisión de los dirigentes respecto a las masas (llegando a impugnar las instancias de representación y mediación), el populismo (entendido como la negación de la participación activa del sujeto popular) y el sectarismo/dogmatismo/vanguardismo /electoralismo/autoreferencialidad adjudicados a la vieja izquierda (Mazzeo 2006: 164).

Si bien este sector tuvo un importante protagonismo en el periodo 2001-2002, los límites y dificultades para sortear las pruebas que imponía la etapa a las organizaciones de trabajadores desocupados y de forma más acentuada sobre aquellas organizaciones de la corriente autónoma que renunciaron a pactar con las opciones institucionales (acorraladas por una feroz campaña de represión y des-legitimación de la protesta, acompañada por sus propios errores y debilidades), a partir de finales de 2002 comienzan un proceso de repliegue en el marco de la re-composición hegemónica de la mano del nuevo presidente electo en 2003 Néstor Kirchner.

El trabajo territorial, como principal espacio de acumulación y construcción, se complejiza entonces abriendo el panorama de luchas a otras demandas, además del trabajo, vinculada a la re-composición de los lazos comunitarios que a su vez involucraban las problemáticas de salud, educación, violencia de género, etc. lo que permitió generar nuevas articulaciones con otros sectores dando forma al carácter multi-sectorial y plural del espacio de la izquierda independiente. Fueron tiempos donde se priorizó el desarrollo interno y fortalecimiento de las organizaciones independientes, lo que sin implicar el abandono de la calle, las llevó a resignar su centralidad en la cartografía de las resistencias.

En este proceso, la participación de organizaciones autónomas vinculadas al trabajo cultural, en géneros, campesinos, e incipientes iniciativas en el sector sindical y fundamentalmente sectores estudiantiles pasaron a engrosar la composición del espacio. Estas últimas van a tener un rol protagonista, luego del 2001 donde la Franja Morada (agrupación estudiantil vinculada a la Unión Cívica Radical) comienza a experimentar un importante declive en los espacios de co-gobierno universitario, situación que desemboca en una mayor visibilidad de las fuerzas de izquierda en general y en particular de la izquierda independiente que toma impulso a partir de 2008 a través de la conquista de algunos centros de estudiantes en la Universidad de Buenos Aires y en 2010 con la participación en la conducción de la Federación Universitaria de Buenos Aires<sup>461</sup> (Ogando 2011a: 6).

### 2.1.2 Chile

#### Desarrollo histórico

Hablar de la izquierda independiente en Chile es referirse a aquellas alternativas políticas con una fuerte base social que, gracias a la emergencia del movimiento estudiantil en el 2006, han ido adquiriendo fuerza y mayor autonomía con el tiempo.

---

<sup>461</sup> En 2012, además de la FUBA (Buenos Aires) formaba parte de la conducción de la FULP (La Plata), , FUR (Rosario), FUP (Patagonia) e integraba la FUC (Córdoba) y la FUM (Mar del Plata)



Para comprender este fenómeno debemos ir hacia el proceso de transición a la democracia, y contextualizar que la década de los noventa fue un momento de “disolución social”. Esto se puede explicar debido a que, una vez retornada la democracia en Chile, se produce un compromiso formal por respetar las reglas democráticas, donde los diferentes actores políticos debían tener la flexibilidad necesaria para negociar sus percepciones y objetivos y neutralizar quienes se salieran de las reglas del juego democrático (Solervicens, 1993: 7). Este respeto por las reglas llevará a los movimientos sociales perder espacios en lo político, lo cual dura hasta la emergencia de nuevos actores que levantarán las demandas contribuyendo a reconfigurar el mapa de los movimientos sociales en Chile.

Es así que los movimientos sociales existentes durante los noventa se fueron volviendo “rápida y fácilmente controlables, ya que no obtienen sino parcial respuesta a sus demandas” (Guillaudat y Mouterde, 1998). Por consiguiente los esfuerzos de los actores sociales de estos movimientos se focalizaron en torno a los dilemas electorales y no en la vida social: “dilemas que, en razón de los lastres heredados de la constitución de 1980 y de las dificultades de la izquierda, lejos de estimular y revitalizar los diferentes movimientos sociales, los harían mas bien paralizarse, sometiéndolos a la incertidumbre” (Guillaudat y Mouterde: 206). Algunos ejemplos de éstos fueron las organizaciones en defensa de los Derechos Humanos y algunos sindicatos de trabajadores, los cuales demuestran uno de los grandes triunfos de la transición chilena ubicándola en el “nivel de la eficacia y legitimidad de un proyecto de instauración de la separación de lo político, de lo social y de lo económico que busca la regulación o la autoregulación de los conflictos sociales en el marco institucional existente” (Solervicens, 1993: 8).

A raíz de lo anterior a fines de los noventa se comienzan configurar tres lógicas, opuestas entre sí, en torno a las demandas existentes (Guillaudat y Mouterde: 210):

- la lógica del gobierno, preocupado de la conciliación y la paz social
- la lógica de los partidos, en especial los de la Concertación, deseosos de evitar cualquier desborde social y de encuadrar todo nuevo movimiento crítico.
- la lógica de los movimientos sociales que comenzaban a buscar espacios de autonomía y nuevas alternativas.

Esta última lógica es, la que a mediados de la década de 2000, comenzó a adquirir mayor fuerza y dinamismo, luego de años de latencia ante los primeros gobiernos democráticos de la transición, y que nace al calor del movimiento estudiantil denominado “la revolución pingüina”.

La movilización de estudiantes secundarios desarrollada durante el 2006 potenció el fortalecimiento que buscaban muchos movimientos sociales, el cual “nació destacando autonomía con respecto a las diversas organizaciones partidarias” (Bartoletti, 2011: 33), además de marcar la novedad de que el protagonismo en la lucha correspondió a los estudiantes secundarios y no universitarios. En este caso fueron ellos quienes generaron formas organizativas horizontales, descentralizadas y democráticas para la exigencia de sus demandas. La importancia de esta movilización es que “por primera vez, desde el regreso a la democracia, un movimiento posee la fuerza suficiente para cuestionar (y sobrevivir al cuestionamiento) el modelo de desarrollo instaurado por el régimen militar” (Bartoletti y Mangiantini, s/f: 56).

Con este hito se marca la amplia presencia de los movimientos sociales ante los embates del neoliberalismo junto a la crítica a la democracia procedimental instaurada en Chile luego de la transición (Gómez, 2011). Se comienzan a potenciar un conjunto de demandas encarnadas por diferentes organizaciones político-sociales que representan a diversos sectores de la sociedad tales como estudiantes, trabajadores, pobladores, defensores de los recursos naturales<sup>462</sup>, entre otros, los cuales comienzan a configurar el panorama de la izquierda independiente en Chile.

## 2.2 Características

### 2.2.1 Argentina

Como antes mencionamos, las fronteras políticas de la izquierda independiente argentina parten de la negación de viejos vicios y tradiciones, a la vez que se propone generar una referencialidad e identidad crítico-revolucionaria que aspira a la novedad, creatividad y originalidad alrededor de la construcción de Poder Popular. Dentro de las principales características y aspiraciones, siempre sujetas a las contradicciones, avances y retrocesos que plantean los escenarios de lucha y la militancia cotidiana podemos resaltar:

- **Una concepción “integral” y amplia de la política**, entendida como la articulación y definición de las metas colectivas ancladas en lo social (Mazzeo 2006: 156; Casas 2013: 4). Bajo este marco se pretende trascender la separación entre lo social y lo político a partir del descubrimiento de la politicidad de los conflictos sociales, en tanto y en cuanto implican un antagonismo en términos de proyectos políticos, orientados a la construcción de formas de organización social alternativa. Esto a su vez apunta a la des-naturalización de las relaciones de explotación, opresión y dominación a partir de la construcción de lazos sociales alternativos basados en la comunidad, el reconocimiento recíproco como personas, la libertad y la plena realización de la individualidad concreta.
- **La idea de experimentación, apuesta y práctica pre-figurativa** como forma de construir las relaciones de la sociedad porvenir en el aquí y el ahora a partir de sucesivas síntesis provisionales de nuevos vínculos sociales anticipatorios del socialismo. Esto implica pensar la transformación social, no ya como la llegada al final de un recorrido (bajo la lógica medios-fines), sino “como un proceso en el que se articulan las contradicciones propias del sistema y los acontecimientos productores del cambio...(lo que permite) una dialéctica fructífera entre acción colectiva consciente y el desarrollo de las contradicciones de la sociedad” (Rosanvallon citado en Mazzeo 2013: 3).
- **La autonomía como forma de hacer política**, basada en la lucha por la independencia del capital, del Estado y las clases dominantes (Thwaites Rey 2004). Autonomía que en términos generales es entendida como una forma de construcción política contra-hegemónica a la lógica del sistema, pero que a partir de su diferenciación con el autonomismo intenta, con distintos grados de efectividad, ensayar nuevos formatos de representación, superar el encapsulamiento, la aislación y las formas de micro-política o “socialismo en un sólo barrio” (Mazzeo 2006) a partir de la articulación y síntesis de las diversas experiencias de resistencia.

---

462 Estos movimientos, de carácter ecologistas, se caracterizan por un discurso de tipo político en el cual demandan al Estado la apropiación, privatización y explotación desmedida de los recursos naturales chilenos. Algunos ejemplos de ellos son el movimiento “Patagonia sin represas” en contra de la construcción de la central hidroeléctrica en Aysén y algunas organizaciones en oposición a la privatización del agua, sobre todo en las zonas áridas del país, por ejemplo “Modatima”.

- **Construcción de base como forma de anclaje de la militancia y construcción política.** Esto implica una fuerte presencia y enraizamiento en los territorios donde se disputan los proyectos políticos, que responde a una característica de los movimientos sociopolíticos potenciados y surgidos a partir de 2001 y a una forma de generar decisiones políticas. Respecto a la primera característica, el barrio, para el caso de las organizaciones territoriales, se presenta como el espacio de condensación de las relaciones sociales y por lo tanto un momento clave en la construcción de capacidades alternativas para la reproducción de la vida y los vínculos comunitarios. Respecto a la forma de generar decisiones políticas esto refiere a la promoción de las prácticas asamblearias como forma de definir el “trazo grueso” de las decisiones y como órganos de reaseguro frente al vanguardismo, personalismo y la burocratización.
- **Poder popular** entendido como “el proceso a través del cual los lugares de vida (de trabajo, de estudio, de recreación, etc.) de las clases subalternas se transmutan en célula constituyente de un poder social alternativo y liberador que les permite ganar posiciones y modificar la disposición del poder y de las relaciones de fuerza y, claro está, avanzar en la consolidación de un campo contra-hegemónico.” (Mazzeo y Stratta 2007: 11). En términos prácticos esto implica la construcción de relaciones sociales alternativas que prioricen no ya el poder-sobre, sino el poder-para, el poder hacer, vinculado a la generación de instituciones, prácticas y valores alternativas al sistema desde las realidades cotidianas que propicien la autonomía y emancipación de los sujetos en el aquí y el ahora.
- **Sujeto Plural y Multisectorialidad** entendida como la articulación de los sectores populares autónomos que a partir de prácticas heterogéneas participan en el enfrentamiento al actual sistema (Ogando 2010: 29), en el marco de la idea de multisectorialidad, que permita superar la dinámica sectorial vinculada a la centralidad del sujeto trabajador. En este sentido se apunta a una re-construcción de lo popular atravesado por la pluralidad y marcado por las tensiones y contradicciones de la articulación de dimensiones objetivas, económicas y sociales, por un lado y las dimensiones éticas, políticas y culturales por el otro.(Rebellato citado en Mazzeo 2006: 44)
- **Latinoamericanismo**, que nace principalmente a partir de la referencia creada en el Movimiento Zapatista en México, el Movimiento Sin Tierra en Brasil y en diferente grado en relación al proceso bolivariano y la construcción del Socialismo del Siglo XXI en Venezuela, Ecuador y Bolivia. A su vez esto se materializa en las múltiples experiencias de intercambio desarrolladas con otras organizaciones del continente en forma de brigadas de apoyo y solidaridad, experiencias de intercambio de militantes, espacios de formación a lo que se suma la participación de algunas de las organizaciones de la izquierda independiente en espacios de confluencia a nivel de Latinoamérica como es la Articulación de Movimientos Sociales hacia el ALBA.
- **Nueva cultura y valores militantes**, preocupación y búsqueda que nace a partir de la negación de los vicios de la izquierda tradicional. Un nuevo ethos, una nueva cultura militante como respuesta al problema de la fragmentación creciente de la izquierda y la distancia general respecto del conjunto de la sociedad, que parte de del fundamento de “pensar el todo antes que las partes” (COB-La Brecha 2012:17)

Una vez más vale aclarar que el conjunto de ideas antes esbozadas que caracterizan a lo que entendemos como Izquierda Independiente en Argentina, las atraviesa de forma distinta, heterogénea y diversa, dando lugar a desarrollos diferenciales en distintos planos, escalas y grados. Probablemente los puntos antes desarrollados, teniendo en cuenta las fuentes, tengan un sesgo en las organizaciones esparcidas fundamentalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Organizaciones que teniendo en cuenta la posición central de la metrópolis en el desarrollo económico, social y político expresan debates, prácticas y construcciones que se ajustan a dicha especificidad regional, y que como tales varían respecto a los desarrollos de la Izquierda Independiente en las distintas regiones.

### 2.2.2 Chile

A raíz de los antecedentes históricos antes mencionados podemos caracterizar a la izquierda independiente, tomando en cuenta a diversos autores que han buscado analizar un fenómeno que se origina y potencia a partir de 2006:

- **Rechazo a la política elitista y cupular de los partidos tradicionales** (Bartoletti: 30) producto del alejamiento de los partidos tradicionales de gobierno quienes favorecieron la “cartelización” de las élites partidarias durante la transición a la democracia. Esto favoreció a la irrupción de los movimientos sociales que se desapegaron de los partidos políticos (Albala y Tricot, 2013).
- **Desarrollo de identidades contingentes e indeterminadas**, alejándose del clasismo y por ende haciendo imposible la reducción a determinaciones estructurales (Bartoletti: 30).
- Conjunto de demandas que se comienzan a enmarcar hacia un **proyecto de sociedad que materialice la búsqueda de la democracia interna y la autonomía**, rechazando de este modo las consecuencias del neoliberalismo y la democracia electoral (o procedimental) sobre la sociedad (Gómez Leyton, 2006: 7).
- **Importancia del factor generacional**, ya que es importante para comprender el origen de las primeras movilizaciones, conformadas por estudiantes secundarios y universitarios, críticas al modelo de desarrollo y político heredado de la dictadura. Estas nuevas generaciones – que no vivieron la experiencia del régimen autoritario - tienen una distancia muy marcada con la política institucional, sin embargo, no son generaciones apolíticas sino más bien no tienen la posibilidad de expresarse orgánicamente, asociado con un desinterés a la oferta política existente; y es por eso que algunas veces emergen sorpresivamente usando canales no institucionales (Cuevas, 2011: 3).
- El **efecto catalizador de estas organizaciones políticas y sociales** que generan en la materialización de un malestar que está incubado de manera subterránea en la sociedad chilena. Bajo movimientos estudiantiles o ambientalistas se articulan una molestia y un enojo que no se había podido manifestar en los canales de política tradicional (Cuevas: 4).

Sobre estas características observamos que el principal motor en las organizaciones es la experiencia de los movimientos sociales como forma de cuestionamiento al accionar político de la vieja izquierda basado en una estrategia instrumental de la organización de los sectores progresistas y excluidos del poder político en la sociedad civil (Solervicens: 3). De esta manera la izquierda independiente busca diferenciarse de las prácticas y formas de hacer política que la izquierda tradicional, materializada en el Partido Comunista de

Chile, enfocándose principalmente a la crítica sostenida por estas organizaciones sobre la política de convergencia hacia el centro que el partido decidió llevar adelante al pactar con la coalición de partidos por la Concertación (actualmente llamado la “Nueva Mayoría”)<sup>463</sup>. Es decir que cuando se habla de izquierda independiente para estos grupos políticos nos referimos a un distanciamiento de la formas de hacer política realizadas por el Partido Comunista chileno desde las elecciones del 2009.

## **2.3 Composición**

### **2.3.1 Argentina**

Un punto importante a tener en cuenta a la hora de describir las fronteras orgánicas de la izquierda independiente es la amplia diversidad de organizaciones que este conjunto abarca, con lo que lejos de la homogeneidad, la izquierda independiente se presenta como un espacio heterogéneo, en constante recreación y desarrollo, montada sobre las bases de demarcaciones blandas y definiciones fuertes, conformando una “izquierda por venir” al decir de Mazzeo (2006: 153).

Esta diversidad se manifiesta en las multiplicidad de formatos organizativos y en los distintos frentes de intervención y articulación de las organizaciones. En lo que refiere al primer aspecto nos encontramos por un lado con organizaciones de gran tamaño con estructuras altamente institucionalizadas y complejas que le permiten mantener y desarrollar espacios de síntesis política y toma de decisiones a nivel nacional a través de distintos formatos como Mesas Regionales, Cabildos, Mesas Ejecutivas, Plenarios, Espacios, Áreas, Frentes, etc. Por otro lado existen organizaciones medianas y pequeñas, que hacia adentro desarrollan estructuras más simples y sencillas en forma de reuniones y plenarios, mientras que hacia afuera optan por estrategias de articulación en red. Estas les permiten ampliar sus espacios de intervención en conjunto con otras organizaciones a nivel provincial e incluso nacional, sin que ello implique integrarse orgánicamente a una instancia superior. Los ejemplos más comunes de este tipo son las campañas nacionales y los frentes de lucha que articulan demandas sectoriales entre las distintas organizaciones y colectivos.

En lo que refiere a los frentes de intervención existen organizaciones en un sinnúmero de áreas que se desarrollan fundamentalmente en torno a las demandas y problemáticas más acuciantes de los sectores populares y donde las posibilidades de construcción y desarrollo de procesos de organización desde abajo son considerados como estratégicos. Así encontramos colectivos abocados a la problemática del trabajo, ya sea a enfocados en la construcción de nuevas formas del mismo a través de cooperativas y emprendimientos productivos, o a la mejora de las condiciones laborales a través de gremios y sindicatos. En el área de educación también se organizan agrupaciones estudiantiles a nivel de secundarios, terciarios y universidades, así como también a partir de las experiencias de los bachilleratos populares. En salud a través de la conformación de colectivos de salud autónoma y autogestiva, la capacitación de promotorxs de salud popular en los barrios, centros de recuperación de adicciones y la formación de médicxs que a partir de un abordaje comunitario permitan y fomenten la organización desde abajo. En el ámbito de la cultura, a partir de colectivos autónomos de artistas, bibliotecas populares y la construcción de nuevas formas de acceso al arte, más democráticas, populares, rescatando su valor social y transformador. En espacios de géneros, a través de redes de apoyo, grupos de mujeres y talleres de formación y encuentros a nivel nacional y lati-

---

463 Partido Comunista de Chile (2011) “Resoluciones XXIV Congreso Nacional”, disponible en <http://www.pcchile.cl/wp-content/uploads/downloads/2011/12/Resoluciones-XXIV-Congreso-Nacional.pdf>



noamericano orientados a la deconstrucción de las relaciones de dominación patriarcal a nivel de las propias organizaciones y de la sociedad en general. En la comunicación a través de canales de televisión, emisoras de radio, periódicos, boletines y revistas que apuesten a una información valiosa y útil desde y para el pueblo. Estos ámbitos se reproducen también en los frentes ambientalistas, anti-represivos, espacios de niñez y juventud, entre otros, lo que dan cuenta de un universo de colectivos que con diferentes tácticas y apuestas organizativas confluyen en la construcción de otras formas de hacer política con base en la construcción de poder popular.

### 2.3.2 Chile

La composición de la izquierda independiente se caracteriza por ser heterogénea tanto en la variedad de organizaciones políticas que la componen, como así también en la multiplicidad de actores que se sienten parte de este fenómeno. Por una parte el movimiento estudiantil de 2011 dio como frutos el surgimiento de organizaciones políticas nacidas desde los estudiantes basadas en las críticas a la dirigencia, predominancia política y a la vinculación del Partido Comunista con la Concertación (Nueva Mayoría). Estas nuevas organizaciones no sólo ocuparon los espacios estudiantiles (universidades, institutos y Liceos) sino también se vincularon con sindicatos, movimientos de pobladores, ambientalistas, campesinos, entre otros, generando redes de trabajo político que ampliaran el espectro estudiantil.

Este aspecto le fue otorgando fuerza a las diversas organizaciones existentes a lo largo del país y que, de acuerdo a las problemáticas propias de cada zona geográfica, fueron canalizando demandas locales en torno a necesidades y críticas más amplias de nivel nacional, como por ejemplo un mayor protagonismo del Estado. Estas redes fueron configurando formas de luchas que buscan combatir al neoliberalismo como un modelo económico y de sociedad el cual afecta a la población en general, pero que ahora ya se podían explicar en torno a un problema estructural: el modelo de desarrollo y las características de la democracia heredadas de la dictadura.

De este modo la composición de la izquierda independiente conforma a estudiantes secundarios, estudiantes universitarios (UNE, Revolución Democrática, Izquierda Autónoma), sindicatos de la minería del cobre (SITECO), trabajadores portuarios (FENATRAPORCHI), gremios de profesores, trabajadores del área de la salud, deudores habitacionales (ANDHA Chile a luchar), pobladores, defensores del agua (Modatima), grupos defensores de los Derechos Humanos, entre otras organizaciones.

## 2.4 Las organizaciones político-sociales y los gobiernos.

### 2.4.1 El kirchnerismo, las organizaciones político sociales y los desafíos para la izquierda independiente.

Luego de una etapa de gran protagonismo popular, que se manifestó en el ascenso del ciclo de protestas pos 2001, las organizaciones político sociales comenzaron a transitar un proceso en el cual su visibilidad, desarrollo hacia afuera y supervivencia se pusieron en jaque, tomando rumbos diferenciales en base a sus re-posicionamientos ante la recomposición del orden dominante. Un primer punto de esta encrucijada fue la llegada al gobierno de Duhalde, que de en base a una estrategia de “planes y palos”. Así “Estas dos operaciones- la implementación de una política pública fundada en el reconocimiento del derecho de inclusión;



y su contracara la represión y el control de los conflictos- constituyeron los instrumentos privilegiados para restaurar la estabilidad o equilibrio que los conflictos habían alterado” (Ciuffolini y Bermúdez 2009: 3)

De este modo comenzaban a asentarse las condiciones de posibilidad de un nuevo proyecto político de los sectores dominantes, que a partir de 2003, bajo el mando del entonces presidente Néstor Kirchner, reconfiguraría el campo de relaciones entre las organizaciones político-sociales (fundamentalmente del Movimiento de Trabajadores Desocupados) y el gobierno. Si bien este complejo proceso se resiste a cualquier intento de simplificación, siguiendo a Retamozo (2011) es posible identificar una serie de discursos, políticas y gestos tendientes a generar nuevas articulaciones hegemónicas con estos sectores de la sociedad, en combinación con una estrategia de aislamiento y represión selectiva a las organizaciones que se posicionaron como opositoras al gobierno.

A la hora de los discursos el gobierno buscó construir cierta identidad progresista en base a dos ejes de acumulación vinculados a la defensa de los derechos humanos como política de Estado y la reivindicación del latinoamericanismo como estrategia regional (Svampa 2011). A esto se le sumaron las promesas de integración social, la recuperación de la gobernabilidad, la “normalidad”, que articulaba algunas de las demandas de la ciudadanía *-populus-*, y la explotación de la matriz nacional-popular, presente en muchas de las organizaciones de trabajadores desocupados, que articuló y movilizó las identidades de los sectores populares *-plebs-* recuperando la dimensión plebeya de la tradición peronista (Retamozo 2011; Svampa 2011; Cantamutto 2013).

A estos discursos se le sumaron una serie de políticas públicas fundamentalmente en el ámbito socio-laboral, que al ritmo del crecimiento económico y la incorporación de trabajadores al mercado laboral, comenzaron a dar respuestas *-siempre parciales y precarias-* al reclamos histórico por trabajo del Movimiento de Trabajadores Desocupados. A esto se le sumaron medidas en el campo previsional, en la regulación de los servicios de comunicación, la ley de matrimonio igualitario, entre otras medidas de corte progresista, que consolidaron la imagen de un Estado árbitro, que recupera su capacidad de iniciativa e intervención en base a decisiones políticas.

Por el lado de los gestos, se intentó construir una fuerza transversal progresista, que incluyó a parte del Movimiento de Trabajadores Desocupados (sobre todo a aquellos que se identificaban con lo nacional-popular), ahora bajo el rótulo políticamente correcto de “organizaciones sociales”, en diferentes áreas del gobierno a nivel local, provincial y nacional. De modo complementario Kirchner consolidaba su perfil de líder carismático, mostrándose cercano a los dirigentes de las organizaciones sociales y organismos de derechos humanos de mayor trayectoria en la Argentina, a la vez que reforzaba la idea de integración regional a través del aval a la contra-cumbre del ALCA (2005), el impulso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2008) y el alineamiento con los gobiernos de Evo Morales en Bolivia, Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador.

Finalmente, el kirchnerismo desarrolló una política de hostigamiento y aislación a las organizaciones opositoras e independientes a través de la represión en algunos casos abierta y en otros de formas más sutiles.

les<sup>464</sup>, y el fortalecimiento y creación de decenas de organizaciones afines que a través del acceso financiamiento estatal y la participación ya sea como funcionarios o gestores/ejecutores de programas socio-laborales, salieron a disputar las bases territoriales de las organizaciones no alineadas al proyecto oficialista. Sobre esta base se comenzó a construir la idea de que “a la izquierda del kirchnerismo no hay nada”<sup>465</sup>, que reflejaba algunos de los desafíos de la izquierda en general y de los sectores independientes en particular, de cara a la disputa de la hegemonía burguesa en la sociedad civil.

#### **2.4.2 Debates y combates en torno a la construcción de herramientas electorales desde la Izquierda Independiente.**

Frente a este complicado panorama y producto de la maduración política, organizativa e ideológica, comienzan a escucharse y hacerse públicas las primeras reflexiones que desde el espacio de la izquierda independiente argentina se proponen abordar sin rodeos la cuestión de la disputa de poder en el Estado y específicamente la construcción de una herramienta política-electoral para este sector de la izquierda.

En este proceso aparecen las primeras intervenciones en medios de comunicación alternativos, libros, notas de opinión, apuntes, materiales de formación y diversos formatos, que producidos desde las propias organizaciones político sociales, apuntaban a instalar de forma definitiva el debate sobre las elecciones en el seno de la izquierda independiente. Estas producciones mostraban un carácter abierto e incluso audaz a la hora de abordar este espinoso asunto, aunque debe decirse que como muchos de los procesos que atraviesan a este heterogéneo espacio, las voces de estos intercambio estaban fuertemente concentradas en Buenos Aires y específicamente en el conurbano bonaerense, donde por las razones arriba expuestas (vinculadas a la centralidad política, social y económica), las dinámicas tienden a adoptar ritmos más acelerados que en el interior del país. Esto de ninguna forma resta méritos a los orígenes de esas discusiones, que con el tiempo se fueron extendiendo a otras geografías del territorio nacional<sup>466</sup>.

A nivel general podemos decir que había ciertamente pocas voces que se opusieran abiertamente a las elecciones. En los principales medios de difusión de las ideas de la izquierda independiente era poco usual encontrarse con argumentos abiertamente anti-electoralistas, por lo que en general, o más bien para la mayoría de los actores, parecía haber cierto consenso en torno a la necesidad de encarar estas discusiones. Podríamos sintetizar los principales puntos sobre los que se basaban estas intervenciones:

- La necesidad, ante la idea de que “a la izquierda del kirchnerismo, está la pared”, de tener mayor capacidad de interpelar al conjunto de la sociedad.
- El cambio en el contexto, que ya lejos del 2001, se caracterizaba por una revitalización del papel del Estado en la resolución de ciertos conflictos sociales y la recuperación de las estructuras tradicionales de participación política y exigía nuevas respuestas, que a nivel “integral” pudieran disputar de forma más amplia.

---

464 Estas incluyen la aprobación de leyes anti-terroristas, la promoción de causas judiciales sobre los militantes, la recopilación, análisis y utilización de información de inteligencia sobre los movimientos, organizaciones y militantes del campo popular, entre otros. Sobre la situación represiva durante el gobierno kirchnerista ver CORREPI (2013)

465 Frase que acuñó Aliverti, periodista afín al gobierno, en una nota periodística. (2011)

466 Para las elecciones de 2013, desde el espacio de la Izquierda Independiente participaron en las elecciones, además de Marea Popular (Capital Federal) y Patria Grande (La Plata), Frente Ciudad Futura (Movimiento Giros y el Movimiento 26 de Junio-Frente Popular Darío Santillán) en Rosario y el Partido por un Pueblo Unido en Jujuy.

- La idea de superar las limitaciones del corporativismo y la absolutización de lo particular y la marginalidad política en la superación de las dificultades para articular las reivindicaciones sectoriales con un proyecto político.
- La posibilidad de participar en la disputa electoral para disputar sentidos y recursos, construir referencias públicas, tener una instancia de propaganda y agitación política y gestar alternativas propias frente a las exitosas maniobras de sustitución y expropiación de la iniciativa popular “desde arriba”
- Potenciar los trabajos de base a partir de las mejoras concretas en las condiciones de vida de lxs trabajadorxs en torno a las reformas vinculadas al sistema jurídico-legal del aparato del Estado. Tomar la lucha institucional como “punto de apoyo” en la construcción de Poder Popular.
- Presentar por la positiva lineamientos de país y sociedad que complementen las acciones en los trabajos de base, formulando propuestas superadoras con incidencia masiva.
- Recuperar el impacto de las experiencias de cambio político alternativo en otros países de América Latina y los avances de los movimientos políticos y sociales en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, así como también los retrocesos en otras experiencias como Brasil, El Salvador, Uruguay o Paraguay en torno a su relación con el plano institucional-gubernamental.
- La premura por superar las opciones que se ofrecían desde la izquierda tradicional y las centro-izquierda existente que ante la necesidad de construir alternativas al kirchnerismo terminaban aliándose con sectores de la derecha.

Frente a estos argumentos, aquellos sectores que miraban con menor optimismo la incursión en la disputa electoral señalaban la necesidad de adoptar una perspectiva de largo plazo, que sin confundir la estrategia con la táctica, priorizara en el corto plazo la extensión y fortalecimiento de la organización popular desde abajo. En este sentido además se señalaban los peligros y riesgos que implican lanzarse a disputar en terrenos hostiles: el burocratismo, el desdibujamiento y disolución de las perspectivas independientes y revolucionarias, las amenazas de quedar bajo la dirección de fuerzas reformistas y nacionalistas (cuando no pequeño-burguesas) y la contradicción que implica intervenir en una vía electoral que acorde a las reglas del juego de la representación liberal “prefigura” una forma de política ajena y distante a los anhelos de emancipación y protagonismo directo del pueblo.

En este camino, los procesos y energías desatadas de estas discusiones continuaron su marcha y bajo la idea de política como experimentación, ensayo y apuesta, hacia el año 2013, frente a las elecciones primarias de agosto, algunas de las más importantes organizaciones de la izquierda independiente dieron un paso adelante hacia la construcción de herramientas electorales de cara a la disputa institucional.

### **3. Comentarios finales**

Abrimos esta ponencia enmarcando el proceso de construcción de herramientas políticas para la disputa en el plano electoral por parte de algunas organizaciones de la llamada Izquierda Independiente en Argentina y Chile. Con diferentes niveles de desarrollo, organización, madurez y experiencia, estos colectivos, de un lado y otro de la cordillera, han decidido embarcarse en un desafío para nada fácil, en un camino plaga-

do de espinas y piedras, pero con la tranquilidad, voluntad política y convicción de apostar a un cambio radical que pueda transformar las condiciones de reproducción y supervivencia de los sectores excluidos por el neoliberalismo.

Esta decisión forma parte de un proceso más amplio, que hunde sus raíces en condiciones sistémicas similares, pero con distinto desarrollo en un y otro país. En este sentido una de las primeras diferencias notables a la hora de las comparaciones es la relativa “juventud” de la experiencia chilena, si bien sus inicios, que nosotros marcamos en la segunda mitad de la década pasada no nacen *ex-novo* sino que son un punto de condensación de tradiciones de lucha que hundan sus raíces en los procesos de resistencia y lucha a lo largo de la historia del pueblo chileno. Lo mismo vale para el caso de Argentina. En este sentido no podemos entender plenamente los fenómenos que hoy encaran estos sectores de la izquierda independiente sin tener una visión de la coyuntura que parta del contexto amplio vinculado a los procesos de reconfiguración del capitalismo de la mano del neoliberalismo y la recomposición hegemónica luego de las crisis a inicios de la década pasada.

Los desafíos asumidos por estas organizaciones parten en este sentido de una lectura muy propia de la coyuntura, que está anclada en sus experiencias de trabajo de base, luchas y resistencias a lo largo de estos años. Las ventajas de este tipo de ensayos se vinculan fundamentalmente a la posibilidad de generar instancias de interpelación masiva y la posibilidad de comunicar y disputar un proyecto alternativo de comunidad y país “desde arriba”, pero pensado y anclado “desde abajo”.

Este camino no está libre de desventajas, entre las que se encuentran el peligro de la integración institucional y el debilitamiento y eventualmente extinción de la perspectiva revolucionaria y socialista desde la cual se identifican estos actores.

En este sentido los límites de estos experimentos están claros en el horizonte si entendemos que los grandes procesos de transformación no han surgido de la masificación y visibilización amplia de las consignas y propuestas de un programa político. La contienda electoral es un ámbito más de la lucha política “integral” y su dimensión e importancia como frente de batalla en una guerra de posiciones viene dada por las condiciones materiales y subjetivas de las organizaciones populares y la lectura que de ella hagan sus referentes y líderes.

A su vez las potencialidades de estos espacios de disputa son importantes en tanto pueden permitir avanzar en construcciones políticas más amplias, abarcadoras e integrales. En este sentido, las grandes transformaciones nunca surgen de un sólo sector de la sociedad, sino que parten de un conjunto articulado de actores que como bloque histórico se conforma al calor de las luchas, resistencias y liderazgos populares que en pos de un objetivo los une como tal.

Es sobre estas ventajas y desventajas, límites y potencialidades que estos sectores de la izquierda independiente que, vale aclarar una vez más, no abarcan a la totalidad del conjunto, cabalgan el sinuoso camino de la construcción de mundos nuevos, más libres, justos y soberanos. En este sentido forman parte como un eslabón más de las cientos y miles de resistencias que, disputando elecciones o no, pueblan los villas, poblaciones, escuelas, universidades, campos y ciudades de Nuestramérica.

## **Bibliografía**

- Albala, Adrián, Tricot, Tokichen (2013) Ponencia Congreso SAAP, Paran. En: [http://www.academia.edu/4079841/Albala\\_y\\_Tricot\\_SAAP\\_2013\\_movimientos\\_sociales\\_en\\_Chile\\_el\\_fin\\_de\\_lo\\_s\\_clivajes\\_](http://www.academia.edu/4079841/Albala_y_Tricot_SAAP_2013_movimientos_sociales_en_Chile_el_fin_de_lo_s_clivajes_)
- Aliberti, Eduardo (2011): "A la izquierda del kirchnerismo, con vocación de poder, está la pared". Entrevista en Diario "La Mañana de Neuquén", 26 de Junio de 2011. En línea. Disponible en: [http://www.lmneuquen.com.ar/noticias/2011/6/26/a-la-izquierda-del-kirchnerismo-con-vocacion-de-poder-esta-la-pared\\_112420](http://www.lmneuquen.com.ar/noticias/2011/6/26/a-la-izquierda-del-kirchnerismo-con-vocacion-de-poder-esta-la-pared_112420)
- Casas, Aldo (2013): "Hacia la construcción de nuevas herramientas políticas del a izquierda". en Herramienta Web N° 13. Enero de 2013. En línea, disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-web/herramienta-web-12>
- Cantamutto, Francisco J. (2013a): "El kirchnerismo como construcción hegemónica populista". En Debates Urgentes. Año 2, N° 3, 2013.
- Cantamutto, Francisco J. (2013b): ¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina" en RELACSO. Revista estudiantil latinoamericana de ciencias sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. (en línea) Disponible en internet en: <http://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/02/giro-a-la-izquierda.pdf>
- COB-La Brecha (2012): "Una nueva cultura militante para caminar juntxs" en Revista Abre Brecha. Año 2, número 6. 26 de junio de 2012.
- Fornillo, Bruno, García, Analía y Vázquez, Mariela (2008): "Perfiles de la nueva izquierda en la Argentina reciente. Acerca de las transformaciones de los movimientos de trabajadores desocupados autónomos". (Con)textos revista de antropología e investigación social. Departamento de Antropología Cultural e Historia de América Latina y África de la Universidad de Barcelona. (en línea). Disponible en Internet en: [http://www.con-textos.net/files/\(con\)textos%20\(2008\)%20-%20Fornillo%20Garcia%20Vazquez.pdf](http://www.con-textos.net/files/(con)textos%20(2008)%20-%20Fornillo%20Garcia%20Vazquez.pdf)
- Gómez Leyton, Juan Carlos. s/f. La rebelión de las y los estudiantes secundarios en Chile. Protesta social y política en una sociedad neoliberal triunfante. En: [www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/Descargables/articulos-general/gomez-leyton.pdf](http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/Descargables/articulos-general/gomez-leyton.pdf)
- Guillaudat, Patrick, Mouterde, Pierre (1998) Los movimientos sociales en Chile 1973-1993, Editorial Lom, Santiago, Chile.
- Mazzeo, Miguel (2004): "Piqueteros: notas para una tipología". Editorial Manuel Suárez. Buenos Aires.
- Mazzeo, Miguel (2006). "El sueño de una cosa" Editorial El Colectivo. Buenos Aires.
- Mazzeo, Miguel (2013): "¿Y la izquierda qué? Diez años de kirchnerismo". Entrevista por Hugo Montero y Martín Azcurra para La Haine. 10/04/2013. En línea, disponible en: <http://www.lahaine.org/index.php?p=68437>
- Mazzeo, Miguel y Stratta, Fernando (comp) (2007): "Reflexiones sobre el poder popular". Editorial el Colectivo.
- Navarro, Marianela (2012): "10 junios después... Años de resistencia. Nuestro balance y nuestras perspectivas." en Revista Abre Brecha. Año 2, número 6. 26 de junio de 2012.
- Pacheco, Mariano (2010): "De Cultral Có a Puente Pueyrredón. Una genealogía de los Movimientos de Trabajadores Desocupados". Editorial El Colectivo. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella y Pereyra Sebastián (2004): "Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras." Buenos Aires: Biblos. Segunda edición 2004.

Ogando, Martín (2010): "¿Y a la izquierda del kirchnerismo qué?. Apuntes críticos para una nueva izquierda." en Batalla de Ideas N°1. Septiembre de 2010. Argentina.

Ogando, Martín (2011a): "Con diez años de menos. Apuntes apresurados sobre el movimiento estudiantil de la UBA (2001-2011). En línea. Disponible en [http://issuu.com/martinogando/docs/con\\_diez\\_a\\_os\\_de\\_menos](http://issuu.com/martinogando/docs/con_diez_a_os_de_menos)

Thwaites Rey, Mabel (2004): "La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción". Prometeo Libros.

Zemelman, Hugo. (1989). *De la historia a la política: la experiencia de América Latina*. Siglo XXI.



## La representación política en el gobierno autónomo zapatista: alcances y límites

Juan Braulio Rivera Lomas

La presente ponencia tiene como objetivo describir cómo desde la postura zapatista, la democracia adquiere una configuración diametralmente distinta a través de la recuperación de la soberanía popular como directriz de gobierno. Igualmente, partiendo de los anteriores elementos, otro de los fines comprende una exploración del modo en que el movimiento zapatista ha construido la representación política dentro de su proyecto político democrático.

Ahora bien, a efecto de mostrar una mayor claridad expositiva explicaré cuál será el hilo argumental. En primera instancia, partiré de un análisis de la crisis de la democracia liberal dado que éste fue el punto de partida para el surgimiento del proyecto político zapatista. Sin embargo, nuestro interés ancla en la concepción de representación política que los zapatistas articularon como opción ante el déficit de representación sustantiva (*responsiveness*) que, de acuerdo al EZLN, los gobernantes expresaban en la democracia liberal.

### La crisis de la democracia liberal-representativa y la alternativa zapatista

Los debates en torno a la noción de democracia no son recientes en la ciencia política, y se encuentran todavía enclavados en un amplio debate. Sus alcances como sistema político y artífice de formas de convivencia social lo predisponen como un concepto central para la disciplina. Ahora bien, conviene recordar que con el declive de las sociedades organicistas de la era feudal y el paralelo ascenso del contractualismo la democracia liberal-representativa se convirtió en la tipología hegemónica de organización política.

Sin embargo, en la actualidad, el desgaste de la democracia liberal-representativa ha sido notable poniendo en entredicho su legitimidad. A saber, en México, esto ha creado sentimientos de insatisfacción y apatía en la sociedad que quedaron plasmados en la Encuesta de Latinobarómetro de 2010, donde sólo el 27% de la población en el país afirmó sentirse conforme con el funcionamiento de la democracia, situándose 17 puntos debajo de la media regional (Latinobarómetro, 2010). Pueden elaborarse muchas conjeturas para explicar la amplia decepción del pueblo mexicano, sin embargo, varios de los estudios como el de O'Donnell (1993) coinciden en atribuir la erosión de la calidad democrática a dos factores: la primera refiere al carácter inclusivo de las reglas y procedimientos de selección de autoridades y la segunda concierne a las propiedades sustantivas de la democracia reflejadas en el acceso de la sociedad a oportunidades de bienestar.

Dicha situación deviene, en gran medida, del reduccionismo al que se ha sometido la conceptualización de la democracia. Schumpeter (1983) define a la democracia como un simple conjunto de reglas y procedimientos abocados a construir gobiernos. Con el argumento de articular una *autodisciplina democrática*, este minimalismo instrumental buscó generar una limitada participación ciudadana en materia política, así

como la instauración de los partidos políticos como organismos que monopolizan la lucha por el poder y dificultan otros vehículos de organización e intervención para la sociedad, detonando una *partidocracia* a la que aluden autores como De la Mora (2011). En efecto, aun cuando los partidos políticos no bloquean por completo los mecanismos alternativos de movilización ciudadana, son las únicas organizaciones facultadas en México para reclutar a la clase política que gobernará luego de un proceso de competencia electoral (COFIPE, 2008)

Este monopolio partidista para el reclutamiento de la clase política fue debatido por el EZLN, el cual, surgió como un movimiento que cuestionó, por una parte, los procedimientos de la democracia liberal-representativa y, por la otra, las categorías teóricas occidentales de la ciencia política y sus respectivas bases epistemológicas. Como indica Mignolo, la desobediencia epistémica se desengancha de la idea mágica de modernidad occidental (Mignolo, 1999). En ese sentido, el movimiento zapatista forjó un proyecto político y una idea de democracia desde la especificidad de un contexto como lo ilustran las comunidades originarias. Además de la raigambre indígena, dicho proyecto planteaba un estilo particular de concebir la democracia que combinaba elementos sustantivos, participativos, deliberativos, directos y consensuales. Tal re-definición fue también una diatriba hacia la democracia liberal-representativa, la cual, desde la óptica de las comunidades indígenas adheridas al EZLN, había dejado de desempeñarse como un sistema político que defendiera los intereses de los grupos excluidos.

Análogamente, para el EZLN, el pacto social que sustenta a la democracia liberal-representativa era ya insuficiente para atender las demandas de una sociedad altamente diversificada y con profundas fisuras. En palabras de Santos, los paradigmas de los Estados liberales contemporáneos atraviesan hace ya varios años una gran turbulencia que afecta no sólo a sus dispositivos operativos sino a sus presupuestos (Santos, 2002). En particular, la exclusión, la pobreza y la desigualdad se han incrementado dentro de un entorno político y económico que, a la vez, fabricaba sociedades fragmentadas y proclives a anular el derecho a la diferencia.

En términos generales, las críticas que el movimiento zapatista expresó hacia la democracia liberal representativa pueden separarse en tres perímetros que detallaremos a continuación. El primero de ellos que enfatiza en el marginal involucramiento de la ciudadanía en los temas de interés público. El segundo, que hace alusión a las reglas de toma de decisión y su carácter excluyente. Y por último, una revisión concerniente al potencial que la democracia posee como suministradora de derechos sociales. En virtud de lo anterior, el EZLN pone en relieve que la democracia liberal-representativa tiene vacíos e inconsistencias en estos espacios, lo cual, ha repercutido en la eficacia y credibilidad de dicho sistema político.

Comenzaré con la primera de las críticas elaboradas por el movimiento zapatista hacia la democracia liberal-representativa, la cual, aborda el tema de la incidencia ciudadana en la política. En la óptica del zapatismo, la democracia se había supeditado al diseño global de la economía con el fin de desmovilizar a la sociedad. Ésta desmovilización venía acompañada de una visión puramente electoral de la actividad ciudadana. Así, por ejemplo, las elecciones aparecen como procedimientos cuyos resultados deben ser respetados por los actores políticos a efecto de preservar la estabilidad del sistema democrático. Sin embargo, esta organización política, aunado a estimular el acatamiento estricto del marco institucional, obstruye la participación ciudadana por vías ajenas a las normas estipuladas.

Este determinismo institucional fue fuertemente cuestionado por el EZLN, el cual, según Rojo, expone que una de las raíces de la injusticia está ubicada en la falta de democracia, entendiendo a ésta como el derecho a luchar por los derechos esenciales (Rojo, 1995). De tal manera, los zapatistas impulsan una idea participativa de la democracia más allá de los comicios y por medio de una estructuración de la acción política no controlada por el régimen. Igualmente, la propuesta del EZLN procura involucrar a la sociedad en las tareas públicas apelando a la construcción comunitaria de las decisiones por medio de la deliberación.

Por otra parte, una de las invectivas más fuertes del zapatismo hacía la democracia liberal-representativa consistió en la débil representación de la clase política realizaba respecto de los intereses de la sociedad. A ello se agregaban la ausencia de instituciones de democracia directa (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, asamblea etc.) que posibilitaran a los ciudadanos un mayor control sobre los gobernantes. En razón de lo anterior, una de las particularidades del enfoque zapatista de la democracia estriba en la introducción de herramientas de la democracia directa destinadas a dos objetivos: volver partícipes a los miembros de la comunidad de los asuntos públicos sin necesidad de acudir a intermediarios y vigilar el desempeño de las autoridades que ocupen cargos políticos

Sobre la democracia directa, Bovero señala que ésta se distingue por estimular que los ciudadanos voten por ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas (Bovero, 2007). Para el caso del proyecto democrático zapatista, la asamblea opera como un espacio donde los integrantes de la comunidad emiten su opinión y deliberan respecto a alguna situación en particular. Análogamente, la revocación de mandato surge como instrumento de la democracia directa que la comunidad posee para sancionar el accionar de los representantes y exigirles sensibilidad ante los intereses del pueblo al desempeñar su cargo.

El segundo punto de desencuentro entre la democracia liberal-representativa y la propuesta zapatista radica en los métodos de toma de decisión que ambos practican. La democracia liberal-representativa se fundamenta en el método mayoritario de elección. El EZLN ha impugnado este tipo de prácticas excluyentes proponiendo, en cambio, una democracia consensual que aspira a lograr una armonización de todas las posturas antes de elaborar decisiones. Esta contra-propuesta valora con igual importancia la voluntad de mayorías y minorías en aras de una búsqueda colectiva del bien común, a través de un previo proceso de deliberación que envuelve la colaboración de los miembros de la comunidad.

Lo último nos traslada a la controversia respecto de los procesos específicos de toma de decisión en la democracia. En el pensamiento liberal, como indica Bobbio, se plantean una serie de reglas (primarias o fundamentales) orientadas a delimitar *quién* está autorizado para tomar las decisiones y bajo *qué* procedimientos (Bobbio, 1985). No obstante, el proyecto democrático del EZLN exhibe un viraje respecto de las formas específicas de toma de decisiones. La palabra es, para los zapatistas, el vehículo fundamental de los acuerdos. Por tanto, el intercambio de ideas se erige como un punto cardinal antes de confeccionar las decisiones más convenientes para el interés comunitario. Asimismo, dicho proceso deliberativo e inclusivo tiende a brindar mayor legitimidad a las medidas que se tomarán respecto de un determinado tema.

La tercera y última área de tensión entre la democracia liberal-representativa y el proyecto político zapatista atañe a los alcances de los sistemas políticos democráticos como garantes de condiciones materiales de desarrollo para la población. El EZLN elabora una impugnación respecto de asumir a la democracia privativamente como un régimen político. Para los zapatistas, la democracia es aquilatada como una herramienta crucial en la asignación de derechos a la sociedad. En efecto, el acceso a la educación, la salud y la alimen-

tación son, para el movimiento zapatista, condiciones forzosas para el bienestar humano. Visto así, la crítica refiere a que la democracia liberal-representativa se había circunscrito a la cobertura de aspectos procedimentales, delegando al mercado la asignación de estas garantías, lo cual, desproveía de oportunidades de desarrollo a millones de personas.

### **El Mandar Obedeciendo como paradigma de la representación política**

Ahora bien, transitando al tema de la representación política, las ópticas sobre esta son diversas, no obstante, puede distinguirse un binomio de enfoques cuyo punto de debate se instala en el tipo de mandato ejercido por las autoridades. Nos referimos a los enfoques liberal y republicano, que tienen como plataforma a dos modelos de democracia que son adversos en muchos aspectos. En lo sucesivo, se pretende vislumbrar ambas corrientes y aportar una reflexión sobre el “modelo flexible” de representación política sugerido por el EZLN, el cual, parte de la experiencia cotidiana de los actores.

### **La representación política en la perspectiva liberal**

A grandes rasgos, el enfoque liberal de la representación política se caracteriza por cuatro rasgos primordiales: 1) representantes con independencia en la toma de decisiones; 2) profesionalización de la política; 3) rechazo a la autonomía popular y 4) negación de la existencia de un “interés colectivo”. Esta postura comenzó a tener auge con el surgimiento de los primeros parlamentos europeos luego de la caída de las monarquías absolutistas. Empero, como refiere Mcpherson (1981), fue la Revolución Industrial el suceso que marcó un hito en la manera de construir la representación política desde la corriente liberal.

El ascenso del capitalismo como modelo hegemónico de producción atrajo también una estratificación social que se conflictuaba con la participación igualitaria de las personas en la política. La masificación del sector obrero produjo un sentimiento de temor de las élites hacia el establecimiento de órganos de representación que impulsaran una *legislación de clase* favorable a los sectores subalternos. Por tanto, se proyectaron alternativas conservadoras como la no universalización del sufragio o el voto ponderado a efecto de evitar un gobierno controlado por la clase trabajadora.

Ahora bien, a pesar de que las democracias representativas tuvieron mayor impacto después de la caída de los regímenes absolutistas y el subsecuente ascenso de la burguesía capitalista, desde la Grecia antigua se podía atisbar que el pueblo no participaba en todas y cada una de las decisiones de la *polis*. En palabras de Manin (1998), varias de las responsabilidades no estaban encomendadas al pueblo reunido en asamblea (*ekklesia*), sino a magistrados (*archai*) seleccionados por sorteo. Empero, éste tipo de representación, difiere diametralmente de las fórmulas representativas de los últimos dos siglos, las cuales, jamás delegaron al azar la elección de los cargos públicos.

Siguiendo con Manin (1998), la representación política ejercida en los dos siglos más recientes fue una réplica contundente contra el auto-gobierno popular. En ese sentido, la democracia cobró cuerpo como una escisión entre gobernantes y gobernados, a efecto de consolidar a la política como una actividad accesible solo a “profesionales”. Además, bajo este arquetipo, la autoridad de los representantes se legitima cuando los electores les delegan su poder a través del voto. Por tanto, los gobernantes pueden construir decisiones con plena autonomía, y sin considerar las opiniones de los gobernados.

La justificación en la que se apoya la concepción liberal reside en que anteriormente la representación no estaba asociada con el gobierno. A saber, en la Edad Media los cuerpos representativos eran canales in-

termediarios entre los que eran mandados y el soberano, o sea, representaban a alguien frente a otros. Sin embargo, conforme los parlamentos fueron robusteciéndose, los representantes adquirieron la función de gobernar sobre los representados. De esta manera, la institucionalización de los cuerpos representativos provocó que los representantes precisaran de autonomía para operar a favor del Estado y la estabilidad de este.

De acuerdo a Stuart Mill (2001) el objetivo del gobierno representativo era fijar límites al poder que podía ejercer la sociedad sobre los individuos, es decir, fomentar el logro de la satisfacción individual y de la misma individualidad. Además, acotaba que era recomendable que la sociedad participara mínimamente en los asuntos políticos. Mills no confiaba en el juicio de las masas, pues creía que estas someterían el orden político a la ignorancia. Por consiguiente, los “sabios” deberían de tener mayor capacidad de decisión que los menos hábiles. Visto así, conceptos como el “interés colectivo” y el “bien común” eran posiciones utópicas e irrealizables en el terreno empírico, aunado a que oprimían los derechos individuales de las personas.

Al respecto, Arblaster (1987) agrega que el concepto de democracia es sinónimo de un sistema representativo. En razón de ello, los representantes se adjudicaban los poderes y la autoridad que concernían al pueblo. En este caso, el representante tenía el derecho de efectuar un juicio independiente, cualidad que lo diferencia de un delegado. Adicionalmente, podía tener una opinión diferente a la de sus representados, toda vez que al ser votado se arroja de legitimidad para decidir. De ese modo, después del proceso de elección, los representados tenían un marginal control de lo que los representantes realizaban en su nombre.

Así pues, como resume Bobbio (1985), *representar* en el paradigma liberal significa que las deliberaciones que involucraban a toda la colectividad no serían tomadas por personas que forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. Los liberales de la representación política están convencidos que si los cuerpos representativos asumen demasiado el punto de vista de los gobernados corren el riesgo de paralizar el gobierno. No obstante, como veremos en lo sucesivo, los republicanistas denuncian que este tipo de mandato genera un desequilibrio, toda vez que los gobernantes son absorbidos por el Estado y tienden a soslayar su función representativa.

### **La representación política en la perspectiva republicana**

En un rápido recuento, son atribuibles a la perspectiva republicana las siguientes características: 1) representantes sujetos a la voluntad de los electores; 2) involucramiento permanente de la sociedad en el ámbito público; y 3) prevalencia del “bien colectivo” sobre el “interés individual”. En el republicanismo, existe una fuerte preocupación porque en la representación política existan coincidencias entre representantes y representados, más allá del procedimiento de construcción de autoridades, que puede ser electoral. Por añadidura, la representación existe si se garantiza el modo de expresarse y protegerse a los representados.

El modelo republicano de la representación política tiene sus orígenes en las ideas diseñadas por Rousseau, quien esbozó los principios para una democracia participativa y, con ello, la posibilidad de construir un autogobierno popular. Rousseau concebía a los individuos integrándose en la construcción de leyes que regulasen sus vidas. A la vez, colocaba a la *voluntad general* como eje de la vida pública y único mecanismo que podía garantizar el “bien común real”.



El objetivo primordial para los partidarios del republicanismo, es que la representación electiva (elecciones) no remplace al *animus* (la intención representativa), es decir, aquel aspecto orientado a articular una comunión entre los intereses y sentimientos entre representantes y representados. Visto así, siguiendo a Bovero (2002), el acto de representar es considerado democrático, únicamente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone otra idea; la de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente”

En ese sentido, como pone en relieve Novaro (2000), la representación no debe involucrar privativamente un modo de selección, sino también una fase de *accountability*, pues no es importante solo quién gobierna, sino cómo lo hace y el marco institucional en que actúa. Adicionalmente, son imprescindibles mecanismos de control que midan la representación de un gobierno. En consecuencia, aun cuando los representantes consiguen poder de decisión mediante los comicios, estos deben basar sus fallos en las preferencias de sus electores, para evitar usurpar la voluntad de los mismos.

Ahora bien, el respeto a las preferencias de los representados supone la existencia de una “voluntad común” que unifica los deseos de los individuos. En lo señalado por Harstock y Diamond (1990), la noción de “voluntad común” se opone a la de “interés individual. Sin embargo, como describe Laclau (2005), la función del representante no es simplemente transmitir esa voluntad, sino brindarle credibilidad. El representante debe esforzarse para que la voluntad de un grupo sectorial sea compatible con el interés de la comunidad como un todo. De ese modo, la representación fluye en dos direcciones: un movimiento que va del representado hacia el representante, y un movimiento correlativo del representante hacia el representado. Este doble vínculo posibilitará un mayor grado de identificación entre ambas partes.

Después de analizar brevemente los fundamentos teóricos de los enfoques liberal y republicano de la representación política, ubiquémonos en la propuesta de representación política formulada por los zapatistas. En razón de ello, el movimiento zapatista forjó un proyecto político y una concepción de la democracia desde la especificidad de las comunidades originarias. No obstante, quizá la mayor contribución haya sido situar a la práctica como hélice de todas las reflexiones y análisis teóricos.

En el acto de gobernar desde el proyecto zapatista se apela a una recuperación de la soberanía popular como pilar de la autonomía. En ese sentido, son siete los principios que dan forma a este ejercicio específico de la autoridad: “servir y no servirse”, “acatar y no imponer”, “representar y no suplantar”, “bajar y no subir”, “convencer y no vencer” y “proponer y no imponer” (Viramontes et al, 2007). En una lectura detenida de dichos fundamentos, destaca que las personas que ingresan a cargos de representación en la estructura de gobierno de los municipios bajo control del EZLN se encuentran sujetos a un mandato de carácter vinculante que somete sus decisiones a una permanente identificación con las demandas e intereses de sus representados, los cuales, no figuran como individuos aislados, sino como un cuerpo colectivo definido como *pueblo*.

Sin embargo, el concepto de *pueblo* desarrollado por el EZLN contiene una especificidad que no debemos perder de vista. En una de las tipologías del *pueblo* diseñada por Sartori, tal término refiere a una totalidad orgánica indivisible (Sartori, 2005). Esta concepción, es la más apegada a los hábitos y valores comunitarios de las comunidades indígenas, los cuales, fueron re-valorizados en el proyecto político zapatista. Una de las consecuencias de esta visión organicista radicó en la disolución *de facto* de las diferencias entre los integrantes de la comunidad, lo cual, influyó en la manera de construir la representación política dentro de la



estructura de gobierno de los municipios autónomos.

Para el caso de los pueblos indígenas, la conservación de los lazos comunitarios de convivencia, además de formar parte de su cosmogonía del mundo, se ha convertido en una estrategia de resistencia ante un proceso global de atomización de las sociedades que ha impactado en el descenso de la incidencia colectiva ciudadana en la toma de decisiones en el espacio público, así como en la pérdida de credibilidad de las instancias representativas de la democracia de raíces liberales. La crisis de legitimidad incluía un distanciamiento entre representantes y representados que fracturaba el vínculo de identificación entre ambos. Visto así, el zapatismo puso en debate el tipo de lazo entre los representantes y los representados en aras de forjar una conducta responsable de los primeros, lo cual, atrajo la discusión respecto del contenido del mandato practicado por las autoridades. Precisamente, éste debate será el centro temático en el análisis sobre el tipo de representación política articulado por los zapatistas.

El contenido del mandato representativo remite, según Martí, al dilema sobre la dependencia o independencia de la representación (Martí, 2006). En términos más precisos refiere al análisis de la coincidencia entre las preferencias de los representados y la promoción de tales intereses por parte de los representantes. Tal dilema puede sintetizarse en los siguientes dos cuestionamientos: ¿cuál es el vínculo entre representante y representado? y ¿cómo se debe realizar la representación? Así, desde el EZLN, se reivindica la idea de una “muerte” de la distancia entre representantes y representados toda vez que la crisis del mando devino de la erosión de la legitimidad de las instituciones de la democracia liberal encomendadas a ser mediaciones entre la población y el poder.

De acuerdo a Lazcano, el EZLN establece que la crisis del Estado nacional va anexada a la crisis de la democracia representativa-burguesa y con ella, de los partidos políticos (Lazcano, 2010). En consecuencia, desde dicha postura, la razón histórica de los partidos políticos: representar intereses de las clases sociales o de fracciones de estas no tendría ya justificación para existir. En palabras de Hirsch, la ascendente desigualdad social aunada a la cada vez menor capacidad configuradora y aglutinadora de la política estatal repercute en una crisis de representación profunda y de largo alcance (Hirsch, 2000). Ante la magnitud de la crisis de representación política, el EZLN promueve una re-creación del poder que aspira a eliminar los verticalismos y las jerarquías entre los que mandan y los que obedecen, devolviéndole también a la política el contenido ético que fue remplazado por una visión instrumental.

Podría pensarse, en la idea de Pitkin (1985), que el EZLN promociona una representación política sustantiva dado que los representantes llevan a la esfera pública los intereses de los representados, lo cual, es debatible debido a que la misma autora indica que el representante debe conservar margen de autonomía para decidir y no obedecer los deseos explícitos de sus representados (Pitkin, 1985) En cambio, uno de los puntos medulares en el tipo de mandato practicado por los zapatistas radica en la anulación de la autonomía del representante y su sujeción completa a la voluntad popular. De tal modo, ubicado en un diseño de democracia de rasgos participativos y deliberativos, el proyecto del EZLN apunta a trascender una visión representativa del gobierno a efecto que el pueblo, como sujeto político colectivo, se encuentre facultado para autogobernarse.

Visto así, la imagen de representación de Bovero es, quizá, más afín a la óptica zapatista puesto que el politólogo italiano indica que el acto de representar entra propiamente dentro del juego democrático sola-

mente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone uno de sus significados originarios (mantenido vivo sobre todo en el lenguaje filosófico): el de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente” (op.cit, 2002). De esta forma, en la práctica representativa zapatista, el político dirigente equivale a un servidor de la comunidad que no habla por sí mismo y que representa, en carácter de delegado, las decisiones tomadas y confiadas a él. Además, retomando el esquema analítico de Pettit (2009), en el zapatismo el representante no figura como un agente individual sino como un parte de un cuerpo colegiado que ejerce la representación de manera colectiva.

Sobre la dependencia o independencia del mandato, Arblaster señala que un verdadero representante ciertamente es alguien que está autorizado a hablar en nombre de aquellos que representa y que ha sido autorizado para hacerlo por ellos (op. cit, 1987). La propuesta establece implícitamente que la fuente de legitimidad de los representantes se desprende de los arreglos formales que les otorgaron su cargo, dejando de lado que las decisiones de los mismos concuerden con las opiniones de sus representados. Sin embargo, desde la perspectiva zapatista, “el actuar en nombre de” amplía la valoración de su legitimidad al desempeño de los representantes en sus respectivos cargos, transformando a las autoridades en extensiones del poder popular que ejercen su mandato sustentados en lineamientos previamente establecidos (*mandar obedeciendo*).

Por otro lado, retomando la idea de Bonilla, la relación entre representantes y representados desde el EZLN es bi-direccional. Esto es, que la comunidad delega de forma voluntaria y consciente la autoridad en los representantes, en tanto que éstos, análogamente, son responsables ante aquélla (Bonilla, 1994). Dicho tipo de relación era evidente desde antes de la rebelión, y expresaba una forma de organización comunitaria de larga data. Ahora bien, la participación directa de la población se sostendría no exclusivamente en el ungimiento de los representantes, dado que también incluiría el control de los mismos a través de una ejecución horizontal del poder que implica un sistema de rendición de cuentas para garantizar un adecuado ejercicio del mandato.

Puede notarse, como expresa Rojo, que la noción de representación política de los zapatistas no pretende una ruptura con los procedimientos, sino dotarlos de un sustrato normativo y de involucramiento social en el espacio público (op.cit., 1995). Se busca así potencializar a la voluntad popular como generadora de decisiones en la estructura de gobierno. A la luz de este contexto, el *pueblo* cobra cuerpo como artífice de su soberanía política por medio de un particular método de control de las decisiones tomadas por sus representantes. De ahí, que el EZLN enfatice en la recuperación del poder popular para evitar futuras usurpaciones del mismo. Análogamente, el *mandar obedeciendo* proviene de la propia cosmogonía indígena del poder, la cual, pone en relieve los valores comunitarios y la oralidad, donde la palabra, en función de vehículo comunicativo entre representantes y representados, se manifiesta como plataforma de los acuerdos.

El logro de estos acuerdos, sin embargo, requiere de determinados atributos en los representantes, y es aquí donde toma fuerza el concepto de *verdad*. En términos más exactos, la cualidad fundamental que precisa la persona que manda obedeciendo es la de ser verdadero, es decir, comprender el corazón común de los hombres y mujeres que integran la comunidad. De acuerdo a Laako, en esta parte salta a la vista que para representar a la colectividad, los representantes deben sensibilizarse y entender el pensamiento del grupo a efecto de no suplantar la voluntad popular (Laako, 2009). A la vez, dentro del discurso del EZLN, la

*verdad* da cuenta de un nexo sólido con la tradición y la reivindicación de códigos culturales que perduran a través del tiempo, lo que implica el acatamiento de las autoridades a lo que en el plano comunitario se vaya decidiendo.

El *mandar obedeciendo* del zapatismo constituye un ejercicio novedoso, incluso inédito, de entender y efectuar la representación política que conjuga, además de una posición des-colonizadora ante la teoría política occidental, un rescate de las concepciones y simbologías que suministran identidad a los pueblos originarios. De ahí, que ello implique un proceso de construcción que se desarrolla hasta nuestros días, el cual, no permanece exento de contradicciones y se erige, al mismo tiempo, como un contrapunto para la reflexión política presente.

Por otra parte, es fundamental subrayar que la sublevación del EZLN en 1994 también generó repercusiones en el ámbito académico dado su alto contenido simbólico en México y América Latina. Como indica Murrieta (2003), para los grupos indígenas del subcontinente, la democracia promovida por los gobiernos de la región, tendía a imitar los modelos de los países occidentales, en donde la población originaria se mantenía relegada de los beneficios de dicho sistema político. Visto así, la rebelión zapatista incluyó una crítica hacia el tipo de democracia imperante en México, proponiendo cambios en la manera de articular las relaciones políticas. Esta situación, desató el interés de investigadores que comenzaron a formular estudios que analizaban el desarrollo de un movimiento que tomó distancia de las prácticas políticas habituales.

Sobre el tema particular de representación política, existen algunos esbozos explicativos sobre la manera en que las autoridades zapatistas ejercen el poder a través del concepto del *mandar obedeciendo*. Sin embargo, ninguno de estos se esfuerza en enlazar dicha noción con la teoría representativa y se limitan al terreno descriptivo. A pesar de ello, el grueso de las posturas coincide, aún sin explicitarlo, en que el zapatismo vino a reconfigurar los supuestos hegemónicos que pautaban las relaciones entre gobernantes y gobernados.

En opinión de Enriquez (2009), el establecimiento de los municipios autónomos rebeldes zapatistas impulsó que echaran raíces nuevos mecanismos de autodeterminación que descentralizaban el poder y forjaban relaciones de “abajo hacia arriba”. En esta tesitura, Agustín (2009) supone que el “mandar obedeciendo” da cuenta de una transición de la representación a la delegación. En razón de lo anterior, las autoridades adquieren un grado mayor de responsabilidad ante quienes los eligieron y procuran no substituir la voluntad de los mismos.

Para Zibechi (1999), el EZLN diseña el poder como una *antipirámide* que se sostiene en los siguientes pilares: *mandar obedeciendo, preguntar caminos, caminar al paso del más lento y decidir entre todos*. Estos referentes antagonizan con el esquema occidental de la representación política y buscan distribuir el poder horizontalmente dentro de la organización, para así estimular la participación activa de sus miembros en la toma de decisiones. La concepción de la “pirámide invertida”, es complementada por Saavedra (2007), quien indica que dicha estructura, de inspiración maoísta, se esgrime como una vía para construir y organizar el “poder popular” desde las asambleas comunitarias.

Como pone en relieve Lazcano (2010), a partir de este tipo de modelos invertidos de poder, el EZLN espera

evitar la profesionalización de la política y que esta quede privativamente en manos de especialistas o “vanguardias iluminadas”. El propósito final es albergar formas representativas que respeten las decisiones de la comunidad y materialicen el imperativo ético del “mandar obedeciendo”. Dicho de otro modo, el objetivo cardinal es impedir el verticalismo en la toma de decisiones, así como la confiscación de la democracia por el liderazgo.

Ahora bien, de acuerdo a Serna (2009), el “mandar obedeciendo” encarna la más nítida manifestación del poder popular: las autoridades son representantes de quienes las eligieron y, en consecuencia, están obligados a obedecer los mandatos de los mismos. La idea de los pueblos es gobernarse por sí mismos, tomando como principio de la lucha que el poder está en el pueblo. Esta acotación es ratificada por Cerda (2011), quien pontifica que los pueblos son los que determinan qué se hace y qué no, pues eso brinda sustancia a la soberanía popular.

En lo sugerido por Speed (2011), la lógica del “mandar obedeciendo” señala que la autoridades tienen la responsabilidad de llevar a cabo las decisiones consensuadas del pueblo, y a no tomar decisiones en nombre de este. Por consiguiente, en el zapatismo, el rol público de los líderes individuales consiste en someterse a la voluntad colectiva. De ese modo, la filosofía de gobierno de los zapatistas emana de un compromiso para brindar prioridad a las decisiones de muchos, más que a la de pocos elegidos, sin que ello signifique abolir la opinión de las minorías.

A decir de Harvey (2000), para los pueblos indígenas el proyecto de gobierno autónomo del EZLN se constituye como la recuperación de la capacidad para gobernarse libremente. Asimismo, Fernández (2010) ahonda más en el funcionamiento del mismo y explica que aún cuando las autoridades zapatistas tienen la opción de presentar propuestas de trabajo a las comunidades, son estas quienes determinan la ejecución o no de las mismas. De esta forma, el “mandar obedeciendo” logra cumplirse y se esquivan prácticas antidemocráticas como la suplantación o la imposición.

Haciendo un balance, como advierte Sánchez (2007), los zapatistas no están en contra del poder, sino contra cierto modo dominante de practicarlo. El “mandar obedeciendo” implica una lectura distinta de fincar el poder desde abajo, realizando esta construcción enmarcada en lineamientos morales. Dussel (2011), define técnicamente a este modelo como “poder obedencial”, el cual, puede posicionarse como un contrapunto para el surgimiento de un nuevo tipo de Estado diametralmente opuesto al moderno capitalista.

Como hemos documentado a lo largo de este texto, los argumentos convergen en referir que el “mandar obedeciendo” se sublevó frente a las estructuras verticales y centralizadas. Análogamente, es destacable que la singularidad en las formas de representación política del zapatismo reside en su conjunción con las tradiciones comunitarias e indígenas. A pesar de ello, todavía no hay estudios lo suficientemente sólidos que desplieguen un diálogo entre estas formas y la teoría de la representación política. Es así, que esta falencia se vindica como un área de oportunidad susceptible de ser explorada.

## **Referencias bibliográficas**

- Bobbio, N. (1985), *Liberalismo y Democracia*, FCE
- Bovero, M. (2002), *Una Democracia con Adjetivos*, Editorial Trotta
- Castellanos, L. (2007), *México Armado 1943-1981*, Editorial Era

- Cerdeña, A. (2011), *Imaginando zapatismo*, UAM
- De la Mora, G. (1976), *La Partitocracia*, Instituto de Estudios Políticos
- Encuesta Latinobarómetro 2010, disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- EZLN *Democracia Sustantiva. Democracia Social* (2000), Berbera Editores
- [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1993\\_12\\_g.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1993_12_g.htm)
- Fernández, P. (2010), *Gobierno autónomo zapatista: características antisistema político*
- El EZLN y sus intérpretes. *Resonancias del zapatismo en la academia y en la literatura* (2011), UACM
- Harvey, N. (2000), *La Rebelión de Chiapas. La Lucha por la Tierra y la Democracia*, México DF, Ediciones Era
- Hirsch, J. (2000), *Adiós a la Política*, disponible en: <http://arsfilosofo.org/hirsch.htm>
- Laako, H. (2009), *Globalization and the Political: In the Borderlands with the Zapatista Movement*, University of Helsinki
- Laclau, E. (2005), *La Razón Populista*, FCE
- Lazcano, S. (2010), *La Crisis del Poder y Nosotros*, Ediciones RebelDía
- Martí, J. (2006), *La República Deliberativa*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
- Mignolo, W. (1999), *Desobediencia Epistémica*, Ediciones del Signo
- Murrieta, J. (2003), *Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina*, MOST Documentos de debate
- Novaro, M. (2000), *Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas*, Homo Sapiens Ediciones
- O'Donnell, G. (1993), *Algunas Reflexiones acerca de la Democracia, el Estado y sus Múltiples Caras*, en *Revista Metapolítica* N°39
- Pettit, P. (2009), *Varieties of public representation*”, en Ian Shapiro et al (eds) *Political Representation*, Cambridge University Press.
- Pitkin, H. (1985), *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- Revista REBELDÍA, 2007, Año 5, núm. 5
- Rojo, S. (1995), *EZLN: Entre la Moral y la Política*, Tesis de Maestría, Flacso-México
- Saavedra, M. (2007), *La comunidad armada rebelde y el EZLN*, COLMEX
- Santos, B. (2002), *Democratizar la Democracia*, Ediciones Sequitur
- Sánchez Vázquez, A. (2007), *Ética y política*, FCE
- Sartori, G. (2005), *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial
- Schumpeter, J. (1983), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ediciones Orbis
- Stuart Mill, J. (2005), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Editorial Alianza
- Soriano, S. (2009), *Los indígenas y su caminar por la autonomía* (coordinadora), Editorial Eon.

## **De estudiantes a ciudadanos: formas de transitar a la vida adulta y modos de activarse políticamente**

**Gustavo Adolfo Urbina Cortés**

### **1. Consideraciones preliminares**

En la presente ponencia se aborda la interrelación entre dos elementos que trastocan el desarrollo de los universitarios: el tránsito hacia la vida adulta y la activación cívica de los individuos. Ambos componentes constituyen procesos derivados de la experimentación de eventos clave que tienden a configurar trayectos diferenciados a partir de los cuales tiene lugar la prefiguración política y social de las personas.

A lo largo de este trabajo, interesa examinar de qué manera el tránsito hacia la vida adulta da cuenta de tramas acumuladas de ventajas y desventajas sociales que inciden positiva o negativamente en el calendario (cuándo) e intensidad (qué tanto) con que los jóvenes universitarios participan al cierre de los 30 años.

El tránsito a la vida adulta se comprende como una dinámica que permite redimensionar a la juventud como una etapa de cambio en la cual tiene lugar la adquisición de rasgos autonómicos y mayores responsabilidades por parte de la persona (Mora y Oliveira, 2009).

Sin importar la especificidad del contexto de referencia, la transición hacia la vida adulta se caracteriza por la creciente capacidad del individuo para tomar y ejecutar sus propias decisiones, así como para disponer y hacer uso de sus recursos con mayor grado de independencia frente a otras instancias y actores sociales. En ese sentido, la juventud se especifica como un proceso general, abierto, plural y multidimensional en el cual, más allá de la concatenación normativa de eventos clave, la conversión en adulto consta de:

- a) la adquisición de condiciones crecientes de auto-sustentación;
- b) la reducción de los grados de control externos sobre la toma de decisiones;
- c) la adquisición de roles sociales que se definen y ejercen a partir de un repertorio renovado de derechos y obligaciones; y,
- d) el reconocimiento social de la persona como un individuo autosuficiente que procede en pleno uso de sus facultades, y por ende, capaz de responder por todos y cada uno de sus actos.

La mediación de la autonomía y responsabilidad adquiridas, permite en ese sentido, asumir una conceptualización ampliada del tránsito a la vida adulta, entendiendo a este como un proceso que, dependiendo del contexto de la persona, se expresa en importantes aceleramientos o aplazamientos de eventos conducentes a la condición independiente, emancipada y competente de los sujetos en muy distintos ámbitos.

La transición a la vida adulta se torna como un elemento analíticamente relevante, por cuanto juega a la vez como contexto y parte de la explicación acerca de la socialización que incide en la conformación de prácticas y valores que conectan al individuo con el tratamiento de asuntos de carácter público.



Por su carácter dual como proceso enmarcador y explicativo, el tránsito a la adultez permite aprehender a la juventud más allá de una condición tradicionalmente adjetiva. Ser joven, se traduce entonces en una circunstancia sustantiva en la que de forma exacerbada se experimenta la fuerza limitante de los constreñimientos sociales y las posibilidades de un desarrollo habilitante.

La importancia conferida a tal proceso reside en la forma en cómo distintas trayectorias de conversión en adulto reflejan la lógica de cambios sociales más amplios, y la manera en cómo estos se traducen en ventajas o desventajas acumuladas que son transferibles a otros ámbitos sociales y humanos (Mills y Blossfeld, 2005).

Así, es de interés primordial en este trabajo, el ofrecer al lector una mirada panorámica acerca de la incidencia que determinadas condiciones sociodemográficas, familiares y vivenciales tienen sobre el carácter temprano o tardío, intenso o acotado, con el cual los jóvenes universitarios ejercen su ciudadanía desde una perspectiva práctica.

Las circunstancias y factores previamente aludidos, fueron seleccionados por ser componentes torales que se presume condicionan, afectan y modifican los modos en que los jóvenes transitan de forma diferenciada hacia un umbral de mayor autonomía e independencia personal y social.

El sentido práctico de la ciudadanía, viene dado por las acciones, eventos y ámbitos que los propios jóvenes estudiados relevan como espacios y circuitos de toma de parte en el tratamiento de asuntos públicos.

Bajo ese tenor, por **participación política** se entiende a la expresión activa del compromiso cívico en todas aquellas actividades por las cuales los ciudadanos tratan de incidir, directa o indirectamente, en decisiones que tienen lugar en diversos niveles del sistema político (Barnes y Kaase, 1979), afectando la composición de los gobiernos nacionales o locales (Nelson, 1979), la distribución de bienes públicos materiales o simbólicos (Booth y Selligson, 1978), así como normas, prácticas y lógicas bajo las cuales se desenvuelve la producción y reproducción funcional de dicho sistema.

En consecuencia, el repertorio de actividades que forman parte de la participación política adquiere cuerpo en (a) formas activas y pasivas; (b) conductas agresivas y no agresivas; (c) objetos estructurales y no estructurales; (d) objetivos gubernamentales y no gubernamentales; (e) acciones movilizadas o voluntarias; y, (f) con resultados intencionales y no esperados (Conge, 1988).

De ese modo, con el objetivo de hacer observable la interrelación entre los procesos de transición a la vida adulta y activación cívica, se lleva a cabo una comparación entre jóvenes universitarios provenientes de dos instituciones de educación superior en la Ciudad de México. La primera, el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México (ITESM-CCM); y la segunda, la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I).

La selección de ambas universidades obedece a las diferencias que estas albergan tanto en el modelo formativo como en las características promedio que ostentan sus respectivas poblaciones estudiantiles. Pese a las distinciones pedagógicas, orientativas y socioeconómicas de ambas instituciones, una y otra escuela tienen en común un alto prestigio en su labor formativa, así como la incorporación de preceptos orientados a promover el compromiso cívico y la conciencia nacional (ITESM, 2013/UAM, 2013).

La importancia de comparar, se desprende en ese sentido, de las distinciones que reportan los factores composicionales de los alumnos de cada institución en términos de trayectorias, recursos y eventos que caracterizan sus respectivos modos de transitar hacia la vida adulta.

Los elementos relativos al tránsito a la adultez con los cuales se establece la contrastación vienen dados por un conjunto de variables que se aglutinan en tres grandes dimensiones:

<b>Dimensiones y variables de análisis</b>		
<b>Sociodemográfica</b>	<b>Familiar</b>	<b>Vivencial</b>
-Sexo -Tipo de universidad -Escolaridad del padre y de la madre -Condiciones materiales de origen -Ocupación de los padres	-Antecedentes de participación familiar por vías “convencionales” -Antecedentes de participación familiar por vías “no convencionales” -Antecedentes de participación durante la infancia	-Experimentación del primer empleo -Posesión de un empleo -Emancipación doméstica -Aportaciones al hogar -Autonomía decisional -Vulnerabilidad

Fuente: elaboración propia

Los elementos sociodemográficos, familiares y vivenciales considerados, dan cuenta del modo en que diversas condiciones convergen y se articulan a lo largo del proceso de desarrollo que tiene lugar durante el tránsito hacia la vida adulta. Si bien, ninguna de ellas se mantiene estática en tiempo y magnitud, lo cierto es que suelen constituir la prolongación de patrones, recursos y prácticas heredados, que condicionan e inciden en el curso vital de la persona.

Como indicadores de participación política por parte de los jóvenes estudiados, se tomó en cuenta el involucramiento en alguna de las siguientes plataformas o acciones:

- a) Agrupaciones barriales
- b) Grupos ecologistas
- c) Protestas o toma de avenidas
- d) Agrupaciones políticas
- e) Campañas políticas o redes de apoyo a candidatos
- f) Organizaciones/acciones de ayuda comunitaria
- g) Manifestaciones y performance
- h) Otras actividades políticas, que incluyen los actos o instancias con menor grado de incidencia en los contextos de estudio (boicots, paros o huelgas, cartas editoriales o de denuncia institucional y junta de firmas)

Resulta importante mencionar, que una de las expresiones participativas preminentes como el voto, no fue considerada como parte de los indicadores constituyentes de la medición de participación. La razón principal, radica en el grado de unicidad que el sufragio tiene con respecto al resto de los elementos incluidos, en tanto su varianza se relaciona de manera muy tenue con los cambios ocurrentes en las otras formas de involucramiento. Tal situación indica claramente que pese a que la decisión de acudir a las urnas puede

venir influenciada por la toma de parte en otros ámbitos, una y otra cuestión, no están intensamente relacionadas<sup>467</sup>.

Respecto de la información obtenida, esta fue recabada por medio de una encuesta aplicada entre los meses de septiembre y noviembre del año 2012, y con pilotajes de control entre los meses de mayo y junio de 2010 y 2011. El objetivo de las aplicaciones piloto consistió en medir el grado de desviación probable introducida por la ocurrencia del proceso electoral que abarca desde el tiempo de precampaña hasta la celebración de la votación en julio de 2012.

La muestra total de 963 estudiantes, 462 del ITESM-CCM y 501 de la UAM-I se compone de los registros que tuvieron lugar en 2012, y cuyos resultados muestran variaciones controladas en prácticamente todos los indicadores por debajo de 2,37 desvíos estándar a la derecha del promedio obtenido en los distintos levantamientos.

Para poder explorar la relación que se sostiene entre los distintos factores previamente enunciados y la participación política durante el tránsito hacia la vida adulta, se optó por trabajar con técnicas descriptivas de análisis de historia de eventos. Particularmente, el tratamiento de la información se lleva a cabo mediante tablas de supervivencia, las cuales permiten conocer la probabilidad de ocurrencia de un evento durante un determinado intervalo de duración.

El evento a analizar es la participación política, el cual se registra en una variable dicotómica donde se asume el valor 0=para quienes no han participado y 1=para quienes declararon haber participado activamente. Por su parte, la variable de duración viene dada por la edad a la cual los informantes reportan haber iniciado su involucramiento en actividades de dicho tipo, o la edad al momento de la encuesta en caso de que no hayan experimentado el evento.

En la muestra constituida por 963 casos, 351 reportaron haber participado activamente en alguna de las acciones o plataformas contempladas en este estudio, mientras 612 no han experimentado el evento. La edad más temprana de activación cívica son los 6 años, y la edad más tardía son los 26 años. Cabe destacar que hasta antes de los 18 años no se registran casos truncados, ya que todos los entrevistados tenían 18 años o más al momento del levantamiento de datos; de modo que se cuenta con la experiencia participativa completa al menos hasta dicha edad.

Los datos que aquí se presentan pretenden dar cuenta del modo en que distintos elementos de diferenciación referentes a las condiciones sociales, demográficas, económicas, familiares, y vivenciales se asocian a variaciones en el calendario e intensidad con que se suscita la participación política durante el tránsito a la adultez por parte de los universitarios estudiados.

---

<sup>467</sup> Este tema merece una aclaración ulterior, pues sin duda, el análisis de la inclusión o extracción del voto en la medición de la participación, permite detectar que pese a que este no es independiente con respecto al resto de los ítems de involucramiento, sí posee un comportamiento relativamente atípico en comparación con estos. Así, al preguntar a los estudiantes encuestados sobre si acudieron a las urnas en las elecciones de 2012, 2009, 2006, 2003 y 2000 según aplicara, se aprecian incrementos y decrementos relativamente estables que sugieren que la varianza en la tasa de participación electoral, sufre modificaciones poco sustantivas y muy poco asociadas a variaciones en el resto de otros componentes de carácter participativo o disposicional. Si bien, en el caso de la UAM-I se aprecian márgenes de fluctuación más amplios con respecto al ITESM-CCM, en ambas instituciones, es clara la percepción imperante del voto como un “deber”, la cual establece una clara diferenciación entre una forma de participación que se entiende con una fuerte carga deontológica, y otros modos y plataformas con un carácter preminentemente voluntario, abierto y contingente.

Lo anterior, implica problematizar a la participación política desde el punto de vista de la acumulación de ventajas o desventajas que favorecen o inhiben, estratifican o equiparan, el involucramiento en el tratamiento de asuntos públicos. Tales diferenciaciones, se espera se traduzcan en variaciones más o menos claras con respecto a la edad a la cual se detona la participación y la intensidad con la cual se presenta el fenómeno al cierre de los 30 años.

La relevancia de la exploración presentada en estas páginas reside en conocer de qué modo distintos factores tienden a retrasar o acelerar el inicio de la participación política. El carácter prescriptivo de la discusión se conecta con la añeja preocupación en torno a la relación entre la desigualdad y la construcción de la ciudadanía.

## 2. De estudiantes a ciudadanos

En primera instancia, vale la pena detenerse sobre una caracterización muy general de las muestras obtenidas. En ambos casos, se tienen edades registradas que van de los 18 hasta los 29 años. La edad promedio del total de la muestra es de 21,2 años. La distribución por sexo indica que en el ITESM-CCM se tiene un 52,38% de hombres y un 47,62% de mujeres; mientras en la UAM-I se registra un 42,32% de estudiantes del sexo masculino y 57,58% femenino.

Algunas de las diferencias composicionales de la población pueden ser apreciadas en la distribución de estudiantes provenientes de preparatorias públicas o privadas. Mientras en el ITESM-CCM el 94,37% de los encuestados provienen de bachilleratos particulares, en la UAM-I el 85,83% viene de instituciones de educación media superior de carácter público.

En ambos casos, cerca del 80% viven todavía en casa de sus padres, aunque relevan distinciones sutiles en términos de sus condiciones materiales de origen y al momento de la encuesta.

Posesión de bienes materiales en el hogar (%)						
	A los 12 años			Al momento de la encuesta		
	ITESM-CCM	UAM-I	Total	ITESM-CCM	UAM-I	Total
Licadora	99.57	97.41	98.44	96.75	95.41	96.05
TV	99.78	98.8	99.27	98.05	96.61	97.3
Automóvil	97.4	46.11	70.72	91.77	49.1	69.57
Estufa	99.78	95.21	97.4	99.57	95.21	97.3
Refrigerador	99.57	95.61	97.51	99.13	95.01	96.99
Tocadiscos	97.4	83.83	90.34	93.51	79.24	86.09
Teléfono	100	79.24	89.2	96.97	87.23	91.9
Cámara fotográfica	94.16	52.1	72.27	94.37	68.86	81.1
Enciclopedia en casa	97.4	76.85	86.71	91.13	77.84	84.22
Servicio doméstico	79.87	19.16	48.29	78.14	23.75	49.84
Calle exterior pav.	97.19	73.85	85.05	99.13	86.83	92.73

<b>Posesión de bienes materiales en el hogar (%)</b>						
	<b>A los 12 años</b>			<b>Al momento de la encuesta</b>		
	<b>ITESM-CCM</b>	<b>UAM-I</b>	<b>Total</b>	<b>ITESM-CCM</b>	<b>UAM-I</b>	<b>Total</b>
Consola de videojuegos	88.1	38.72	62.41	84.2	39.32	60.85
TV de paga	83.77	26.35	53.89	88.96	44.51	65.84
PC	95.45	55.09	74.45	84.2	70.06	76.84
Internet	93.51	34.13	62.62	99.35	83.63	91.17
Impresora	92.64	30.74	60.44	91.34	59.68	74.87
Computadora portátil	64.5	15.77	39.15	99.35	69.26	83.7
Reproductor DVD	89.39	65.67	77.05	95.02	82.44	88.47
Centro de lavado	94.81	62.67	78.09	94.16	74.85	84.11
Horno de microondas	96.75	58.88	77.05	96.75	77.05	86.5

Fuente: Elaboración propia

Acorde con parte de las diferencias comentadas en el apartado anterior, respecto de los modelos institucionales de promoción del involucramiento estudiantil, los datos obtenidos registran lo siguiente:

<b>Condición participativa al momento de la encuesta (%)</b>			
	<b>ITESM-CCM</b>	<b>UAM-I</b>	<b>Total</b>
Asociaciones estudiantiles	41.56	15.37	27.93
Equipos deportivos	42.64	33.33	37.8
Agrupaciones barriales	2.81	2.4	2.6
Grupos ecologistas	9.74	9.38	9.55
Protestas o toma de avenidas	8.44	15.37	12.05
Agrupaciones políticas	6.93	8.58	7.79
Grupos culturales	37.45	27.35	32.19
Campañas políticas o redes de apoyo a candidatos	8.87	7.39	8.1
Clubes de fans	6.06	4.99	5.5
Clubes de lectura	7.58	6.99	7.27
Grupos religiosos	6.28	7.98	7.17
Ayuda comunitaria	19.05	6.99	12.77
Manifestaciones	6.71	11.98	9.45
Otro tipo de actividades	0.87	0.2	0.52

Fuente: Elaboración propia

En términos generales, incluyendo instancias de involucramiento orientadas hacia cuestiones políticas y de esparcimiento, se tiene que para el caso del ITESM-CCM existe una particular concentración en asociacio-

nes estudiantiles, equipos deportivos, grupos culturales e instancias de ayuda comunitaria. Por su parte en la UAM-I, destaca con proporciones superiores de incidencia en protestas o toma de avenidas, manifestaciones y agrupaciones políticas.

Ahora bien, de considerarse sólo aquellas actividades y espacios políticamente orientados como agrupaciones barriales, grupos ecologistas, protestas o toma de avenidas, agrupaciones políticas, campañas políticas o redes de apoyo a candidatos, ayuda comunitaria, manifestaciones y otras de menor incidencia, se tiene que la tasa general de participación tiende a ser bastante similar en una y otra institución. Así, en el ITESM-CCM participa políticamente el 36,15% de los estudiantes encuestados y en la UAM-I el 36,73%.

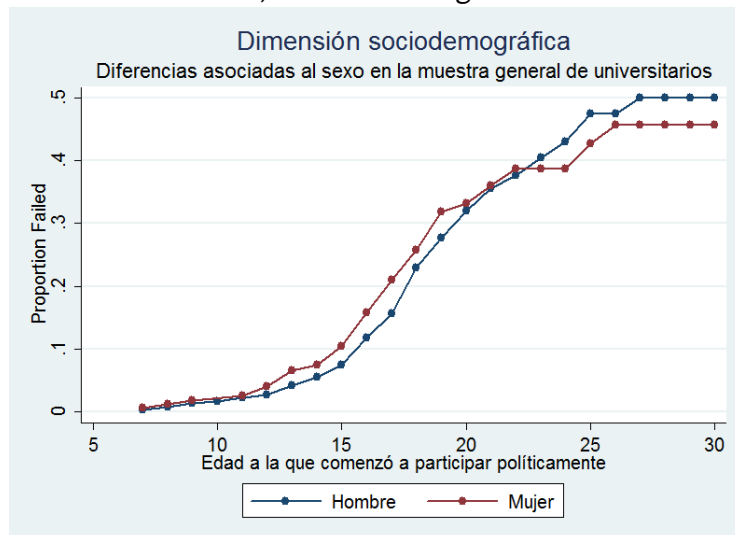
De considerar esas cifras, se podría pensar que las distinciones poblacionales de ambas universidades, y su particular traducción en elementos transitivos diferenciados no resultan relevantes. Empero, con el objetivo de situar claramente de qué modo dimensiones de carácter sociodemográfico, familiar y vivencial tienen sobre la participación, a continuación se desarrolla un análisis pormenorizado con base en los resultados obtenidos por medio de tablas de vida.

### 2.1 La dimensión sociodemográfica como factor enmarcador del tránsito a la adultez y la ciudadanía

Los elementos sociodemográficos permiten dimensionar algunos de los elementos que se conectan con la definición de umbrales de acceso diferenciados desde las condiciones sociales de origen.

El primer elemento con el cual se busca explorar la contrastación sobre el calendario y la intensidad participativa se relaciona con el sexo. Uno de los hallazgos particulares en investigaciones previas, tiene que ver con la aparente prevalencia de participación masculina en algunos contextos. No obstante, poco se dice sobre si esas diferencias sólo se concentran en la intensidad final del evento o si también se suscitan distinciones en términos del carácter temprano o tardío con el cual se detona el involucramiento.

Con relación al sexo, en la muestra general de universitarios se hace notar que las diferencias no resultan



ampliamente divergentes entre la trayectoria de hombres y mujeres. No obstante, es importante subrayar dos cuestiones. La primera, que referente al calendario con que se inicia la participación política en alguno de los ámbitos considerados en este estudio, se presenta de manera más temprana para el caso de las mujeres. Así, a los 19 años de edad, casi el 32% de las jóvenes ya habían experimentado alguna incidencia participativa; mientras que a la misma edad, sólo el 27,73% de los hombres habían hecho lo propio.

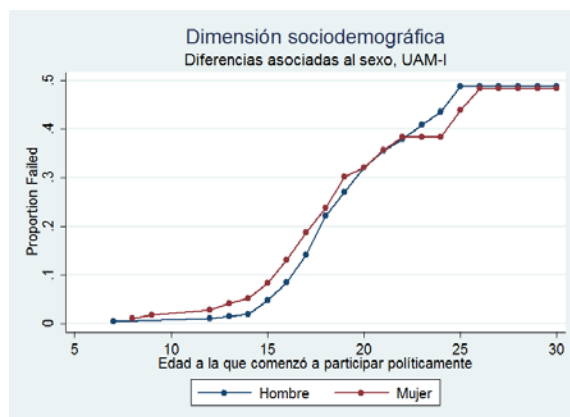
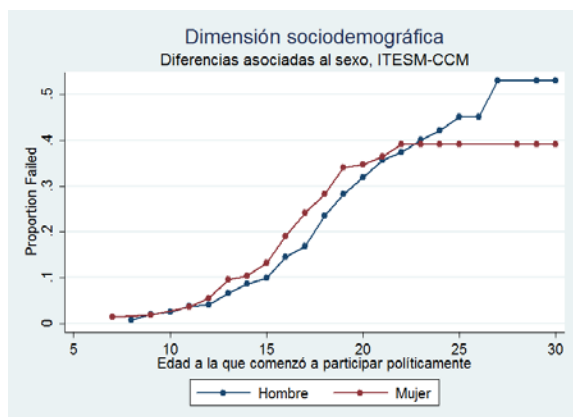
Una segunda cuestión a destacar, tiene que ver con la intensidad con que se presenta el fenómeno al cierre de los 30 años. A partir de los 23 años, se presenta un rebasamiento de los hombres, resultando en que al



inicio de la tercera década de vida, el 50,01% de los varones ya había estado involucrado en alguna actividad de carácter político, mientras que en el caso de las mujeres, sólo lo había hecho un 46%.

El dato cobra relevancia, en tanto uno de los temas tradicionalmente discutidos en materia de género tiene que ver con la profundización de las desigualdades asociadas al sexo, las cuales tienden a hacerse más marcadas conforme los individuos amplían sus espacios de sociabilidad e interpenetración.

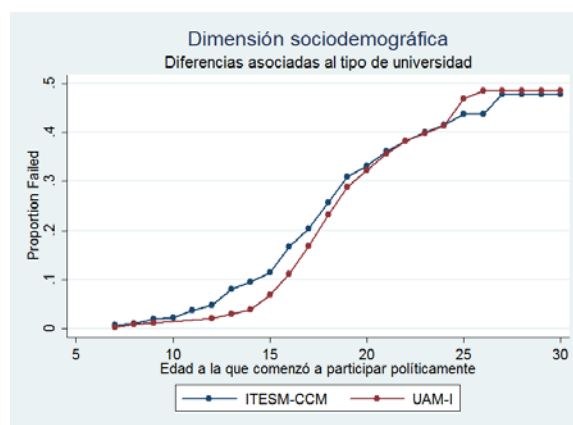
Empero, las diferencias asociadas al sexo presentan también particularidades derivadas del contexto escolar específico.



Al especificar la asociación entre el sexo y la participación política por universidad, los efectos sobre la temporalidad del involucramiento adquieren algunos rasgos especiales. Por ejemplo, en el caso del ITESM-CCM, se mantiene el patrón de un calendario de edades más tempranas de activación cívica para las mujeres, aunque la intensidad con que se presenta el evento al cierre de los 30 años se hace mucho más remarcada. A los 29 años, el 53,02% de los hombres del Tec ya habían iniciado su involucramiento cívico con respecto a sólo un 39,19% de las mujeres.

En contraste, en la UAM-I, se mantiene también el carácter temprano del involucramiento femenino, aunque en términos de intensidad, las diferencias prácticamente se vuelven nulas. A los 29 años, 48,89% de los hombres y 48,42% de las mujeres estudiantes de la UAM-I ya habían participado políticamente.

Controlando sólo por el tipo de universidad, se hace notar que las diferencias no resultan radicales. Si bien, los estudiantes del ITESM-CCM experimentan su activación cívica de manera más temprana, en términos de intensidad no se suscitan grandes brechas. Esto podría sugerir que en algún sentido la universidad no introduce o profundiza mayores ventajas o desventajas de las que ya se poseen o han adquirido en espacios colaterales al ámbito educativo. No obstante, ello no da pie para subestimar probables trayectos diferenciados que pudieran estar relacionados con otro tipo de privilegios o limitaciones surgidos de otros atributos de la dimensión sociodemográfica.

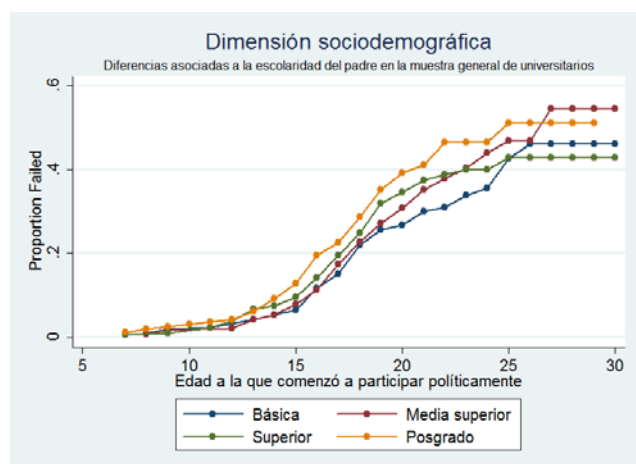


Un caso particular, tiene que ver con la escolaridad del padre y la madre de los sujetos estudiados.

Nivel	Escolaridad del padre (%)			Escolaridad de la madre (%)		
	ITESM-CCM	UAM-I	Total	ITESM-CCM	UAM-I	Total
Básica	3.68	39.12	22.12	6.49	43.91	25.96
Media superior	14.07	35.13	25.03	26.62	37.72	32.4
Superior	53.03	19.96	35.83	52.6	15.37	33.23
Posgrado	29.22	5.79	17.03	14.29	2.99	8.41
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia

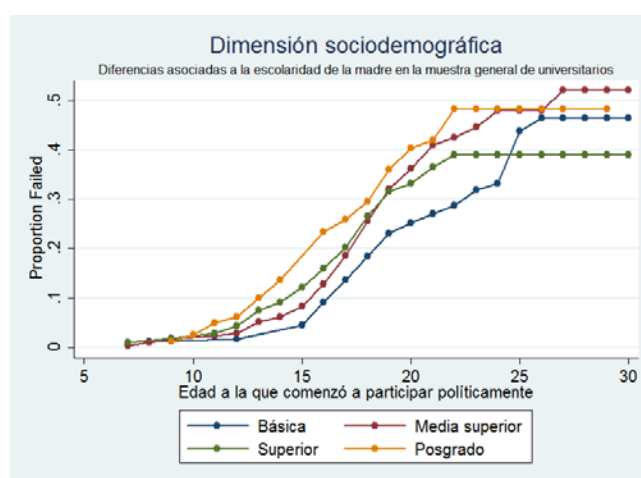
Claramente, en el caso del ITESM-CCM existe una carga en la escolaridad de los padres en los niveles superior y de posgrado, con diferencias asociadas al género. Mientras para la UAM-I hay un mayor margen de varianza con una concentración en los niveles de educación básica y media superior.



Contrastando por la escolaridad del padre en la muestra general de universitarios, se evidencia que aquellos cuyo padre tiene posgrado, comienzan de manera más temprana su activación cívica. Así por ejemplo, a la edad de 22 años el 46,53% de aquellos cuyo padre es posgraduado ya experimentaron algún tipo de participación de carácter político; mientras que a esa

misma edad, sólo el 31,05% de los estudiantes cuyo padre sólo accedió a la educación básica han tomado parte en el tratamiento de asuntos públicos.

Con relación a la intensidad de la activación cívica al límite de los 30 años, la situación se torna poco más compleja por cuanto los hijos de padre con sólo bachillerato alcanzan la mayor proporción de incidencias; en segundo lugar, se ubican los hijos de posgraduados; en tercer lugar, los estudiantes cuyo padre sólo tiene educación básica, y muy curiosamente, en último lugar, aquellos cuyo padre llegó hasta la universidad.



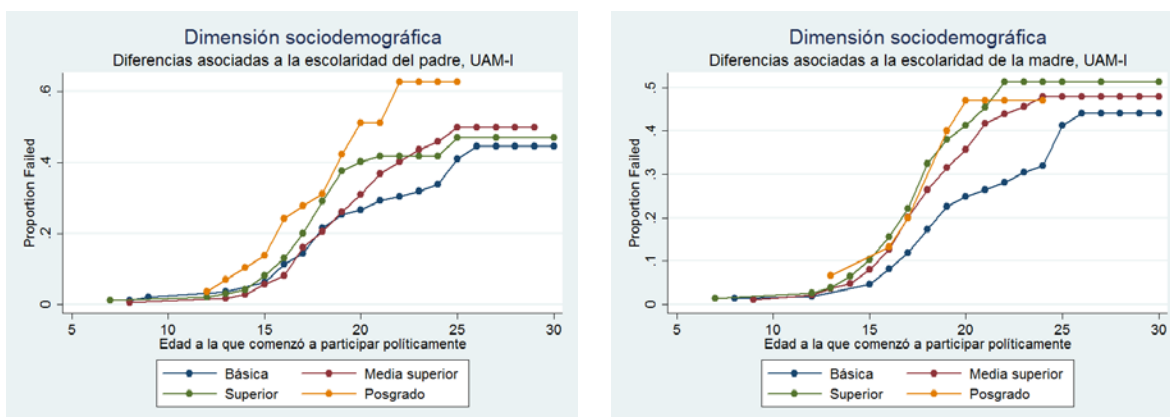
Al centrar la mirada sobre la escolaridad de la madre, el patrón resulta bastante similar. En primera instancia, las diferencias más remarcadas vienen dadas por la propia varianza que se asocia a la condición de género de la madre. En segundo lugar, muy en consonancia con el factor de escolaridad del padre, a los 19

años el 36,03% de aquellos cuya madre tiene posgrado ya habían iniciado su actividad política; mientras que a la misma edad, sólo había experimentado incidencias el 23,11% de los hijos de madre con acceso hasta la educación básica.

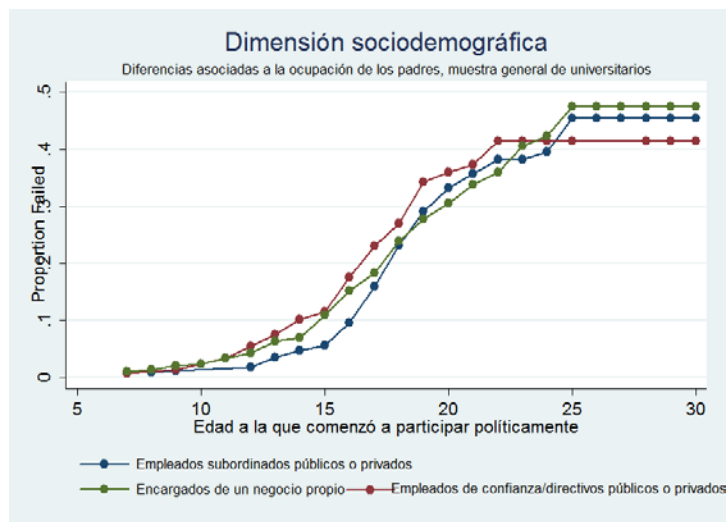
La temporalidad acelerada del involucramiento cívico viene nuevamente afectada por el incremento del estatus de escolaridad. Empero, también a una edad mucho más temprana se registra el cambio en los flujos de intensidad del fenómeno. Así, tal mutación implica que al cierre de los 30 años, nuevamente quienes experimentan de forma más intensiva el proceso de activación cívica son los hijos de madres con acceso hasta la educación media superior.

Una cuestión relevante en torno al factor de escolaridad, permite inferir que en algún sentido la condición educativa del padre y de la madre, como un elemento claramente distintivo del origen social, incide en la temporalidad con que se suscita el involucramiento cívico. No obstante, resulta curioso atinar que pese al efecto retardatario que tiene una menor educación sobre la edad en que se inicia la participación política, la escolaridad no necesariamente se traduce en intensidades donde se corresponda una mayor preparación con una mayor proporción de jóvenes expuestos. De hecho, podría suponerse que algunos de los estudiantes, en calidad de un ingreso a la educación terciaria que no fue posible para sus padres, terminan teniendo un acceso tardío al involucramiento cívico, pero de mayor proporción con respecto al resto de los parámetros comparativos.

Ahora bien, con el objetivo de evitar sobreestimar los resultados obtenidos, la exploración anterior se replicó sólo con los estudiantes provenientes de la UAM-I. Ello, considerando que a su interior existe un mayor margen de varianza en la distribución de los grados de escolaridad del padre y de la madre. Los resultados obtenidos son particularmente llamativos.



Al componerse la población de la UAM-I de un conglomerado de estudiantes con orígenes sociales más heterogéneos, el efecto temporal asociado a la escolaridad se mantiene, aunque con diferencias sustantivas en la intensidad parcial del evento. En la escolaridad del padre, resulta claro que los hijos de posgraduados terminan experimentando el evento con mayor intensidad. Mientras en la escolaridad de la madre, nuevamente se constata que la desventaja asociada al rol de género de la progenitora, se transfiere a sus alcances educativos, y esta a su vez se reproduce en los patrones tardíos e intensivamente diferenciados de los hijos.

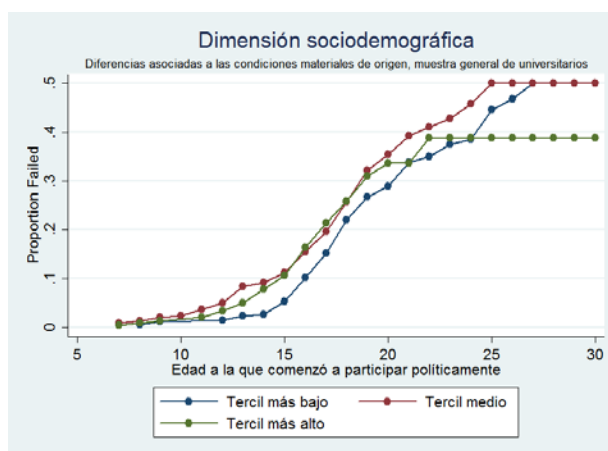


En torno a la ocupación de los padres, esta muestra algo también similar con el efecto temporal de la escolaridad. Los hijos de padres cuya trayectoria ocupacional se construye en torno a empleos directivos o de confianza en instancias públicas y privadas, tienden a experimentar de manera más temprana el proceso de involucramiento político. Empero, aquellos cuyos padres administran un negocio propio, o son empleados subordinados en el sector público o privado, aplazan el inicio de su participación cívica, pero experimentan dicho evento con mayor intensidad con respecto a los

hijos de directivos o trabajadores de confianza.

Al establecer distinciones asociadas a la ocupación controlando por la universidad de pertenencia, una cuestión interesante es que en el caso del ITESM-CCM se hace más remarcada la intensidad parcial al cierre de los 30 años en aquellos que son hijos de encargados de un negocio propio. Tal situación no resulta sorprendente, pues sin duda la tradición empresarial del Tecnológico de Monterrey continúa teniendo un fuerte peso en las condiciones de selección con que padres e hijos escogen la universidad donde realizarán sus estudios. Muy especialmente el Campus Ciudad de México, en donde al paso de los últimos años su población se ha venido engrosando con alumnos cuyas familias basan su sustento en la administración de pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, en torno a la dimensión sociodemográfica, se presentan los efectos temporales asociados a las condiciones materiales de origen de los estudiantes. Estas resultan particularmente relevantes por dos razones. Una primera, por el peso que se le confiere a los recursos tangibles como indicadores del nivel socioeconómico, y la preminencia que en algunos estudios e investigaciones se adjudica a este como predictor principal de la participación política (Verba, et al., 1995/ Mannarini, Leggitimo y Talò, 2008). Una segunda, porque junto a la escolaridad y ocupación de los padres, la potestad de recursos suele marcar de manera importante la acumulación de limitaciones para adquirir la autonomía y emancipación fundamentales del tránsito hacia la vida adulta.



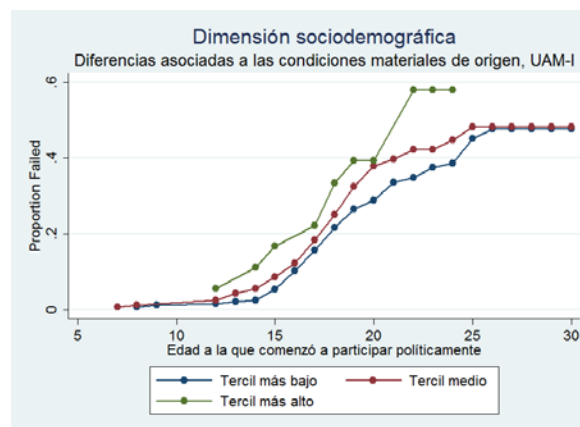
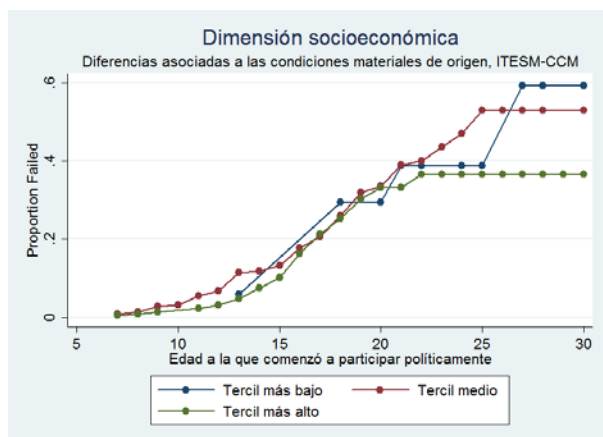
Para conocer las probables diferencias correlativas a las condiciones materiales de origen, se construyó un índice compuesto por los distintos recursos que el estudiante reportó tener en casa a los 12 años de edad. Para fines de comparación, el índice se tercilizó en niveles bajo, medio y alto.

Los resultados obtenidos evidencian que en la muestra general de universitarios, las diferencias sustantivas en calendario sólo se presentan entre el tercil más bajo y el resto de los grupos. No obstante, lo más llamativo reside en la intensidad diferenciada con que los estudiantes pertenecientes a distintos estratos experimentan la activación cívica al límite de los 30 años. Resulta claro que el 50% de los universitarios ubicados en el tercil medio y más bajo inician su actividad política antes de la tercera década de edad; mientras que sólo el 38,75% del estrato más alto hace lo propio.

Distribución según tercil de correspondencia en el índice de condiciones materiales de origen			
	ITESM-CCM	UAM-I	TOTAL
Tercil más bajo	3.68	63.87	34.99
Tercil medio	47.4	32.53	39.67
Tercil más alto	48.92	3.59	25.34
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia

Indudablemente, los efectos sobre la muestra general de estudiantes podrían estar sobreestimados o subestimados para el caso particular de cada institución. Como caución, se analizó la incidencia de las condiciones materiales de origen según el tipo de universidad.



Según lo esperado, las estimaciones muestran resultados contrapuestos. En el ITESM-CCM el tercil más alto se queda rezagado en la intensidad parcial con que experimenta la activación cívica hasta antes de los 30 años. Curiosamente, el 60% de los estudiantes del Tec ubicados en el tercil más bajo son quienes terminan experimentando el involucramiento participativo con mayor intensidad que los otros estratos.

Por su parte, en el caso de la UAM-I, la diferenciación por condiciones materiales de origen se manifiesta tanto en calendario como en intensidad. Siendo así, que aquellos estudiantes pertenecientes al tercil más alto son quienes experimentan de forma más temprana y con mayor intensidad la activación cívica hasta antes de los 30 años.

Tales diferencias, alientan a sostener nuevamente la relevancia del tránsito hacia la vida adulta como un proceso interventor en la activación cívica y la construcción de ciudadanía. Lo que se demuestra es que las diferencias asociadas a recursos y condiciones sociales de origen, operan de manera distinta de acuerdo con el contexto situacional del joven. De modo tal, que los efectos de esas condiciones no resultan determinantes, sino que se conjugan de modos altamente heterogéneos que se combinan con la forma en que el joven vive su conversión en adulto.

## 2.2 La dimensión familiar como plataforma de transferencia de hábitos y prácticas

El tránsito a la vida adulta presenta una relación de doble naturaleza con la familia de origen del joven. Por un lado, durante la conversión en adulto se manifiestan las pautas, hábitos y prácticas que de alguna manera han sido heredados y aprendidos como parte de la socialización familiar. Por otro, los horizontes de autonomía y adquisición de responsabilidades se configuran a la luz de un redimensionamiento de la relación que el joven sostiene con el hogar parental. En este apartado, se enfocan las baterías analíticas sobre la primera cara que reviste la naturaleza dual previamente aludida.

El primer elemento a explorar tiene que ver con la antecedencia de participación política en el seno familiar. Para ello, se estableció una distinción sobre los canales en los cuales podría haber tenido lugar ese involucramiento precedente. Como parte de los datos obtenidos mediante la encuesta aplicada, se conoció si los padres del estudiante habían participado activamente en el pasado por vías tipificadas como “convencionales” y “no convencionales”<sup>468</sup>.

<b>Indicadores de antecedencia de participación política familiar considerados en este estudio</b>	
<b>Convencionales</b>	<b>No convencionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos</li> <li>• Partidos políticos</li> <li>• Agrupaciones profesionales</li> <li>• Agrupaciones políticas</li> <li>• Instituciones de beneficencia</li> <li>• Asociaciones religiosas</li> <li>• Instancias de ayuda social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicado quejas en periódicos</li> <li>• Presentado queja contra autoridades</li> <li>• Pedido ayuda a OSC's</li> <li>• Asistido a manifestaciones</li> <li>• Juntado firmas con vecinos</li> <li>• Formado comisiones vecinales</li> <li>• Pedido ayuda a algún político</li> </ul>

<sup>468</sup> En función de las (1) mimbrecías, (2) los canales por medio de los cuales se establece la interlocución con las instancias del sistema político y (3) las pautas de tratamiento, la participación política puede ser clasificada como convencional y no convencional. En su acepción convencional, se caracteriza por:

- a) la adquisición de una mimbrecía formal enmarcada en prerrogativas orgánicas, las cuales dotan de derechos y obligaciones al individuo en tanto miembro de una instancia de agrupamiento;
- b) el uso de canales de involucramiento contemplados explícitamente por la ley; y
- c) pautas de tratamiento que igualmente vienen dadas por el establecimiento de prerrogativas jurídicas que enmarcan la forma, los estatutos de funcionamiento y los tiempos de respuesta entre la instancia participativa y los órganos correspondientes del Estado.

En contraparte, en su versión no convencional, la participación:

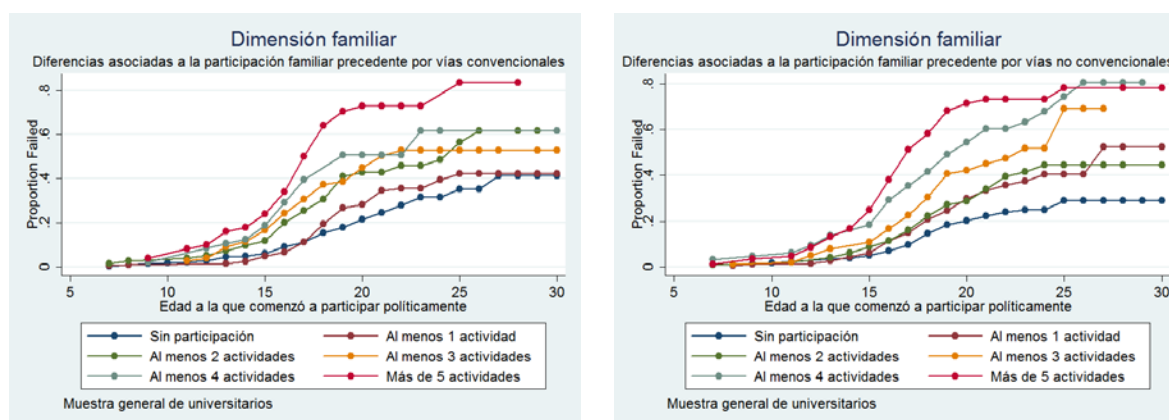
- a) no requiere de una mimbrecía formal, por lo cual el ejercicio de derechos y la adquisición de obligaciones, es de carácter intermitente, preponderando la adherencia y la simpatía por encima de cualquier otro mecanismo de pertenencia más formalizado;
- b) contempla el uso de canales de involucramiento extra-legales que no necesariamente constituyen una violación a la norma; y, por ende,
- c) la invocación de pautas de tratamiento que rebasan o no están claramente determinadas por la reglamentación jurídica del Estado.



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrupaciones vecinales</li> <li>• Grupos de pensionados</li> <li>• Grupos culturales o artísticos</li> <li>• OSC's</li> <li>• Asociaciones de padres de familia</li> <li>• Cargos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyado alguna campaña política</li> <li>• Asistido a protestas</li> <li>• Presentado quejas en radio o TV</li> <li>• Escrito cartas a algún político</li> <li>• Descontentos en mantas</li> <li>• Huelgas de hambre</li> <li>• Resuelto problemas en su comunidad</li> <li>• Tomado decisiones en su comunidad</li> </ul>
--	---

Fuente: elaboración propia

El relevamiento de tal precedente consistía en conocer el efecto temporal asociado para con el calendario e intensidad de la activación cívica de los estudiantes analizados. En este caso, las diferencias entre universidades resultaron completamente irrelevantes. Ambas presentaron el mismo patrón.



El calendario de experimentación del inicio de la actividad cívica, claramente se presenta muchísimo más temprano en aquellos cuyas familias poseen precedentes intensivos de participación política. A los 19 años, el 70,35% de aquellos cuyas familias participaron en más de cinco actividades de carácter convencional ya habían experimentado también el inicio de la toma de parte en el tratamiento de asuntos públicos. En contraparte, a esa misma edad, sólo el 17,98% de los jóvenes provenientes de contextos familiares pasivos habían emprendido la activación cívica.

En correspondencia, también a los 19 años, el 68,43% de los estudiantes cuyas familias registraron participación en más de cinco actividades de carácter no convencional ya habían iniciado su involucramiento político. Mientras en contraste, sólo el 18,47% de quienes provienen de familias pasivas habían experimentado tal evento.

Aunado al impacto sobre el calendario de activación, es también evidente que la intensidad parcial hasta antes de los 30 años se ve fuertemente influenciada. Así para ambos casos de antecedencia, cerca del 80% de quienes corresponden a contextos familiares más activos experimentaron su primer involucramiento político de manera exitosa.

Un segundo elemento considerado como parte de la incidencia del entorno familiar se relaciona con la antecedencia de esquemas de participación durante la infancia. Los universitarios encuestados reportaron los siguientes resultados:

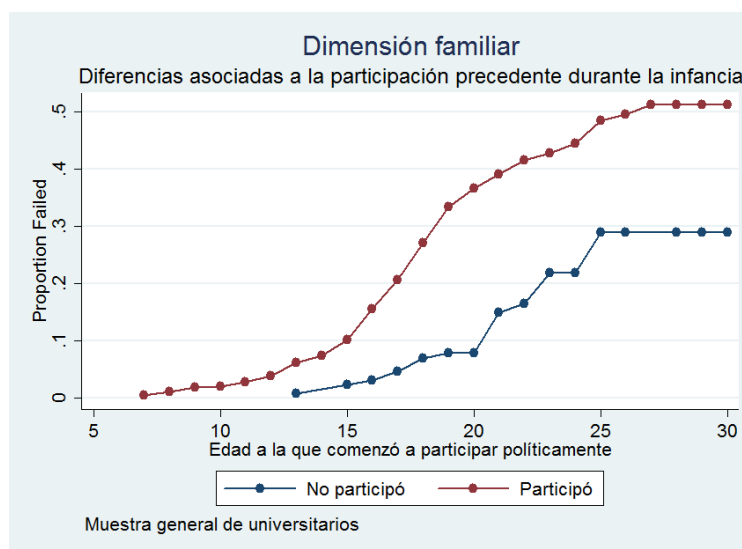
Antecedente de participación durante la infancia en distintos rubros			
	ITESM-CCM	UAM-I	Total
Agrupaciones de boy scouts	10.39	8.98	9.66
Equipos deportivos	76.84	52.3	64.07
Agrupaciones culturales o artísticas	54.11	35.73	44.55
Actividades de ayuda social o comunitaria	22.51	7.98	14.95
Estudiantinas o grupos de canto	27.49	13.17	20.04
Grupos estudiantiles	19.7	12.18	15.78
Grupos ambientalistas	6.06	7.58	6.85
Cargos escolares	35.06	32.53	33.75
Clubes de lectura	15.37	9.58	12.36
Grupos religiosos	15.58	13.17	14.33
Otra actividad	0.87	0	0.42
<b>Total de estudiantes con antecedentes de participación en la niñez</b>	<b>93.72</b>	<b>80.04</b>	<b>86.60</b>

Fuente: Elaboración propia

Muy similar a lo observado con la antecedencia de participación familiar, en el caso del involucramiento asociativo durante la infancia, también se dan importantes efectos en términos de calendario e intensidad. Respecto del primero, a los 19 años de edad, el 33,34% de los estudiantes que tuvieron oportunidad de participar en alguna actividad durante la niñez ya habían experimentado el inicio de su involucramiento cívico. Mientras que a esa misma edad, sólo 7,81% de aquellos sin precedentes participativos habían hecho lo propio.

La exploración desarrollada en este apartado, permite demostrar que así como se transfieren distintas desventajas a lo largo de muy diversos ámbitos, los circuitos de sociabilidad también operan como correas de transmisión de ventajas y privilegios que facilitan la habilitación política de los jóvenes durante el tránsito hacia la adultez.

Así, para redondear el análisis, el siguiente apartado presenta el modo en que determinados elementos vivenciales, con los cuales se adquiere autonomía y la potestad de nuevas responsabilidades, inciden en el acoplamiento entre la conversión en adulto y la activación como ciudadano.



### 2.3 La dimensión vivencial como trama de autonomía, responsabilidad y emancipación del joven en su conversión en adulto

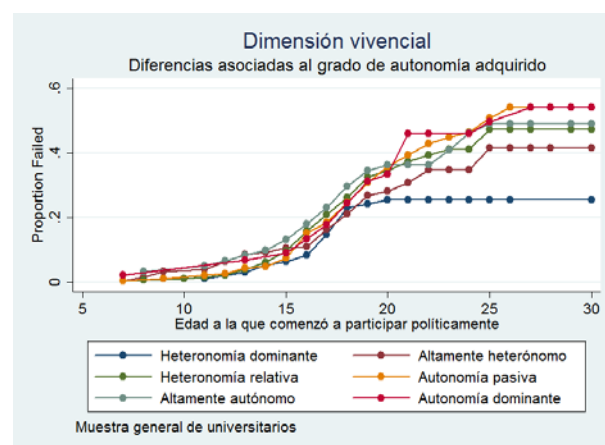
Durante el tránsito a la vida adulta, el carácter precoz del ingreso al mercado de trabajo o la aportación al ingreso familiar suele suscitarse como respuesta de las personas frente al azote de desventajas y vulnerabilidades que ponen en riesgo la estabilidad económica y social de sus hogares, sus proyectos futuros y sus circunstancias presentes.

Aunque en ocasiones, el acceso a un empleo reviste más una condición de privilegio que una afrenta emergente frente a la desigualdad, lo cierto es que la experimentación de eventos que conllevan a la toma de responsabilidades tiende a fortalecer la adquisición de rasgos autonómicos clave para el reconocimiento del joven como adulto ante sí mismo y la sociedad. La obtención de nuevos derechos y recursos implica en ese sentido el desarrollo de experiencias que conectan a la persona de forma distinta con el contexto envolvente.

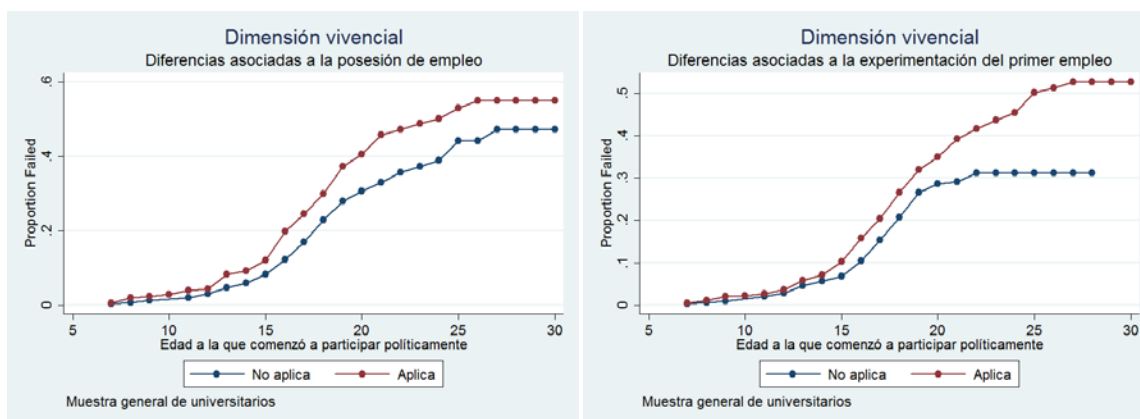
A fin de conocer el modo en que la autonomía y responsabilidades crecientes abonan a la participación política de los jóvenes universitarios estudiados, aquí se analiza la asociación e impacto de elementos vivenciales que se vinculan de forma directa con la ejecución de nuevos roles al interior de los espacios tradicionales de sociabilidad.

Personas que han experimentado el primer empleo			
	ITESM-CCM	UAM-I	Total
No aplica	43.72	30.14	36.66
Aplica	56.28	69.86	63.34
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Personas con empleo al momento de la encuesta			
Sin empleo	79.65	77.25	78.4
Con empleo	20.35	22.75	21.6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia



El primero de tales elementos se refiere a la experimentación del primer empleo y la condición laboral de los sujetos de estudio al momento de la encuesta. De acuerdo con la información obtenida, en la UAM-I el 69,86% de los encuestados ya había tenido acceso a un primer empleo; mientras que en el ITESM-CCM dicha situación aplicaba para un 56,28%. A la fecha del levantamiento 20,35% de los estudiantes del Tec y el 22,75% de los de la UAM tenían trabajo.

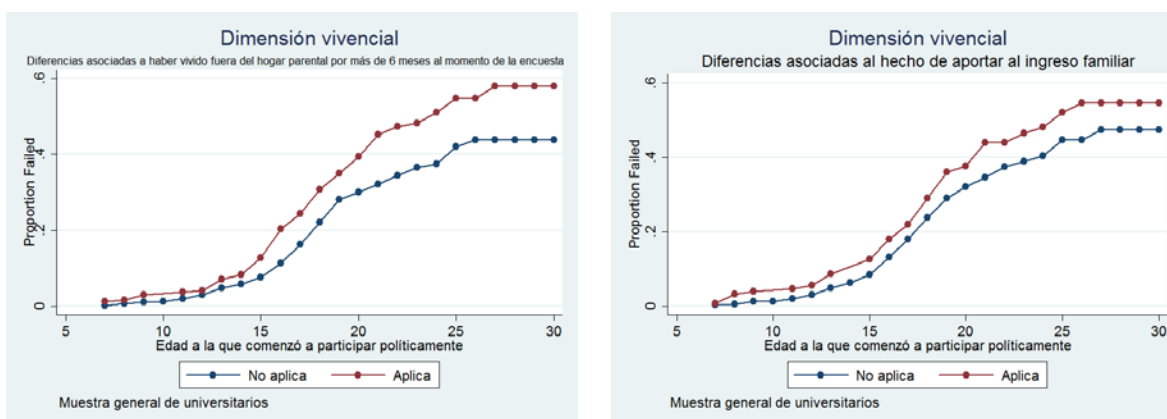


A partir de la estimación con tablas de vida, se encontró que no había grandes diferencias particularizadas por el tipo de institución. Por el contrario, se identificó un patrón común. Aquellos con la experiencia previa del primer empleo, iniciaron su actividad cívica a edades más tempranas con respecto a quienes aún no habían establecido su entrada al mercado de trabajo.

Evidentemente, se hace notorio un efecto asociado a la institucionalización del curso de vida. Las diferencias de calendario e intensidad no se hacen explícitas sino hasta pasado el umbral de la mayoría de edad. Así, a los 25 años, el 50,11% de aquellos que ya habían entrado por vez primera al mercado laboral, habían también experimentado su primer evento de carácter participativo. En contraparte, a esa misma edad, solamente el 31,12% de quienes nunca han trabajado habían comenzado su involucramiento cívico.

En términos de la intensidad de la activación participativa, es claro que al cierre de los 30 años, el evento se presenta en mayor proporción en quienes ya han ejercido el rol de empleado.

El segundo de los elementos explorados, se refiere a la emancipación doméstica y a las aportaciones al ingreso del hogar.



En ambos casos, las diferencias de calendario no resultan abruptas. Aunque sugieren que efectivamente, existe una interrelación subyacente entre el desarrollo de condiciones autónomas y responsabilidades, con una mayor intensidad en la experimentación de la activación cívica y política del individuo.

La autonomía<sup>469</sup> es en ese sentido un rasgo contingentemente adquirido a lo largo del desarrollo humano, y potenciado en la transición a la adultez. Tal es el caso, que las diferencias asociadas al grado de autonomía/heteronomía no se traducen en efectos temporales de calendario sino de intensidad parcial. Siendo que, efectivamente, mientras más autónoma se torna la persona mayor probabilidad tiene de experimentar su activación como agente cívico.

Finalmente, un elemento que combina el carácter contingente y acumulativo del horizonte vivencial es la vulnerabilidad. Para hacer observable dicho constructo, se considera la experimentación de ciertas situaciones que tendieran a minar o colocar en riesgo la integridad personal y social de la persona.

<b>Incidencias de vulnerabilidad según evento (%)</b>			
	<b>ITESM-CCM</b>	<b>UAM-I</b>	<b>Total</b>
<b>Embarazos no deseados</b>	4.33	6.99	5.71
<b>Víctimas de la delincuencia</b>	55.63	63.67	59.81
<b>Problemas graves de salud sin acceso garantizado a servicios médicos</b>	5.84	24.15	15.37
<b>Dejar de estudiar por falta de recursos</b>	3.9	15.97	10.18
<b>Dejar de estudiar por problemas domésticos</b>	4.11	13.17	8.83
<b>Víctima de violencia en la escuela</b>	9.96	15.37	12.77
<b>Víctima de violencia en el hogar</b>	6.93	15.97	11.63
<b>Víctima de violencia en la pareja</b>	5.63	8.58	7.17
<b>Padecido abusos de autoridad</b>	28.57	38.52	33.75
<b>Víctima de discriminación en la escuela</b>	14.07	17.17	15.68
<b>Víctima de discriminación en la calle</b>	16.67	23.15	20.04
<b>Recibido trato desigual por parte de autoridades escolares</b>	25.54	27.15	26.38
<b>Recibido trato desigual por parte de autoridades gubernamentales</b>	21.65	25.95	23.88
<b>Padecido alguna adicción particular</b>	12.99	15.57	14.33
<b>Tus amigos han padecido de alguna adicción particular</b>	42.21	43.91	43.09
<b>Tus familiares han padecido de alguna adicción particular</b>	22.73	24.75	23.78

Fuente: Elaboración propia

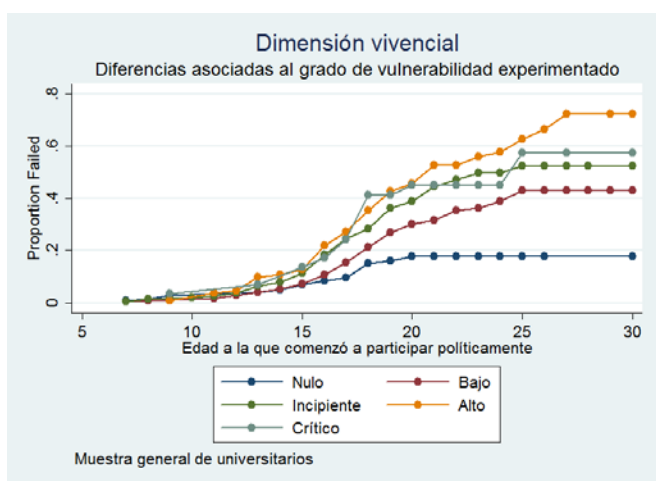
<sup>469</sup> Para hacer observable el grado de autonomía decisional del encuestado, se incluyó una batería de ítems que contempla la capacidad de decisión de la persona para adquirir bienes de alto costo; continuar estudiando; escoger qué estudiar; salir a divertirse; horarios de llegada a casa; cómo vestirse y comportarse en público; trabajar o no trabajar. Asimismo, se complementó esa información con indicadores sobre la fuente principal de sustento doméstico; quién solventa los gastos de salud y de educación. Con esos elementos, se construyó un índice sumatorio simple de autonomía con un grado de fiabilidad dado por un alpha de Cronbach de 0,7669.

Estableciendo categorías ordinales con base en el grado de acumulación de eventos de vulnerabilidad, se procedió a analizar la forma en como distintos gradientes inciden en el calendario e intensidad con que se da la activación cívica.

Los resultados arrojados son particularmente sorprendentes. Sin distinciones particulares entre una y otra universidad, las estimaciones evidencian que los niveles de vulnerabilidad inciden no sólo en el calendario de la activación cívica, sino en la intensidad parcial con que se registra el evento en el límite de los 30 años.

Nivel de vulnerabilidad			
	ITESM-CCM	UAM-I	Total
<b>Nulo</b>	18.61	11.58	14.95
<b>Bajo</b>	47.84	43.71	45.69
<b>Incipiente</b>	24.24	25.55	24.92
<b>Alto</b>	8.01	14.57	11.42
<b>Crítico</b>	1.3	4.59	3.01
<b>Total</b>	100	100	100

Fuente: Elaboración propia



El carácter atípico de los resultados obtenidos, permite conjeturar que efectivamente el tránsito a la vida adulta se establece bajo la tensión provocada por ventajas y desventajas acumuladas, y la constitución de tramas contingentes frente a las cuales adquiere volumen el potencial reactivo y agencial de las personas.

La ubicación de la vulnerabilidad como factor de impacto en el proceso de activación cívica de los universitarios analizados, permite hacer notar que una mayor exposición a riesgos de desafiliación e

inestabilidad personal puede fungir como acelerador de la toma de parte en el tratamiento de asuntos públicos. Más aún, que trayectorias con un fuerte componente de eventos conflictivos desembocan en proporciones mayores de personas que inician su actividad política como probable respuesta frente a tales condiciones.

### 3. A manera de conclusión

La investigación aquí presentada, no arriba de ninguna manera a hallazgos concluyentes. Empero, la principal aportación deviene de la posibilidad de establecer hipótesis emergentes que puedan servir de guía para una agenda común entre la tarea científica y la procuración de la participación cívica por parte de los organismos públicos responsables.

Efectivamente, la interrelación entre la transición a la adultez y el proceso de activación política en los universitarios estudiados, permite ubicar la relevancia de analizar dicha imbricación como resultado de horizontes de ventajas y desventajas acumuladas que redundan en trayectorias plurales de conversión del joven en adulto, y del estudiante en ciudadano.



Al margen de la añeja tradición de estudio basada en la búsqueda de asociaciones entre factores sociales y participación política, el presente trabajo permite evidenciar el modo específico en que dimensiones socio-demográficas, familiares y vivenciales se traducen en cambios puntuales sobre el calendario e intensidad con que acontecen los involucramientos primerizos de los jóvenes en el tratamiento de asuntos públicos.

Como elementos explicativos y envolventes de la transición del joven a la vida adulta, los factores explorados dan cuenta del modo en que distintas condiciones inmanentes y contingentes retrasan o potencian la agencia política de los sujetos.

Efectivamente, distinciones sobre el origen social implican trayectorias diferenciadas en tiempo e intensidad con las cuales el joven universitario experimenta la ejecución práctica de su compromiso cívico. No obstante, resulta llamativo el que las probables desventajas de origen permitan generar esquemas decisionales con los cuales una mayor autonomía y un mayor sentido de responsabilidad y orientación de cambio, posibiliten el resarcir y redimensionar la carencia de ciertos recursos y habilidades tradicionalmente sobreestimados.

Quizá entre algunas de las respuestas pendientes de obtener, está el dilucidar el papel efectivo que el acceso a la educación superior juega en esa lógica de reconversión de limitaciones, que redundan en una activación participativa más temprana y de mayores proporciones. Empero, lo que resulta innegable es que las condiciones sociales y vitales sobre las cuales se construye el paso de la juventud a la adultez merecen de una atención primordial desde los diversos flancos disponibles.

Desde las ciencias sociales, el énfasis analítico y metodológico debe dar lugar a la producción de evidencia sistemática que, además de contestar a las interrogantes sobre el calendario e intensidad de la activación cívica, permitan conocer el volumen y ritmos de sostenibilidad con los cuales se ejerce la ciudadanía.

En complemento, desde las instituciones públicas, se vuelve necesario el establecer los diálogos pertinentes, que en conjunto con la labor investigativa, permitan diseñar y ejecutar instrumentos que coadyuven a romper con limitaciones y constreñimientos que afectan el curso vital de los jóvenes, y por ende, su propia constitución como agentes políticos en activo.

El preocuparse sobre los modos de construir el camino a la adultez, y las correlativas pautas de concreción de ciudadanía, implica ante todo asumir la tarea primordial de comprender la envergadura de la interrelación relevada a lo largo de este ensayo. Sin duda alguna, conocer el modo en que tornarse adulto se vincula con la propia transformación de la persona en ciudadano, alberga la posibilidad de prefigurar qué tipo de actores políticos habrán de protagonizar el futuro de México. De comprender hacia dónde se dirige la democracia actual. Pero sobretodo, resolver qué cambios deben tener lugar en el presente a fin de incidir en la edificación un mañana más inclusivo; con una sociedad menos desigual y mecanismos efectivos que permitan incorporar las voces y necesidades de todos aquellos que hoy no sólo no son escuchados, sino que ni siquiera tienen la oportunidad de pronunciarse.

#### **4. Referencias Bibliográficas**

Arnett, J. (2009). "The emergence of emerging adulthood" en Furlong, A. (ed) Handbook of youth and young adulthood. Nueva York: Routledge.

- Barnes, S. y M. Kaase, et. al. (1979). *Political action: mass participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Blossfeld, H., et.al. (2005). *Globalization, uncertainty and youth in society: the losers in a globalizing world*. Nueva York: Routledge.
- Booth, J. y M. Seligson. (eds.). (1979). *Political participation in Latin America: Volume I (Citizen and State) and Volume II (Politics and the poor)*. Nueva York: Holmes and Meier.
- CEPAL. (2007). *La juventud iberoamericana: tendencias y urgencias*. Buenos Aires: CEPAL.
- Conge, P. (1988). "The concept of political participation: toward a definition" en *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 2. Nueva York: New York University Press.
- De Oliveira O. y M. Mora (2011). "Transición a la vida adulta: la importancia de la condición de clase, del género y de la edad" en Tepichín, A. (ed.). *Género, pobreza y desarrollo*. México: Colmex.
- De Oliveira O. y M. Mora (2009). "Los jóvenes en el inicio de la vida adulta: trayectorias, transiciones y subjetividades" en *Estudios sociológicos*, XXVII:79. México: Colmex.
- Echarri, C. y J. Pérez Amador. (2007). "En tránsito hacia a adultez: eventos en el curso de vida de los jóvenes en México" en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 22, núm. 1, pp. 43-77.
- Estrada, N., M. de la Paz y M. Gil. (2007). "De cuál te pinta mejor, a para cual te alcanza: desigualdad e inequidad social en el acceso a la educación superior en México" en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 9, no.1. México: UABC.
- Fornos, C., T. Power y J. Garand. (2004). "Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000" en *Comparative political studies*, 37(8), 909-940.
- Frizzell, C. (2009). *The Cumulative Effects of Experience on Political Participation*. Conference Papers – Midwestern Political Science Association, 1.
- Galston, W. (2001). "Political knowledge, political engagement, and civic education". En *Annual review of political science*, 4, 217-234.
- Hogan, D. y N. Astone. (1986). "The Transition to Adulthood." *Annual Review of Sociology* 12:109-130.
- INEGI. (2010). *Censo de población nacional*. México: INEGI.
- Mannarini, T., M. Leggitimo y C. Talò. (2008). "Determinants of social and political participation among youth. A preliminary study" en *Psicología política*, No. 36, pp. 95-117.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parry, G., et.al. (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pascarella, E. y P. Terenzini. (2005). *How college affects students: a third decade of research*. San Francisco: Jossey Bass.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Putnam, R., R. Leonardi y R. Nanetti. (1993). "Social capital and institutional success" en *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Rosenston, S. y J. Hansen. (1993). *Mobilization, participation and democracy in America*. Nueva York: McMillan.

SES-SEP. (2010). Informes de educación superior en México. México: SEP.

Van Deth, J. y M. Elff. (2004). "Politicisation, economic development and political interest in Europe" en *European Journal of Political Research*, 43(3), 477-508.

Verba, S., et. al. (1995). *Voice and inequality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Verba, S., N. Burns y K. Lehman Schlozman. (1997). "Knowing and caring about politics: gender and political engagement" en *The Journal of Politics*, no. 59, pp. 1051-1072.

Verba, S., N. Burns y K. Lehman Schlozman. (2003). "Unequal at the starting line: creating participatory inequalities across generations among groups" en *The American sociologist*.

[www.itesm.mx](http://www.itesm.mx).

[www.uam.mx](http://www.uam.mx).

## **La democracia y los primo-votantes. ¿Qué es la democracia para los jóvenes?**

**Óscar Espinoza García**

Universidad de Guadalajara

### **Introducción.**

Cuando se hacen estudios sobre jóvenes y política por lo general se muestran estadísticas que tratan de dibujar un panorama sobre las percepciones que dicho sector de la población tienen sobre el tema político que refiera el estudio. Sin duda hay un problema teórico-metodológico al respecto, ¿se analiza a la política o a los jóvenes? Este estudio pretende poner el centro a ambas partes, no polarizar para comprender la relación que hay en ambos campos. Como ejemplo se toman a los partidos políticos. ¿Cómo los entienden? ¿Qué son? ¿Para qué sirven?, las respuestas se darán desde la perspectiva que los jóvenes tengan sobre los partidos políticos en México. Sin embargo, previo a ese ejercicio es necesario hacer algunas consideraciones teóricas. Al hablar de conceptos, cuáles sean, y sus definiciones, existen por lo menos dos posibles posturas para adoptar.

La primera es pensar que estos son inmutables, es decir, que sólo significan lo que la tradición señala. Cuando se refiere la palabra tradición en este documento, se sugiere que se entienda como toda aquella tradición teórica que dota de significación a los conceptos. La otra postura es pensar que los significados cambian. Esto implica repensar los conceptos desde sus aristas clásicas hasta el presente. Para Fernando Bárcena (2010), en *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, los conceptos tienen continuidad y cambio, esto implica que la “historia de los términos, y su evolución, mantiene un punto de contacto con el origen”. (Bárcena, 2010: 29). La cita es clara, el significado de los conceptos siempre estará finamente ligado a su génesis, pero ello no quiere decir que siempre refieran lo mismos, es decir, siempre existirá posibilidad trazar nuevas formas de entender las palabras.

Al defender la segunda postura sobre los conceptos, referida en el párrafo anterior, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo se construyen nuevos significados? Ya se dijo que siempre se hará referencia a la tradición, ese ejercicio implica entonces situarse en el presente. Pensar en, y desde, la realidad actual, lleva a sugerir significaciones, y con ello, interpretar, explicar y comprender posibles significados. Este ejercicio es el que se hará con las narraciones obtenidas de los primo-votantes, jóvenes que por primera vez votaron en las elecciones Jalisco 2012 en Guadalajara. A partir de su realidad se tratará de definir lo que para ellos significan partidos políticos, para ello, en el apartado Estudios sobre jóvenes y política, se hace una crítica sobre la forma en que se estudia dicho binomio.

Sin olvidar que en este tipo de documentos se debe tener presente un rigor académico sobre la teoría consultada. Para esta investigación se realizó ese ejercicio que, por cuestiones de tiempo y espacio, no se presentan ampliamente, sólo se da cuenta de breves conclusiones en el apartado titulado Posturas teóricas sobre la democracia. La metodología aplicada y datos obtenidos están en el siguiente apartado llamado De cómo ahora los jóvenes que votaron en el 2012 comprenden la democracia. Las conclusiones se muestran en La democracia y los primo-votantes.

### Estudios sobre jóvenes y política

Suelen ser recurrentes los estudios sobre jóvenes y política, tantos son que resulta un lugar común en la Ciencias Sociales. Los realizados por instituciones gubernamentales siempre corren el riesgo de estar sesgados y su resultado podría tomarse como verdadero cuando diversos investigadores los refieren en sus propias investigaciones. Sobre este asunto existe un problema, por lo menos. Tiene que ver con criterios teórico-metodológicos de los mismos, es decir, cómo se estudian a los jóvenes, bajo qué criterios. Por ejemplo, según la *Encuesta Estatal sobre Cultura Política y Prácticas ciudadanas* elaborada en el año 2005 por el Gobierno de Jalisco, el 91.1 % de los jaliscienses considera que los jóvenes son los que deberían participar más en los asuntos de la política, Dicho documento también indica que el 50.5 % de ese sector de la población ven a la política como una actividad complicada.

A simple vista el estudio no presenta ningún problema, y sin embargo hay uno de suma importancia y que poco se atiende. ¿Qué es política? En esa investigación ¿qué debemos entender por política? No se hacen referencias teóricas al respecto, empíricas tampoco. Una posible solución pudo ser preguntar a los encuestados qué entienden por política y así podría existir una postura sobre lo qué es política. Como fue un trabajo realizado por una institución gubernamental, para evitar que aquello debería entenderse por política pareciera una postura del Estado, manifestar un debate teórico al respecto pudo también ser una solución. Este tipo de problemas no sólo se presentan en el ámbito local, a nivel nacional suceden lo mismo e incluso hay más inconsistencias.

Análisis más recientes como el capítulo Jalisco de la Encuesta Nacional de la Juventud 2010, indica que 49 % de los jóvenes del estado no habla sobre temas políticos.

Cuando los jóvenes de Jalisco hablan de política lo hacen con:								
Madre	Padre	Pareja	Otros parientes	Amigos	Otras personas no parientes	Con nadie	Con ambos papás	No contestó
8.7%	5.9%	10.4%	5.2%	11.5%	3.0%	49.0%	6.3%	0.1%

Elaboración propia. Fuente: IMJUVE, Encuesta Nacional de la Juventud 2010.

Si casi la mitad de los en Jalisco no hablan sobre política, entonces los que sí lo hacen ¿de quién aprenden más sobre el tema? La respuesta podría ser que conocen más a partir de lo que hablan con sus amigos, si observamos los resultados de la tabla anterior, sin embargo de otra persona depende el conocimiento al respecto.

¿De quiénes aprende el joven jalisciense sobre política?								
Padres	Amigos	Novia(o)	Primas(os)	Otro pariente	Por sí mismo	Otras personas no parientes	Algún maestro	No contestó
19.1%	7.5%	3.0%	0.7%	4.8%	11.8%	12.1%	39.5%	1.5%

Elaboración propia. Fuente: IMJUVE, Encuesta Nacional de la Juventud 2010.

Además el 12.8 % de los entrevistados no confía en los partidos políticos. Sin embargo el 7.1% de los jóvenes en Jalisco han participado alguna vez en una organización política. El 27.3 % del mismo sector de la población no participan en organizaciones políticas porque no confían en ellas. Ese mismo estudio consideró que la entidad ocupa el segundo lugar a nivel nacional, el primero lo tiene el Distrito Federal, en participación ciudadana y política juvenil.

Hay algunos problemas con la información presentada. En el capítulo Jalisco de la Encuesta Nacional de la Juventud 2010, no se dice qué debe entenderse por política, pero sí señala que ésta mantiene un vínculo con los problemas del país, sin embargo no se describe ningún posible problema en el país. Profundicemos en el tema, si los jóvenes señalan que aprenden más sobre política con un profesor, entonces se hace en alguna institución educativa; pensemos que se aprende más sobre el tema en la educación superior, entonces en el caso de la Universidad de Guadalajara que para el calendario 2013 B de un total de 30 mil 907 aspirantes sólo 9 mil 535 fueron admitidos, entonces ¿qué pasa con los 21 mil 372 rechazados? Seguramente es tema de conversación el hecho de no tener un espacio en una universidad pública. ¿Eso es hablar de política?

Como ya se dijo el mismo estudio señala que el 12.8 % de los entrevistados no confía en los partidos políticos ¿por qué? sería interesante saberlo que no se dice en el documento. Indica también que el 7.1% de los jóvenes en Jalisco han participado alguna vez en una organización política ¿cuál y por qué decidió participar? No se sabe. ¿Por qué el 27.3% de la muestra no confía en los partidos políticos? Quizá el mayor problema que se observa en ese tipo de estudios es tener la información a medias ¿de qué sirve saber porcentajes? Sería mejor saber por qué surgen, es decir, identificar percepciones de los jóvenes sobre los problemas, por ejemplo, que ven en los partidos políticos.

Ya en un panorama general sobre el tema en México, con trabajos como los citados surge la inquietud en algunos científicos sociales como Gonzalo Alejandro Ramos y Claudio Escobar Cruz (2009), quienes en *Jóvenes, ciudadanía y participación política en México* consideran que a pesar de ser mínima la intervención en actividades políticas y de participación ciudadana, en los jóvenes se observa un cambio generacional en su actitud ante mencionadas situaciones, es decir, poco a poco hay más participación en asuntos públicos, pero todo comienza en el seno familiar, es ahí donde los jóvenes encuentran un lugar para discutir los temas políticos que le interesan. Por otra parte, al alcanzar la edad requerida para ejercer sus derechos como ciudadano comienza una

*“construcción gradual por el individuo de su propia ciudadanía mediante el aprendizaje de códigos, conocimientos y del ensayo, considerando que las habilidades de la práctica democrática no se adquieren al nacer. Así, para los jóvenes más jóvenes la asunción de diferentes derechos se realiza en forma secuencial y acumulativa mediante un aprendizaje en el ejercicio.” (Alejandre, Escobar, 2009: 114).*



Sin embargo surge un problema que los autores observan. Las instituciones políticas son obsoletas y no tienen la capacidad de generar los espacios necesarios para que los jóvenes desarrollen su participación ciudadana.

Alejandre y Escobar concluyeron que la participación de los jóvenes estadísticamente es baja, sin embargo eso no significa que potencialmente pueda ser alta, el hecho de que las instituciones del Estado no brinden lo necesario para incentivarla, no quiere decir que los jóvenes no generen sus propios espacios. El estudio de los autores no analiza casos en específico. Sin embargo dan cuenta de la posibilidad de realizar investigaciones que permitan observar particularidades de la participación ciudadana y electoral de los jóvenes que sí están interesados en ella.

En este apartado se intentó demostrar la existencia de fallas teóricas y metodológicas en los estudios que se hacen sobre jóvenes en relación a la política y lo político, si bien este no es el momento ni espacio de debatir sobre lo qué es política, y lo político, lo que es necesario reafirmar es la falta de posturas que los investigadores deben tomar al momento de realizar análisis como los citados. Con esto no se pretende decir que dichos documentos son incorrectos o que no brindan algún aporte, sino que, por ejemplo, si a los jóvenes se les quiere preguntar sobre política es necesario tener referentes teóricos, y por otra parte saber cómo entiende ese sector de la población la política.

### **Posturas teóricas sobre la democracia**

La democracia es una construcción viva y por lo tanto el concepto también. En ese sentido no se puede negar la existencia de los tipos de democracia, si bien no es el fin de este apartado teórico detallar cada uno de ellos a fondo, no se desconoce la presencia de la democracia directa ni la representativa o también llamada indirecta. En ambas es posible observar las aportaciones, por ejemplo desde una perspectiva del conjunto acciones, desarrollada por Bovero (2002) con su gramática de la democracia; mientras que Bobbio (2007) se centra en un conjunto de reglas y promesas no cumplidas; a su vez Ferrajoli (2001) también observa fallas en la democracia. Hacer evidente las situaciones desarrolladas en párrafos anteriores favorece al presente estudio porque la pluralidad de las formas para entender la democracia supone diversidad también en la manera de comprender a los candidatos a puestos a elección popular, en el entendido que forman parte de la propia democracia. La invitación de los autores referidos es comprender los elementos de la democracia. De ellos, el que más atañe a esta investigación es el un conjunto de normas que permiten a los ciudadanos participar en la vida política del Estado, por ejemplo el voto en procesos electorales, elemento destacado por los integrantes de la muestra para este estudio.

### **De cómo ahora los jóvenes que votaron en el 2012 comprenden la democracia.**

Para la muestra en esta investigación se tomó la decisión de entrevistar a doce jóvenes de la ciudad de Guadalajara, con 18 años de edad al día de las elecciones Jalisco 2012, se les dio el nombre de “primovotantes”. Cuatro de cada estrato social (bajo, medio, bajo), según la estratificación que hace el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). De ellos, seis son mujeres y seis hombres. La siguiente tabla muestra más información socio-demográfica sobre las integrantes de la muestra.

### Información socio-demográfica de la muestra

Primo-votante	Edad	Sexo	Estrato	Colonia	Vive con	Ocupación	Grado máximo de estudios
1	19	M	Medio	Colonia del sur	Madre y hermanos	Estudiante y empleado	Cursa Lic. en Derecho
2	19	F	Medio	Sauz	Hermana	Empleada	Ing. En sistemas. Trunco.
3	19	F	Medio	Arboledas del sur	Padres y hermanos	Estudiante	Cursa Lic. en Educación
4	19	F	Alto	Providencia	Padres y hermanos	Estudiante	Cursa Lic. en Educación
5	19	M	Bajo	Villa Guerrero	Madre y hermanos	Empleado	Car. Tec. Profesional medio en música. (Becado)
6	20	F	Alto	Providencia	Padres	Estudiante y empleada	Lic. Ciencias de la comunicación
7	19	M	Media	Obrera	Padres	Estudiante y empleado	Cursa bachillerato abierto
8	19	M	Bajo	Ferrocarril	Madre y hermanos	Estudiante y empleado	Bachillerato
9	19	M	Alto	Arcos Vallarta	Padres	Estudiante	Bachillerato
10	19	F	Bajo	Echeverría	Padres	nini	Bachillerato. Trunco.
11	19	F	Bajo	Villa Guerrero	Novio. (En casa de mamá del novio).	Estudiante	Cursa Bachillerato
12	20	M	Alto	Jardines del bosque	Padres	Estudiante	Cursa Ing. Industrial

Elaboración propia

La siguiente tabla presenta información socio-política de las integrantes de la muestra:

### Información socio-política de las integrantes de la muestra

Primo-votante	Edad	Sexo	Estrato	Motivo para obtener credencial para votar	Filiación partidista	Sentido del voto
1	19	M	Medio	Trámites diversos	PRI	Alfaro
2	19	F	Medio	Para votar	No	Aristóteles
3	19	F	Medio	Entrar a bares y antros	No	Fernando Guzmán
4	19	F	Alto	Entrar a bares y antros	No	Fernando Guzmán
5	19	M	Bajo	Para votar	MC	Alfaro
6	20	F	Alto	Trámites diversos	No	Alfaro

7	19	M	Media	Sólo por tenerla	PRI	Alfaro
8	19	M	Bajo	Sólo por tenerla	No	Alfaro
9	19	M	Alto	Trámites diversos	No	No dijo porque le dio pena
10	19	F	Bajo	Para votar	No	Aristóteles
11	19	F	Bajo	Entrar a bares y antros	No	Alfaro
12	20	M	Alto	Para votar	No	Aristóteles

A los integrantes de la muestra se les aplicó una entrevista semi-estructurada por separado, se les preguntó específicamente sobre democracia para saber cómo la entienden y para qué sirve, entre otros aspectos, cabe señalar que durante las sesiones, se abordaron otros temas como participación ciudadana y sistema electoral. Como esta investigación sólo tiene como objetivo saber qué información tienen sobre dicha forma de organización social, el siguiente cuadro muestra las respuestas sobre el tema:

Cuadro concentrador de respuestas sobre democracia		
Estrato bajo		
Primo-votante	¿Dónde obtuvo información?	¿Cómo la entiende?
5	Educación media superior.	<p>“Es, pues, la decisión conjunta para tener un gobernante. Yo lo entendió como lo definían antes la democracia para la elección de quien nos va a gobernar.”</p> <p>“Falla en el hecho de que no se respetan las mayorías. Yo participé en las elecciones y sí me di cuenta directamente de muchas irregularidades pese a que se hicieron muchos reportes y lo único que te decían es “no, nosotros tenemos el dato que es así y así”. Las personas ya confían en la democracia y entonces las personas ya no estaban votando y eso siento que es lo que falla”.</p>
8	Trabajo PRI	<p>“Para mí la democracia, pues, no sé del concepto pero tiene que ver con que uno vote por quien uno quiere, qué tú pienses no ¿sí es eso no?”</p> <p>“Ira”, pues no sé, pos tratando de ser igual con las personas, no sé de qué forma, así la igualdad ante todo”.</p>
10	Conversación con otras personas	<p>“No sé, pues una definición es así variadona... democracia es así como todos, la gente la sociedad que todos tienen su puntos de vista... me agarraste de bajada, pues se respeta todos los puntos de vista, se elige al que según eso ganó de las votaciones pero no, todo está planeado en la política”.</p> <p>“Bueno, pues yo soy de esas gente que tú no te metes conmigo y no me meto con nadie, pero en sí, si me dicen que estoy mal en algo, o por quién voté, pues se burlaban por quién voté y es molesto hasta cierto punto porque tú votas por quien quieras y no por quien te digan”.</p>
11	Conversaciones con amigos	<p>Es equidad en las personas, es igualdad ante los votos.</p> <p>Pues es que nunca he buscado exactamente la definición, pero siento que es lo que significa, así por platicas con mis amigos y mi papás... pues dicen que México es corrupto.</p>

		<p>Pues trato de empezar por mi misma... no puedo corregir a todas las personas, pero igual y si empiezo yo pues es un cambio haciendo las cosas bien, sin mordidas y eso que no se me hacen y veo que lo hacen y me quedo viendo así cómo lo hacen, y ver si les da pena.. a ver dásela enfrente de mí.</p> <p>La libertad de expresión, de los derechos de las personas así debe ser, las decisiones. La decisión es eso, lo que tú quieras y no la de la tele o los demás. Pero eliges y se trata de una persona que estará al mando.</p>
Estrato medio		
1	Universidad	<p>La democracia es “algo indispensable, pero algo que no sirve. A fin de cuentas uno hace lo que quiere güey, en la democracia dicen que cuentan la opinión de los demás, pero siempre los de más alta categoría terminan rigiendo, mandando”.</p> <p>“La democracia es indispensable para llevar cierto control para un grupo social”.</p> <p>“La democracia es un cierto derecho que los ricos piensan se les debe de dar por obligación”.</p> <p>“La democracia debería ser general, que tomarán en cuenta el mínimo individuo del sistema hasta... que tomarán en cuenta a todos, hasta al anciano, hasta el simple estudiante”.</p>
2	<p>Información obtenida principalmente a través de su hermana de 27 años de edad. (Lic. en Derecho y simpatizante del PRI).</p> <p>No recuerda que durante su educación básica haya recibido información sobre democracia.</p>	<p>“Para mí es un derecho que tenemos todos de opinar lo que cada quien lo que quiera. ¿Cómo la aplico? Pues no dejándome influenciar por nadie, simplemente lo que yo pienso, lo que yo veo, simplemente trato de escuchar una parte y otra para yo hacer mi opinión de democracia. La aprendí desde mi casa, al opinar, al dejar que tú decidieras tus propias cosas y no dejar que te impongan las cosas”.</p> <p>“La verdad es que cada quien lleva su rol de vida, nosotros sabemos las reglas que hay, pero sobre lo que decidimos nadie se mete”.</p>
3	Educación en casa, reforzada en educación básica, media superior y superior.	<p>“Democracia es como seguir la idea de la mayoría de las personas, o la opinión, más bien. Al estar estudiando, pues en la Normal, pues con los niños quieras o no es algo que se está inculcando, a la hora de estar trabajando con ellos, les comentas o te das cuenta de lo que la mayoría quiere y en base a eso pues partes de la situación”.</p> <p>“Tú les pones las opciones, obviamente encaminado a lo que tú pretendes, a lo que tú quieres. Obviamente te dejas encaminar por lo que la mayoría quiere”.</p> <p>“Entonces ¿la democracia es decidir?</p> <p>Sí, pues todo, desde la persona que te va a gobernar hasta lo que vas a comer dependiendo la mayoría”.</p>
7	Educación Media superior	<p>“Es leyes y normas que establecen como vive una sociedad, una guía de cómo vivir en sociedad”.</p> <p>“Pues, soy justo, creo, con los demás, con la gente. No hago actos ni cosas que no están en la ley. Además tam-</p>

		<p>bién eso es convivir bien”.</p> <p>“No, cada persona tiene su concepto de democracia. Y es que siempre habrá uno que no esté de acuerdo con la mayoría, porque cambia sus puntos de vista, pero se respetan los puntos de vista, para que sea justo”.</p>
Estrato alto		
4	Educación básica, media superior y superior.	<p>“Creo que es un concepto que desde que entramos a la escuela, desde primer año, pues vamos a hacerlo por democracia, “levanten la mano los que quieran esto o aquello”. Y ya pues como vas avanzando en el nivel educativo pues te van dando un concepto más amplio, que democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo, pero creo que es un término que ya esta mu gastado hoy en día”.</p> <p>“Pues así como el concepto que nos enseñan, pero desde mi punto de vista creo que ya no es así. No se respeta la decisión de la gente. Si tuviéramos democracia no hubiera ganado ningún candidato, porque no era la mayoría, o sea, sí era la mayoría de porcentaje pero no la mayoría de la población la que eligió al candidato. Yo pues sí voté y todo, pero a pesar de que estamos viviendo una situación complicada en el país, pues sí no se respetan las decisiones de la gente pues que sí se vea la inconformidad de parte de la gente”.</p>
6	Núcleo familiar. Educación media superior	<p>“Yo creo que la democracia es donde un grupo de personas emiten ciertas opiniones y entre todos deciden que es lo que se tiene que hacer”.</p> <p>“Siempre mi mamá fue así como “ay no, tanto tu papá como yo te podemos decir cosas, pero si tú tienes otra opinión nos la puedes expresar”, y así, se puede ver si sí o si no”.</p> <p>“Después lo aplicas en otro entorno, por ejemplo en la escuela estaba siempre en comités estudiantiles y esas cosas y si era así de “yo opino esto para tal campaña”. Todos organizábamos y se hacia la elección de una idea”.</p>
9	Educación básica	<p>“Para mi democracia es la forma en la que se toman las decisiones, se supone buscan las opiniones de los demás y, alguna mayoría, sería la que decide”.</p> <p>“Pues en si se podría decir que yendo a votar, pero... bueno, otras maneras son... pues con los amigos, por ejemplo así cuando estamos en grupo, pues la mayoría es la que decide y tratamos de ver un bien común”.</p> <p>“En ocasiones creo que no, en momentos en los que no respetan a las personas que también quieren tomar una decisión. Hay personas que ven por su interés y hacen lo posible, manipulan las cosas y engañan a los demás”.</p>
12	Familia	<p>“Pues es el gobierno del pueblo para el pueblo ¿no? O sea, el pueblo... se supone que el gobernante debe de escuchar al pueblo, O sea el pueblo elige a su representante, ese representante debe de ser... debe de escuchar al pueblo y ser capaz de tomar la mejor decisión para que el</p>

		<p>pueblo sea feliz. Así debe de ser”.</p> <p>“Pues con sus mochilitas, es pura propaganda, es como la democracia, es pura propaganda. Un ejemplo, se me hace ridículo que a las obras les pongan los colores de los partidos, que luego, descuiden otras obras que no hicieron ellos, y presumen, o sean presumen el puente Matute Remus, pero es más importante decir que ayudaron a la gente que vive en la punta del cerro del cuatro, y eso si lo hacen no lo dicen. Está bien, o sea, pero la democracia está mal aplicada”.</p> <p>“Yo siento que no se aplica, es que descuidan a los pobres y es que ¿sabes? Ni si quiera a los ricos, o sea, no porque tengas mucho dinero te van a ayudar, sino que sólo ayudan a compadres, a los amigos, y sobre todo a los dueños de constructoras inmobiliarias, si eres rico pero te dedicas a algo que nos les conviene pues no te ayudan”.</p> <p>“No me quedo callado y no me gusta hacerme de la vista gorda, o sea, para ser un buen ciudadano, buena persona, necesito serlo, predicar con el ejemplo, desde lo más sencillo, no tirar basura en la calle, cuidar tu área verde, no soy vándalo, no ando rayando bardas, no mocho arboles que me estorban, desde ahí los ciudadanos están mal, desde tirar una envoltura de dulce. Esa mentalidad no es de democracia. Siento que es falta de valores.</p> <p>E= ¿Cuáles son los valores de la democracia?</p> <p>P= Se supone que tiene. Responsabilidad, honestidad, patriotismo, tolerancia”.</p>
--	--	--

### La democracia y los primo-votantes

Tras sistematizar la información que surgió luego de las entrevistas realizadas a los primo-votantes, es posible señalar que el primer elemento que toman en cuenta para definir la democracia es *decidir*. Comúnmente esta acción se entiende en el hecho de formar, a través de distintos criterios, un juicio definitivo sobre algo o alguien. Las narraciones de los jóvenes electores refieren que tomar una decisión es un acto que se hace en conjunto o personalmente. “Es, pues, la decisión conjunta para tener un gobernante” (Primo-votante 5). Decidir también es una acción de libertad. “La libertad de expresión, de los derechos de las personas así debe ser, las decisiones. La decisión es eso, lo que tú quieras y no la de la tele o los demás. Pero eliges y se trata de una persona que estará al mando”. (Primo-votante 11). La posibilidad de decidir podría ser la parte medular en la democracia. “Para mi democracia es la forma en la que se toman las decisiones, se supone buscan las opiniones de los demás y, alguna mayoría, sería la que decide”. (Primo-votante 9). Pero no basta con decidir, existe otro elemento que los jóvenes electores refieren cuando hablan sobre democracia.

*Elegir* es escoger a alguien o algo, de entre un conjunto de posibilidades, para un fin. Una herramienta con la que se puede lograr lo señalado es la opinión. “Para mí es un derecho que tenemos todos de opinar”. (Primo-votante 2). Esta acción, los jóvenes electores lo relacionan con los gobernantes y el proceso electoral. “Para mí la democracia, pues, no sé del concepto pero tiene que ver con que uno vote por quien uno quiere, qué tú pienses no ¿si es eso no?”. (Primo-votante 8). El hecho de elegir a un gobernante podría ser el ideal de democracia. “Pues es el gobierno del pueblo para el pueblo ¿no? O sea, el pueblo... se supo-



ne que el gobernante debe de escuchar al pueblo, O sea el pueblo elige a su representante, ese representante debe de ser... debe de escuchar al pueblo y ser capaz de tomar la mejor decisión para que el pueblo sea feliz. Así debe de ser”. (Primo-votante 12). Hasta el momento sólo se ha observado el aspecto positivo que los entrevistados señalaron sobre el concepto democracia, sin embargo también profundizaron en los problemas que observan en ella.

Los primo-votantes observan que la democracia está viciada. “No sé, pues una definición es así variadon... democracia es así como todos, la gente la sociedad que todos tienen sus puntos de vista... me agarraste de bajada, pues se respeta todos los puntos de vista, se elige al que según eso ganó de las votaciones pero no, todo está planeado en la política”. (Primo-votante 10). Si bien consideran como forma de gobierno la democracia sería ideal, existen factores que están no se lleve a cabo de la forma en la que ellos consideran correcta. La democracia “es algo indispensable, pero algo que no sirve. A fin de cuentas uno hace lo que quiere güey, en la democracia dicen que cuentan la opinión de los demás, pero siempre los de más alta categoría terminan rigiendo, mandando. La democracia es indispensable para llevar cierto control para un grupo social. La democracia es un cierto derecho que los ricos piensan se les debe de dar por obligación”. (Primo-votante 1). De esta última cita se desprende otro elemento observado en distintos primo-votantes.

La democracia no es para todos, así como en el párrafo anterior el primo-votante 1 refirió que la democracia parece ser sólo de las personas de estrato socioeconómico alto, existe una consideración más que abonan al tema. “Yo creo que la democracia es donde un grupo de personas emiten ciertas opiniones y entre todos deciden que es lo que se tiene que hacer”. (Primo-votante 6). Esta última desprende otro tema, en la democracia alguien, o un grupo de personas, ordena. “Es leyes y normas que establecen como vive una sociedad, una guía de cómo vivir en sociedad”. (Primo-votante 7). En la muestra surgieron dos casos que pueden resumir los aspectos señalados por el resto de los entrevistados. A través de ejemplos muestran cómo funciona la democracia y a la vez indican sus fallas.

“Creo que es un concepto que desde que entramos a la escuela, desde primer año, pues vamos a hacerlo por democracia, ‘levanten la mano los que quieran esto o aquello’. Y ya pues como vas avanzando en el nivel educativo pues te van dando un concepto más amplio, que democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo, pero creo que es un término que ya está muy gastado hoy en día”. (Primo-votante 4).

Hasta aquí se muestra cómo funciona, con decisiones y elecciones. Sin embargo el mecanismo señalado, aplicado a la realidad, no funciona “Pues así como el concepto que nos enseñan, pero desde mi punto de vista creo que ya no es así. No se respeta la decisión de la gente. Si tuviéramos democracia no hubiera ganado ningún candidato, porque no era la mayoría, o sea, sí era la mayoría de porcentaje pero no la mayoría de la población la que eligió al candidato”. (Ibíd.). Entonces en la democracia no hay mayorías.

El último ejemplo muestra cómo se brinda la oportunidad de decidir y elegir, pero de manera sesgada.

“Democracia es como seguir la idea de la mayoría de las personas, o la opinión, más bien. Al estar estudiando, pues en la Normal, pues con los niños quieras o no es algo que se está inculcando, a la hora de estar trabajando con ellos, les comentas o te das cuenta de lo que la mayoría quiere y en base a eso pues partes de la situación. Tú les pones las opciones, obviamente encaminado a lo que

tú pretendes, a lo que tú quieres. Obviamente te dejas encaminar por lo que la mayoría quiere”. (Primo-votante 3).

Segmentadas las narraciones de los primo-votantes sobre el concepto de democracia, es posible sugerir una noción de esa palabra, según la forma en que los jóvenes electores la observan.

Idealmente democracia para los primo-votantes es el mecanismo a través del cual tienen permitido “decidir” a partir de juicios que se forman sobre alguna circunstancia o sujeto, dicha postura los orienta a “elegir” a uno, de varios candidatos a puestos de elección popular, por quien “serán gobernados”. En la democracia, para decidir y elegir un factor importante es la “libre expresión” y “respeto” de la misma. Sin embargo la democracia tiene fallas. Entre ellas la que más destaca para la mayoría de los entrevistados, es que dicha forma de gobierno está viciada por prácticas que no permiten decidir, elegir ni opinar libremente, ejecutadas por un grupo reducido de personas compuesto por políticos y empresarios que responden a los intereses de los primeros. De lo anterior se desprende que la democracia también pueda ser entendida, por los jóvenes electores como, el conjunto leyes, normas y reglas establecidas para convivir en una sociedad. En ese sentido la democracia es inducida, es decir, sólo se decide y elige, por ejemplo a un candidato, de una gama establecida por las personas que controlan la democracia.

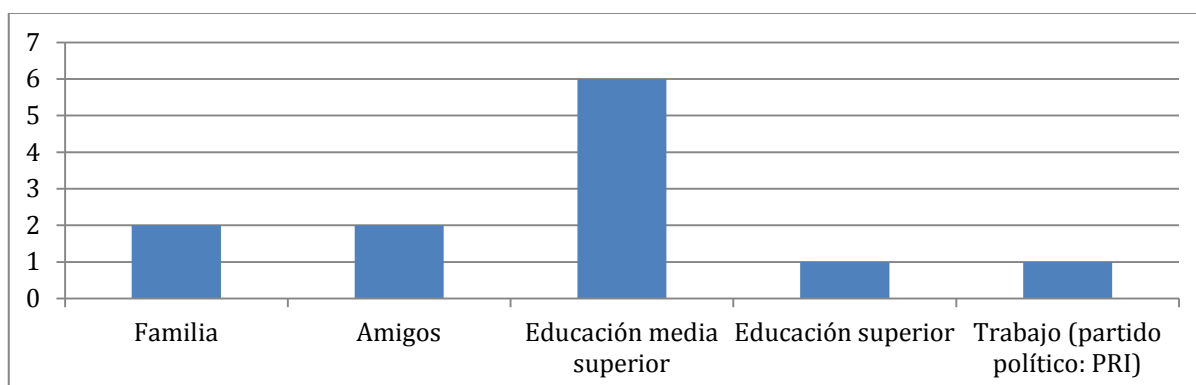
### **Conceptos tradicionales, diferentes significados**

En la introducción de esta investigación se consideró la existencia de dos posturas, por lo menos, que se pueden tomar sobre los conceptos, y sus significados. En este mismo apartado se optó por la segunda, es decir, por la que permite repensar los conceptos sin olvidar que estos siempre estarán ligados a su origen. Pero ¿A partir de qué o quién se reflexiona sobre diferentes significados? Para responder la interrogante es necesario recordar que el principal objetivo de la presente investigación es describir la democracia según las representaciones sociales de los primo-votantes.

Con lo anterior es posible responder a la pregunta. Para reflexionar sobre diferentes significados, es necesario comprender que dicho ejercicio se debe hacer pensando los conceptos de forma “relacional y disposicional, es decir, que ésta es la cultura de alguien [de actores individuales o colectivos], y siempre está situada en un espacio-tiempo específico”. (González, mimeo). El autor refiere la palabra “cultura” dado a que su investigación es sobre cultura política, si pensamos en el presente estudio, entonces pongamos el concepto candidato, partidos políticos, democracia, elecciones o participación ciudadana, para darnos cuenta que sugerimos nuevos significados fue a través de actores colectivos, los primo-votantes tapatíos; en un espacio y tiempo determinado, proceso electoral Jalisco 2012.

Lo anterior también se correlaciona con las categorías fundamentales de Gramsci, en el bloque histórico se conjuga la estructura y superestructura en un contexto determinado, es decir, los primo-votantes dentro de un sistema electoral en una etapa determinada en el tiempo, el proceso electoral Jalisco 2012. Respecto al bloque hegemónico es necesario recordar que existe una clase dominante que somete al resto de la sociedad a través de técnicas de control implementadas en el sistema educativo e instituciones, sobre esto, y con relación en los jóvenes electores que formaron la muestra es posible señalar la presencia de un poder hegemónico sobre la información que tienen sobre los conceptos abordados y de los cuales se sugirió un significado según sus perspectivas. La siguiente tabla ilustra lo anterior.

Hegemonía que pesa sobre los primo-votantes respecto a la información que tienen sobre el candidato, partidos políticos, democracia, elecciones y voto



Elaboración propia.

La gráfica da cuenta de las categorías existentes dentro del bloque hegemónico que ejerce poder sobre los primo-votantes en relación a la información que tienen sobre los conceptos desarrollados en este apartado. El primer lugar está el sistema educativo, en total siete integrantes de la muestra refieren que conocen sobre democracia, elecciones, partidos políticos, voto y candidatos, a través de las instituciones educativas, seis de ellos mediante la instrucción recibida en la educación media superior y sólo uno en la superior. Si bien este apartado no tiene como objetivo realizar un análisis sobre el contenido y calidad de la formación media superior que reciben los jóvenes, no está de más mencionar algunas características de esta.

En el bachillerato General por Competencias de la Universidad de Guadalajara, los estudiantes reciben un curso llamado Democracia y soberanía nacional, y otro denominado Formación ciudadana, en ellos se identifican procesos histórico-culturales, sociales y políticos que distinguen a la sociedad mexicana y se fomenta la participación ciudadana. En este marco educativo es donde los primo-votantes que formaron parte de la muestra para la investigación, aseguran que recibieron la información que tienen sobre democracia, elecciones, partidos políticos, voto y candidatos. Lo anterior no quiere decir que sólo de ahí hayan formado criterios sobre los conceptos señalados. Si tomamos en cuenta que en el bloque hegemónico surgen categorías que ejercen poder sobre las personas, en ese caso, y con respecto a la gráfica mostrada, la familia y los amigos también influyen en las posturas que adoptaron los integrantes de la muestra. Como caso particular se puede dar cuenta del primo-votante que señaló recibir instrucción sobre los temas a través de un partido político, lo cual también da muestra de la existencia de un poder hegemónico, una institución política.

En ese sentido, ya para finalizar este apartado, sugerir significados a través de los primo-votantes, no contraviene a la tradición de los conceptos, no fue interés de esta investigación proponer una lucha contra quienes defiendan a los clásicos significados de las palabras. Tampoco se trató de un examen para los integrantes de la muestra. En este capítulo se logró reflejar qué información tienen y cómo entienden, los jóvenes electores a los candidatos, partidos políticos, democracia y participación ciudadana. Las consideraciones sobre el uso que le dan a la información y la calidad de la misma, se verán reflejados en otro apartado.

## **Referencias Bibliográficas**

- Alejandro Ramos, G., & Escobar Cruz, C. (2009). Jóvenes, ciudadanía y participación política en México. *Espacion públicos*, 103-122.
- Barcena, Fernando. (2010). *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Paidós, Madrid.
- Bovero, M. (2002). *Una gramática de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Bobbio, N. (2007). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Poncela, A. M. (1999). Elecciones, jóvenes y política. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales Universidad Autónoma del Estado de México*, 123-139.
- Ferrajoli, L. (2001). Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michel Angelo Bovero. En M. A. Bovero, & L. Ferrajoli, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas* (págs. 11-32). México: Instituto Federal Electoral.
- González, J. I. (Mimeo). Desafilando conceptos: hacia una definición de cultura(s) política(s).
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la cárcel*. México: Era.
- Secretaría de Desarrollo Humano Jalisco. (2005). [www.jalisco.gob.mx](http://visita.jalisco.gob.mx/wps/wcm/connect/6ef396804dbe30bd9619ff5160bedb77/cuaderno09.pdf?MOD=AJPERES). Recuperado el 28 de Octubre de 2012, de <http://visita.jalisco.gob.mx/wps/wcm/connect/6ef396804dbe30bd9619ff5160bedb77/cuaderno09.pdf?MOD=AJPERES>

## La alternancia en el proceso de democratización de México 2000-2012

Julio Labastida Martín del Campo

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

### 1. DIMENSIONES TEÓRICAS EN EL ANÁLISIS DEL NUEVO CONTEXTO HISTÓRICO.

Después de la euforia de la etapa de la transición democrática, hemos pasado a un periodo de fuertes interrogantes sobre el futuro de la democracia. Basta recordar que en el texto canónico sobre la transición democrática de Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter (1988), aunque se refieren fundamentalmente a los procesos de disolución de regímenes autoritarios y al establecimiento o restauración de democracias<sup>470</sup>, no excluyen el retorno a viejas o nuevas formas de autoritarismo. Sin embargo, con la culminación de las transiciones, como fue en el caso de México, se abrió en muchos sectores sociales y académicos la expectativa de pasar de una fase fundamentalmente electoral a un proceso más amplio, que llevaría a la consolidación democrática.

Además de la aceptación de las reglas democráticas, que es fundamental en un régimen democrático, hay otras dos dimensiones que son factores de tensión para el futuro de la consolidación democrática en los países de América latina: el déficit social y el debilitamiento del Estado de derecho. Estos dos últimos tipos de tensión que mencionamos implican procesos de larga duración, en cambio, los desajustes al marco institucional y su aceptación por los actores políticos, que pueden llegar al desconocimiento de las reglas del juego democrático, tienen un carácter más coyuntural porque los desenlaces tienden a producirse en un plazo relativamente más corto.

#### *Aceptación de las reglas e instituciones electorales*

Algunos de los autores más reconocidos sobre la consolidación, como Leonardo Morlino (1996; 2005), Samuel Valenzuela (1992), Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996b), Giuseppe Di Palma (1998), Gerardo Munck (2001) y el mismo Guillermo O'Donnell (1996a), consideran que una democracia se consolida una vez que se legitima entre todos los actores políticos y sociales, y ninguno de ellos pretende cuestionarla o desafiarla por medios no democráticos. La democracia se convierte entonces en *the only game in the town*: el "único

---

<sup>470</sup> Los autores entienden por transición democrática "el intervalo que se extiende de un régimen político a otro (...) Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores" (O'Donnell y Schmitter, 1988: 20)

juego en la ciudad” (Linz, 1990). Desde esta misma perspectiva para Giuseppe Di Palma: “lo democrático es un juego abierto de resultados inciertos que no impone a los jugadores otra expectativa que el hecho de jugar... [en este aspecto es clave] la creación de reglas que sean capaces de despejar o convertir en inoperante ‘la tentación de jugadores esenciales’ de boicotear el juego”. (Di Palma, 1998: 73)

En términos de Adam Przeworski, “en una democracia todas las fuerzas deben luchar repetidamente ninguna puede esperar modificar los resultados a posteriori; todos deben someter sus intereses a la competencia y a la incertidumbre”. El momento crucial, escribe, “se sitúa al pasar el umbral a partir del cual nadie podrá intervenir para alterar los resultados del proceso político formal... El paso decisivo de la democracia es la transferencia de poder de un conjunto de personas a un conjunto de normas”. (Przeworski, 1995a: 22)

En este sentido, siguiendo con el mismo autor, “la democracia está consolidada, cuando bajo unas condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierten en las únicas concebibles y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas, cuando los perdedores solo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder... Acatar los resultados... aunque suponga una derrota resulta preferible para las fuerzas democráticas a intentar subvertir la democracia” (ibíd.: 43).

Esta “aceptación de la derrota” y de las reglas que regulan el ámbito político, no es un fenómeno generalizado en todos los países de América Latina, aun en aquellos que tuvieron una transición exitosa o incluso una continuidad democrática. Más bien tenemos un mapa político diferenciado, que comprende a países que están en un proceso de consolidación junto con democracias donde predomina su carácter electoral que derivaron en nuevas formas de autoritarismo, así como otras democracias que están en diferentes grados de tensión en su definición de carácter futuro de su forma de gobierno. México es un caso en el que la dificultad de los actores políticos de aceptar la derrota ha llevado a fuertes tensiones en el proceso de construcción de la democracia.

#### *Déficit social*

Cuando hablamos de déficit social de la democracia, queremos referirnos a la falta de crecimiento económico sostenido que se traduzca en políticas públicas que respondan a las necesidades, demandas y expectativas de la población en términos de empleo, educación, salud, vivienda etc., y que permitan procesos permanentes y progresivos de inclusión, integración y movilidad social. De acuerdo con Morlino, esta “capacidad de respuesta satisfactoria de los gobernantes a las demandas de los gobernados” se puede traducir en una mayor satisfacción y confianza en las instituciones democráticas. En cambio, el incumplimiento a dichas demandas se traduce en un mayor distanciamiento con los gobiernos e incluso, en desconfianza hacia las instituciones democráticas. (Morlino, 2002: 272-273)

#### *Debilidad del Estado de Derecho*

Otro obstáculo importante para la consolidación democrática es el debilitamiento del Estado de derecho. Nos referimos a lo que Guillermo O’Donnell denomina como la “ausencia del estado legal”, sin el cual “las leyes formalmente vigentes son aplicadas (solo ocasionalmente, y), cuando lo son, de modo intermitente y diferencial. Lo que es más importante, esta ley segmentada está sumergida en la ley informal decretada por los poderes privatizados (fácticos) que de hecho gobiernan esos sitios... Se trata de sistemas subna-



cionales de poder que... tienen un base territorial y un sistema legal informal pero bastante efectivo”. (O’Donnell, 2002: 320-321)

Un claro ejemplo de estos poderes fácticos o privatizados, como los denomina O’Donnell, es sin duda tanto el narcotráfico como las organizaciones del crimen organizado, cuya capacidad para competir por el monopolio legítimo de la violencia en determinados espacios es decisiva, imponiendo sus leyes mediante la generación de mecanismos de coerción y corrupción sobre las fuerzas policíacas, el poder judicial y funcionarios gubernamentales. Además generan un clima de miedo en la población a través de extorsiones, secuestros y ejecuciones.

## **2. EL AVANCE Y LOS OBSTÁCULOS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO EN EL CONTEXTO REGIONAL.**

Nos proponemos ubicar la democracia en México en relación a los procesos de consolidación y calidad de la democracia de otros países de América Latina:

1. Por una parte, hay países que están experimentando procesos democráticos que han ido eliminando progresivamente las herencias del periodo autoritario. En primer lugar mencionaremos el caso excepcional de Costa Rica que ha mantenido una continuidad democrática sin pasar por rupturas institucionales que la hayan llevado a periodos de regímenes autoritarios. En realidad los desafíos para el porvenir democráticos de Costa Rica están relacionados al aumento de su déficit social, de su capacidad de integrar a la población, pero sin que se haya traducido en situaciones de ingobernabilidad.

2. En Chile y Uruguay se presentó una exitosa restauración de las instituciones democráticas después de un largo periodo autoritario. En ambos países se ha eliminado progresivamente las herencias del periodo autoritario. En el caso de Chile, además, la transición ha ido acompañada de un grado sostenido de crecimiento económico y de una relativa disminución de los niveles de pobreza; sin embargo no ha podido resolver los problemas que le plantea las demandas de autonomía territorial y cultural de su población indígena.

3. El caso de Argentina es diferente, en tanto es un país que no tiene la tradición de instituciones democráticas de los países anteriores. Paso de una democracia oligárquica a un régimen populista y posteriormente a una dictadura militar fuertemente represora. El establecimiento de la democracia ha tenido muchos altibajos ocasionados por periodos de fuerte concentración de poder en el ejecutivo y oscilaciones en la economía que han tenido agudas repercusiones sociales. La herencia de la llamada guerra sucia ha tardado mucho tiempo en eliminarse. Actualmente en el periodo de los Kirchner en términos generales se ha respetado por todos los autores el marco legal democrático. No obstante se ha producido lo que el politólogo Antonio Camou llama un episodio “catastrófico”. La economía se ha recuperado, aunque no se han podido evitar manifestaciones de descontento social, y las áreas de pobreza se mantienen. En términos políticos hay un clima de polarización y ejecutivo fuerte que controla tanto el gobierno como el partido oficialista y que se ha apoyado en el viejo sindicalismo corporativista para enfrentar situaciones de conflicto. Asimismo las relaciones con la divida oposición política son tensas y difíciles

4. En Venezuela estaríamos en una situación que Guillermo O’Donnell llama democracia “delegativa”, en donde el poder ejecutivo supedita a los otros poderes. Más aún, a través de los mecanismos electorales se ha llegado a una gran concentración de poder en un caudillo carismático quien ha logrado una amplia mo-

vilización y aceptación de una parte de la población a través de un discurso de fuerte integración simbólica con un carácter nacional y popular, y políticas sociales asistencialistas acompañadas de una amplia distribución de recursos en los sectores populares, así como una distribución de recursos entre los países amigos. Una deficiencia de esta política es que no cambia la estructura económica de Venezuela, carente de una agricultura y una industria fuerte que cree los empleos necesarios. Esta forma de gobierno populista es incluyente pero desborda las reglas e instituciones de la democracia, y excluye y vulnera los derechos de sectores importantes de la población. Además un aspecto importante que no se puede desestimar es que el presidente Hugo Chávez ha contado con amplios recursos generados por el alza a nivel mundial de los precios del petróleo; por lo que una drástica disminución de estos recursos puede tener fuertes implicaciones políticas para la llamada “revolución bolivariana”.

5. En el grupo de más alta tensión en relación a sus perspectivas de consolidación democrática se encuentran Bolivia y Ecuador. En ambos países, particularmente en el primero, existe un alto porcentaje de población indígena y grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, así como regionales. La democracia de tipo liberal enfrenta grandes desafíos frente a la afirmación de identidades culturales y reivindicaciones nacionalistas. En el caso de Bolivia, la tensión y el conflicto han llegado a amenazar la integración territorial de lo que es hoy el Estado; en Ecuador, existe una fuerte polarización, que se ha expresado en movilizaciones sociales y un enfrentamiento al interior del sistema político, así como entre los poderes políticos y económicos.

6. En América Central hay diferentes grados de precariedad respecto de una democracia de calidad y en consolidación. El caso de Costa Rica, al que ya nos referimos, es una excepción. En Nicaragua después de varios gobiernos postsandinistas que no fueron capaces de hacerla salir de su parálisis económica, se celebraron unas elecciones que no tuvieron mayor dificultad y que permitieron que el FSLN, representado por Daniel Ortega, quien es el actual presidente, pero que gobierna en un contexto político muy distinto al de la etapa revolucionaria del sandinismo. Aunque el FSLN ha mantenido su nombre, ahora, a través de una política demagógica ha llevado a una gran concentración de poder y corrupción en la presidencia de Daniel Ortega, quien además para fortalecer su posición, tanto interna como externa, ha estrechado lazos con Hugo Chávez, quien le aporta un fuerte apoyo económico y político. Guatemala, es un país donde la mayoría de la población, que es indígena, continúa marginada y oprimida. La presencia política del ejército y la violencia de los grupos paramilitares desafían a una débil democracia y permiten que persista la violación sistemática de los Derechos Humanos. Es importante destacar el caso de Honduras porque es la primera vez en 31 años en América Latina en el contexto de lo que se ha llamado tercera ola de la democracia, que se da un golpe de Estado contra un presidente electo democráticamente, Manuel Zelaya. Honduras, uno de los países más pobres de América Latina, es una democracia de carácter fundamentalmente electoral que no ha tenido un desarrollo de las instituciones democráticas. En este contexto el presidente promovió una consulta que llevaría a reformar la constitución para permitir su reelección en el periodo inmediato. El Congreso, con el aval de la suprema corte, se pronunció en el sentido de que la consulta era inconstitucional lo que propició un golpe de Estado que llevó a la destitución del presidente Zelaya y su reemplazo por un presidente civil interino apoyado por las fuerzas armadas y el establecimiento de un gobierno encabezado no por un militar si no por un civil, Roberto Micheletti. Tanto la OEA como la mayoría de los países latinoamericanos desconocieron al nuevo gobierno. Posteriormente hubo un intento de legalizar el golpe

de Estado con la celebración de elecciones que llevaron al poder a un nuevo presidente que ya no tuvo un carácter interino. Este intento de legitimar el golpe de Estado no tuvo todos los efectos esperados, porque, aunque EEUU lo reconoció la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos consideraron al nuevo gobierno ilegítimo, lo que le dejó en una situación de fuerte aislamiento. Otro elemento importante que hay que destacar del golpe de Estado en Honduras es la reaparición de las fuerzas armadas en América Latina sin mostrarse en el primero plano como en el pasado, como factores decisivos de poder. La situación tuvo como un desenlace cuestionado por los países que desaprobaron el golpe de estado a través de la celebración de elecciones que excluían al presidente destituido y llevaron La celebración de elecciones con la exclusión del presidente Zelaya no solucionó el problema de desconocimiento del nuevo gobierno por parte de mayoría de los países latinoamericanos. Lo que deja a Honduras en una situación de parcial aislamiento en la región. Honduras es una democracia electoral que no supera sus condiciones de pobreza. En El Salvador, después de un largo periodo de cruenta guerra civil se logró un equilibrio y alternancia entre los gobiernos de derecha y la oposición de izquierda. Sin embargo ha surgido un nuevo tipo de violencia generado por la marginación social: la de las bandas juveniles de los mara salvatrucha que, a su vez, han provocado violentas reacciones de grupos paramilitares y políticas de exterminio. El fenómeno de los mara salvatrucha se ha extendido toda América central y ha penetrado a México, siendo particularmente fuertes en la frontera de México con Guatemala.

En síntesis, en América central, no obstante la existencia de jóvenes democracias, persisten en esos países muchas carencias endémicas. Superadas las dictaduras militares y la guerra civil, perduran las graves desigualdades sociales y al lado de las viejas formas de violencia, surgen nuevas como las bandas juveniles y los grupos paramilitares que los combaten, así como aquellas vinculadas con el incremento del narcotráfico, crimen organizado y tráfico de personas. En este contexto, estamos ante unas democracias débiles con graves carencias y fuertes desafíos y, por lo tanto, en peligros de grandes retrocesos.

7. En el Caribe, el caso más paradigmático por su gravedad es Haití, “una democracia” tutelada oficialmente por la ONU donde la profundidad de la crisis social la hacen aparecer como inviable, así como cualquier otra forma de gobierno que pueda asegurar su permanencia y sobre todo la seguridad, garantías civiles y la protección de los derechos humanos y un bienestar mínimo para la población. Estas condiciones tanto políticas como sociales se han agravado como consecuencia del terremoto de Enero de 2010.

8. En relación con Brasil y México, coincidimos con Guillermo O’Donnell (2007) en cuanto a que estos países no se pueden asimilar al caso de Venezuela, ni mucho menos de Bolivia y Ecuador, ni de América Central; ambos son países con una mayor complejidad social, una estructura económica mucho más desarrollada, con una diversificación de poderes que van construyendo un soporte institucional y con una inserción internacional mucho mayor. Sin embargo en las últimas décadas, sobre todo en las más recientes las diferencias entre México y Brasil se han incrementado significativamente. A pesar de compartir una gran desigualdad social y regional, mayor en Brasil, (aunque la pobreza se ha visto atenuada por las políticas del gobierno de Lula) y de que ambos países tienen un Estado de Derecho a la defensiva frente al creciente avance del narcotráfico y el crimen organizado, aunque esta situación es mucho más grave en México, Brasil, al contrario de México, esta teniendo éxito en su estrategia tanto de desarrollo como de inserción en el contexto económico y geopolítico internacional, al grado de ser considerado como una de las tres potencias mundiales emergentes al lado de China e India. Cabe mencionar que a nivel latinoamericano tie-

ne un papel central como impulsor del principal bloque regional: el MERCOSUR. A diferencia de Brasil, México ha desaparecido prácticamente del escenario mundial y regional. En el origen de los logros de Brasil están su política económica, educativa, científica, tecnológica y su activa política exterior. En cuanto su política de desarrollo Brasil ha combinado el mantenimiento y el impulso de su estructura productiva interna y una agresiva política de exportaciones. En cambio en México ha habido una excesiva apertura unilateral de las fronteras económicas que ha llevado a un fuerte debilitamiento de la industria nacional y una falta de política de apoyo a la producción agropecuaria. En lo que se refiere a la política educativa, científica y tecnológica, México ha tenido un grave estancamiento que lo ha llevado a un creciente desfase en relación al predominio global de la sociedad del conocimiento.

En síntesis lo que se refiere a México se presenta un rezago del crecimiento económico y la falta de una nueva estrategia que nos lleve aun desarrollo sostenido que permita renovar las políticas públicas, particularmente educativas, científicas y tecnológicas, así como asegurar el crecimiento del empleo.

Hemos querido hacer un contraste entre la distinta evolución que han tenido Brasil y México, tanto en su situación regional e internacional como en algunas dimensiones de sus políticas internas, ya que durante décadas fueron considerados como los dos países de América Latina que podían dar un salto a un desarrollo más avanzado, y tener un liderazgo regional con repercusiones a nivel mundial.

Respecto a la política exterior es importante señalar que a diferencia de la situación actual, el México post revolucionario tuvo una presencia tanto internacional como regional con márgenes amplios de autonomía, y particularmente en la etapa de la guerra fría tuvo un papel significativo. En el caso de América Latina hay que destacar sus posiciones independientes en relación a Cuba, así como a las dictaduras militares que se establecieron en el cono sur, a las que no solo no reconoció, sino que abrió el país a los latinoamericanos perseguidos, de la misma manera que al finalizar la guerra civil española recibió a los exiliado republicanos. También fue muy importante su papel mediador en la etapa de las guerras civiles y la guerrilla en los países de América Central. En el presente México que ha llegado a ser considerado un “estado fallido” por altos funcionarios norteamericanos. Estamos así en un contraste muy fuerte si comparamos el periodo que México junto con Yugoslavia y la India eran considerados los tres países que jugaban un importante papel regional y mundial de equilibrio en el juego de las superpotencias en la época de la guerra fría.

### **3. OBSTÁCULOS INTERNOS Y GLOBALES QUE DIFICULTAN LA CONSOLIDACIÓN Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.**

#### **OBSTÁCULOS INTERNOS:**

##### **A) LA FALTA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO**

México ha tenido un crecimiento económico desfasado tanto en relación a otros periodos históricos del país, como al conjunto de países de América Latina, y en particular de algunos países importantes como lo demuestran los siguientes cuadros:

##### **DEL MILAGRO ECONÓMICO A LA ALTERNANCIA**

Décadas	Tabla Comparativa del Crecimiento del PIB de México entre 1940-2010
1940-1950	6.7
1950-1960	5.8
1960-1968	6.4
1971-1979	6.43
1981-1990	1.93
1990-2000	3.68
2000-2009	1.96
2000-2010*	2.2

Datos tomados de Labastida Martín del Campo, Julio. “Los cambios en la sociedad mexicana: La población y la economía de México (1940-2005) p69; Instituto de Investigaciones Sociales. “ El perfil de México en 1980”. Siglo XXI Editores, p.111; Cálculos propios.

#### CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

	2000-2009	2000-2010 (estimado 2010)
Argentina	3.58	4
Brasil	3.33	3.72
Chile	3.7	3.84
México	1.96	2.2
Perú	5.13	5.44
Colombia	3.81	3.94
Promedio Latinoamérica	3.1	3.37

Datos de la CEPAL. Cálculos propios

La falta de crecimiento económico se traduce en graves problemas sociales: desempleo, pobreza, marginación y violencia (temas que no desarrollaremos ahora).

## **B) DESAFÍOS POLÍTICOS**

1. Procesos electorales: en cuanto a estos procesos, es necesario no repetir los errores que llevaron al conflicto postelectoral del 2006, que estuvieron a punto de llevar a un problema de gobernabilidad y que vulneraron a las instituciones electorales particularmente al IFE, que había logrado un amplio grado de confianza. Reparar esta situación implica reformar algunos aspectos de los procedimientos electorales, tales como: control del financiamiento, lo que implica que las campañas sean más cortas y menos costosas, regular de forma equitativa el acceso a los medios. Asimismo, la utilización de los recursos debe ser transparentes y auditables. En México se ha puesto todo el acento en el fortalecimiento financiero de los partidos, pero en otros países el financiamiento está relacionado con la capacidad de los candidatos para obtener votos. Una lección de los comicios del 2006 radica en la importancia de regular de manera más estricta el papel y los alcances del poder ejecutivo, y los llamados poderes fácticos, es decir el de grupos de poder económico y otros actores sociales, así como acotar el papel de los medios de comunicación que tienen que perder la actual centralidad en el proceso electoral, por lo que su papel debe estar más acotado en las campañas electorales. Además, es necesario que se obligue a los partidos y candidatos a presentar verdaderos programas políticos donde haya debate y discusión, en lugar de los millones de comerciales a los que se refiere Gabriel Zaid (2007).

2. Partidos políticos: en cierta medida podemos decir que los tres partidos más fuertes han heredado una situación de privilegio respecto al acaparamiento de grandes recursos públicos, que utilizan sobre todo con fines clientelares y propagandísticos. Como Jean François Prud'home señala, estamos en un caso de control oligopólico de la representación política de los tres partidos más fuertes que, por su condición privilegiada, dificultan la participación independiente y el crecimiento de los partidos pequeños. Por lo anterior, se deben dar más facilidades para la formación y fortalecimiento de nuevos partidos y la posibilidad de que pueda ser postulados candidaturas independientes lo que permitiría la renovación de una clase política anquilosada e incrustada en el poder. También es necesario democratizar los partidos empezando por sus estatutos y sus formas de organización. Para lograr estos objetivos debe haber un control externo y sanciones de las autoridades electorales si no se produce. Además, los debates deben empezar por los precandidatos de cada partido a partir de sus proyectos antes de su designación, que no solo debe surgir de las cúpulas, tienen que votar los afiliados.

3. Relación de partidos políticos y ciudadanos: el problema fundamental de la consolidación de la democracia en México está en su sistema de partidos y su relación con los ciudadanos. Hay un desencanto creciente de los ciudadanos con los partidos y la clase política. Una de las causas es la falta de rendición de cuentas de los legisladores electos respecto a los electores. Por lo tanto, es muy importante que se permita la reelección en el poder Legislativo, de esta manera se establecería una relación y una obligación con los ciudadanos, y los candidatos dejarían de ser cautivos de las cúpulas partidistas. Además es importante que la legislación electoral permita las candidaturas ciudadanas, que son un derecho de los ciudadanos. Consideramos que no tiene sustento las objeciones que han encontrado en los partidos, que consideran que se postularía a candidatos improvisados sin suficiente profesionalismo político y una base social inestable. En



cuanto a las candidaturas con una base partidaria, es necesario que tengan inserción social suficiente, aunque muchas veces los ciudadanos desconocen o rechazan a los candidatos que proponen los partidos. Otro aspecto importante para que avancemos hacia una Democracia de calidad realmente deliberativa es que los candidatos presenten sus programas de gobierno a los ciudadanos.

4. Organizaciones ciudadanas: a pesar de que la legislación electoral se centra en el fortalecimiento de los partidos, pensamos que las organizaciones ciudadanas deberían tener un espacio más importante en los procesos electorales, monitoreando y exigiendo a los partidos rendición de cuentas. En Canadá y Estados Unidos ha habido etapas en que las organizaciones de ciudadanos han tenido una función de monitoreo de los partidos políticos y han jugado un papel importante en el último país en circunstancias políticas, como el *watergate*.

5. Un fenómeno muy importante que se presentó al final de la transición a la Democracia, es decir desde que las elecciones quedaron libres del control presidencial es que se produjo el fenómeno que se ha llamado el gobierno dividido, que se origina cuando el electorado no vota por el candidato del mismo partido en los distintos niveles de gobierno. Pensamos que la hipótesis de este comportamiento del electorado es que después de décadas de un sistema autoritario persiste el temor de concentración de poder en el presidente, que lo puede ejercer de forma arbitraria, o que puede amenazar a la naciente democracia. Una de las consecuencias más importantes es que un presidente no ha tenido mayoría absoluta, y otros dos presidentes no han tenido ni siquiera mayoría relativa en el poder legislativo. Estos resultados han ido acompañados de una falta de acuerdos entre los distintos representantes de los partidos, la cual ha conducido a una parálisis relativa del poder legislativo y a la imposibilidad de hacer las reformas necesarias en las áreas estratégicas de la política en el país. Esta situación nos lleva a dos conclusiones: que hay una inmadurez política de los partidos que provienen de un sistema político autoritario, y que no tienen las capacidades democráticas de deliberar, negociar y llegar a acuerdos. La segunda conclusión es la necesidad de realizar una reforma de Estado que establezca un sistema parlamentario que haga imprescindible llegar a acuerdos para constituir un gobierno en el país y además la posibilidad de rectificar políticas contrarias al interés nacional y de los ciudadanos, porque hasta ahora dependen de un poder presidencial que se renueva cada seis años.

#### **4. COINCIDENCIAS NEGATIVAS DE LA GLOBALIZACIÓN PARA LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.**

A nivel global los dos fenómenos más importantes e interrelacionados son los de la migración y las del surgimiento y la expansión del narcotráfico.

Respecto a la migración los expertos que participan en este seminario han señalado que “México se haya en la primera línea de fuego de las tensiones conflictos asociados a las migraciones”. Esta afirmación se relaciona con la magnitud de la migración mexicana hacia los Estados Unidos; pero también a que somos el corredor, el pasaje obligado de la migración de países centroamericanos hacia ese país, y a que los dos tipos de migración se dan en su gran mayoría en condiciones de ilegalidad. Ambos procesos migratorios a los que nos hemos referido son una de las principales fuentes de fricción con los Estados Unidos, que ha respondido con medidas drásticas, entre ellas la construcción de un muro de migración y un aumento de patrullaje en la frontera. En este contexto se han producido constantes violaciones a los Derechos Humanos, algunas realizadas por las autoridades pero otras realizadas por grupos de ciudadanos de los EEUU.

Además hay que añadir que en la frontera sur de México, tanto parte de las autoridades mexicanas como bandas violentas y el crimen organizado que está vinculado a la trata de personas son un flagelo para la migración centroamericana. Esta situación ha provocado fuerte protestas de los gobiernos centroamericanos y deteriorado sus relaciones con el gobierno de México.

El problema de la expansión del narcotráfico, es sin duda una de las dimensiones de la Globalización por su presencia nivel mundial, tanto en la producción pero sobre todo el consumo. De la misma manera el narcotráfico está relacionado con el origen del fortalecimiento y expansión del llamado “crimen organizado”, porque ha logrado incrustarse en las migraciones mediante el tráfico de personas y en el flujo internacional de divisas a través de lavado de dinero, así como de otras actividades criminales o ilegales que tienen repercusión mundial.

El narcotráfico está presente en todas las regiones del mundo, entre ellas América Latina, particularmente en México a la par o tomando el relevo de Colombia. México es el país en donde ha tenido una mayor implantación recientemente por su vecindad con el principal mercado consumidor del mundo: Los Estados Unidos.

En México el narcotráfico, que es el núcleo en torno al cual se constituyó la red de crimen organizado, dedicado también a la extorsión, el secuestro y las ejecuciones; tuvo una larga incubación, pero pasó al centro de la vida social y política a partir de la presidencia de Felipe Calderón, quien inició lo que llamó “Guerra al narcotráfico” o al “crimen organizado”.

La llamada guerra al narcotráfico convertida por el gobierno federal en prioridad nacional.

Y llevada a cabo con una estrategia equivocada se ha convertido no solo en un freno a la recuperación económica y social del país, si no que ha provocado una involución política que nos alejado de la consolidación de un régimen democrático.

Más aún la guerra al narcotráfico ha minado la vigencia del Estado de derecho e incluso el porvenir de México como Estado soberano.

La guerra contra el narcotráfico ha tenido nefastos resultados no solo a nivel económico, deteniendo las inversiones y expulsando capitales y empresas pero sobre todo en términos de violencia que se ha traducido ya en 35,000 muertos, sin que sepa cuántos corresponde a civiles, a miembros de las fuerzas armadas y la policía, y cuántos son narcotraficantes o criminales y entre los que muy probablemente el mayor número corresponde a jóvenes marginales convertidos en narcomenudistas.

La capacidad del estado Mexicano de controlar el territorio efectivamente y dar seguridad a sus habitantes se ha perdido en amplias zonas del país y es particularmente grave a nivel municipal.

En los territorios que controla el crimen organizado suplente al Estado al ofrecer seguridad tanto a las personas como a las empresas grandes, medianas o pequeñas a cambio de cuotas que cobra regularmente.

A nivel municipal en muchas zonas las autoridades son impuestas o controladas por las organizaciones criminales.

La supervivencia del actual Estado mexicano tiene un doble desafío: el interno o sea, la pérdida creciente de legitimidad frente a la población porque no les puede dar garantías, y otra externa que nos lleva a cre-

ciente tutela e intervención de los Estados Unidos que consideran que la pérdida de control del territorio por el Estado mexicano constituye un amenaza a su seguridad interna como lo han declarado funcionarios norteamericanos del más alto nivel.

La seguridad de la población mexicana está amenazada por las extorsiones, los secuestros, las ejecuciones y las balas perdidas cuando hay enfrentamientos entre los carteles o entre estos y las fuerzas armadas y policiacas. Hay que añadir los excesos de las fuerzas armadas y la policía que los llevan a violar los derechos humanos y a muertes “por error” de civiles. Estas muertes de civiles han sido consideradas “daños colaterales” de la guerra contra el narco por el presidente de la República.

En las relaciones con los Estados Unidos se presenta la paradoja que considerado el México actual como una amenaza a su seguridad interna no establece controles efectivos a la venta de armamentos, a las organizaciones criminales, que según analistas superan ya a las fuerzas armadas mexicanas, ni al flujo de dinero que es lavado en el país vecino.

La relación con Estados Unidos se han crispado últimamente con la ejecución de un agente de ese país, lo que ha provocado reacciones tanto en funcionarios gubernamentales, como en el Congreso que ha llevado a plantear una mayor presencia en México tanto de las organizaciones de inteligencia como militar.

Una expresión del descontento de la población con la estrategia que se ha seguido, es la multiplicación de declaraciones críticas de los representantes de los más diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo a los empresarios y así como la multiplicación de organizaciones ciudadanas y de manifestaciones públicas.

Hay que añadir que la debilidad relativa de las fuerzas armadas y policiacas añadida a la fuerte corrupción ha permitido sobre todo en el caso de estas últimas su penetración por las organizaciones criminales.

Una de las diferencias de la situación del Estado mexicano en comparación con el colombiano son la graves deficiencias del sistema judicial y de la procuración de justicia. Este es uno de los aspectos que lo vuelve más vulnerable al estado mexicano. Es imprescindible emprender una profunda reforma del sistema judicial y otorgar autonomía de ejecutivo a la procuración de justicia, lo que debe ir acompañado por una campaña sistemática contra la corrupción imperante.

El punto más débil de la llamada guerra contra el narcotráfico que tiene aspectos que la acercan a una guerra civil (por lo menos por los altísimos costos que ha tenido en la población) es la deficiente estrategia que ha seguido, que está más centrada en el castigo que en la prevención y en el tratamiento de las adicciones.

1) Las principales críticas a la guerra contra el narco de los analistas y expertos tanto nacionales como extranjeros, así como de distintos gobiernos, se centra en la falta de una verdadera estrategia basada en operaciones de inteligencia, la impreparación de la policía y las fuerzas armadas, la desconfianza y la hostilidad que ha despertado en la población que se considera desprotegida sino sacrificada.

2) Sobre este último punto, las desafortunadas declaraciones (para llamarlas de alguna manera) del presidente Calderón al referirse a los civiles muertos como “daños colaterales” y al designar como pandilleros o delincuentes a los estudiantes muertos en enfrentamientos de narcos y soldados, han despertado indignación en amplios sectores de la población y debilitado la institución presidencial.

3) En este mismo sentido, me parece muy importante referirme a las amplias declaraciones con que se despidió de México un alto representante de Naciones Unidas, en que señaló que era inaceptable, desde la perspectiva de un Estado de derecho que el gobierno federal presentara como triunfos el número de muertos y capturas de personas que eran consideradas delincuentes sin haber sido juzgadas.

Desde esta perspectiva no se trata de hacer justicia, de aplicar la ley si no de ganar una guerra en la medida en que se liquida a un enemigo real o supuesto.

Como consta en los reportes de los medios, uno de los errores de la manera de operar de las fuerzas armadas y la policía, es que reaccionan forma inmediata sin análisis previo, y atacan los lugares donde se encuentran los narcos o criminales sin tomar en cuenta la seguridad de los civiles en el lugar o en las cercanías, con lo que aumentan innecesariamente los llamados “daños colaterales”, o sea, la muerte de civiles inocentes.

## **Espacio público y democracia. Algunas características esenciales**

**Mario Zaragoza Ramírez**

Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales UNAM

zaragozaramirez@gmail.com

### **Resumen**

Resulta indispensable acercarse al concepto de espacio público y sus características esenciales para pensar una democracia. Considerando el espacio público como aquello que es común, lo que se pone de manifiesto y aquello a lo que se tiene acceso, este escrito se propone mostrar las características que debiera tener de manera descriptiva y proscriptiva el espacio de lo público desde las concepciones de Jürgen Habermas y Hannah Arendt. Para apuntar así hacia la apropiación de lo público que hace una persona desde su significación e identificación.

**Palabras clave:** Habermas, Arendt, espacio público, esfera pública, ciudadanía y democracia.

### **Introducción**

Nadie podría negar el valor del espacio público para una democracia, la relación entre ambos no sólo depende de los medios de información, de las plazas públicas, o de la legitimidad conseguida a través de una campaña electoral y sus respectivos votos como culminación del proceso; en esta correspondencia intrínseca, el deber ser de la democracia debe cuidar y mantener el valor de lo público como un elemento inherente a la manera de gobernar. Lo público, mantiene la relevancia de las decisiones políticas, el ejercicio del poder y es la única manera —al menos hasta ahora—, que la opinión pública tiene para incidir de alguna manera en la manera de gobernar.

Considerar solamente lo común, aquello que está abierto al escrutinio de todos, es parte inherente de la convivencia y de los valores democráticos de una forma de gobierno. El asunto problemático, es que la democracia como forma de gobierno tiene un ser y un deber ser (Sartori, 1989), una manera proscriptiva y una descriptiva, de manera que la relación con el espacio público es una en lo ideal y otra diferente en la realidad.

Aun así, para un gobierno democrático —con la necesaria distinción entre Estado, régimen y gobierno—, la relación con el espacio público es inmediata o inherente para sus acciones. Por ello, la relación con el ideal o el deber ser, mantiene una necesidad de fortalecimiento, reconocimiento y apropiación del espacio público.

En la teoría política se plantea el camino paralelo que deben seguir, la democracia y el espacio público. La propuesta es que este camino no sea planteado en paralelo sino en un claro y constante entrecruzamiento, es decir, de manera interdependiente. Que uno sea parte de la otra y viceversa.

Lo público, considerado solamente como aquello que es común, tiene una inmediata lectura política. Cuantimás cuando se le dan dos dimensiones más, lo evidente y aquello a lo que se tiene acceso. Tres dimensiones señaladas por Nora Rabotnikof en el texto *En busca de un lugar común* (2005). De manera que en un sentido estrictamente político, el espacio que genera comunidad, que se muestra y desde donde se puede ser parte de la discusión pública representa el espacio democrático por excelencia.

En este texto se busca delimitar algunas de las características esenciales de la democracia —siempre pensada y problematizada como una forma de gobierno— para entonces, caracterizar al espacio público. Teniendo claras unas y otras será posible argumentar, que si el segundo se ve fortalecido, sólido y garantizado, la democracia tendrá mayores posibilidades de consolidar su ejercicio.

### **Las características esenciales de la democracia**

Pensar la democracia implica pensar lo político, considerar una forma de gobierno incluyente, amplia, abarcadora e integral; sin embargo, en consideración de lo que señala Giovanni Sartori, una democracia se ve obstaculizada e impedida por una lista de varios apelativos y calificativos que se le otorgan; por ejemplo, progreso, bienestar económico, garantías sociales y hasta felicidad. Ese listado es un problema sustancial para la democracia pues trae como consecuencia que se dé por hecho que es un sistema de beneficios y no sólo de una forma de gobierno, (Sartori, 1989).

Si se piensa y se problematiza la democracia puede insistirse en que es una forma de gobierno que procura o debe procurar el involucramiento popular y la participación, mas no agotar las posibilidades de la gente —el pueblo— en una jornada electoral, dar las capacidades y la voluntad a quien detenta el poder, dar la política al sujeto de acción social y no a las instituciones (Touraine, 1995). Apelar a que la participación de estos sujetos, estará determinada de alguna manera, por el acceso a la información política y por lo tanto, del diálogo que pudiera suscitarse en lo político y las implicaciones que esto pueda tener.

Así, las características esenciales de la democracia giran en torno a las posibilidades que el sujeto tenga de participar. Una de ellas, quizás la más relevante, la apropiación de un espacio público.

Para Suárez-Íñiguez, la democracia posee, desde la filosofía política, algunas características esenciales (2003), éstas permitirán prefigurar el deber ser de la forma de gobierno. El acercamiento teórico al concepto tratará de comprender una de las categorías conceptuales de mayor trascendencia para buena parte del mundo, sólo como forma de gobierno, el ejercicio de gobierno por excelencia de la época moderna hace que países desarrollados o no desarrollados, ricos o pobres, se enfrenten el dilema de definir si son o no democráticos.

Desde puntos de vista diversos, opiniones contrarias, variedad de autores, politólogos de amplio reconocimiento intelectual, periodistas, personajes especializados y personas ordinarias, el interés por la democracia es casi absoluto. Difícilmente alguien en el siglo XXI cuestionaría su valor, más bien, daría por hecho que la democracia existe y quizás no podría pensar en una alternativa, pero ¿se entiende y se significa como forma de gobierno? En general, las confusiones teóricas que sufre el concepto son a partir o desde las



preconociones de los distintos enfoques teóricos, perspectivas que se modifican con el paso del tiempo, y contextos diversos. La concepción de las personas sobre la democracia es tan variada que se llega a desconocer completamente, y en el mejor de los casos, es entendida de manera superficial y solamente se conoce una mínima parte.

El esfuerzo conceptual está en entenderla como forma de gobierno, (Sartori, 1989: 15), y así eliminar toda posible confusión: “...Teorizar sobre la democracia conlleva desenmarañar toda la serie de argumentos sobre lo que la democracia debe ser, pueda ser, no es y no debiera ser, a fin de que el buen propósito que se persigue no se convierta en un mal no buscado” (Sartori, 1989: 17). Para Sartori, la democracia puede ser definida a partir de lo que es y lo que debería ser; es decir, una definición descriptiva y otra proscriptiva, que se conjuguen para un acercamiento teórico que permita mirar el ser y el deber ser de las cosas.

Definirla desde de lo que es y lo que deber ser, permite que la parte proscriptiva le dé una carga valorativa a la descriptiva, un horizonte que si bien es ideal, le permite mantener la posibilidad de acercarse a los términos deseados; la democracia hoy, es una consecuencia de la idea de civilización que se tiene en occidente, es un *producto* creado por los occidentales para los occidentales, es la forma de gobierno representativa de las civilizaciones liberales (Sartori, 1989: 17).

También Alain Touraine afirma que la democracia, está siempre relacionada con el desarrollo económico, cultural, y por supuesto político; con la idea de progreso, de avances en una sociedad, con la “soberanía popular”, con las grandes “exigencias del conocimiento” incluso con la “felicidad personal,” (Touraine, 1995: 6) en pocas palabras, con el desarrollo y hasta con el bienestar. Además: “... nos hemos replegado hacia una concepción modesta de la democracia, definida como un conjunto de garantías contra el ascenso o el mantenimiento en el poder de dirigentes contrarios a la voluntad de la mayoría” (Touraine, 1995: 8). Es decir, una manera de reducir la democracia a sus instancias electorales y procedimentales, que quizás, acrecienta la brecha entre representantes y representados y beneficie sólo a los primeros. Y sobre todo, deja en descuido la relación entre la democracia y el espacio público.

Para la teoría política, la democracia puede tener distintas definiciones, características, intereses e interpretaciones; pero, mantiene elementos básicos, como la libertad y la igualdad, características esenciales que vinculan lo público con la forma de gobierno. Los autores antes referidos; por ejemplo, coinciden en afirmar que una democracia, debería o supondría el cuidado y beneficio del pueblo y no permanecer en la idea de los procedimientos electorales.

También, se puede aseverar, que la democracia no es la solución a todos los problemas, ni el remedio para la convivencia de las personas, solamente representa una forma de gobierno que respeta la *diferencia* —política y social— y las posibilidades que implicaría la libertad de acción de cada sujeto.

El acercamiento teórico de la democracia puede ser hecho desde su definición literal, o “etimológica”. Pero si el objetivo es presentar sólo las características mínimas que posee o debe tener una democracia es necesario señalar aquellos elementos que no sólo destacan el gobierno del pueblo, sino algunos otros que permitan claridad y rigor al acercamiento, ya que es común insiste Sartori, que la democracia vaya desde un exceso de descripción hacia una defensa exagerada de los valores, de un extremo al otro sin ningún límite (Sartori, 1989). La intención es dar una carga valorativa no para contrarrestar la idea de una forma de go-

bierno imperfecta, más bien para darle un horizonte a aquellos elementos que podrían destacarse. Y por supuesto el espacio público es uno de ellos.

Los valores como la libertad, la igualdad, el derecho a elegir y ser elegido, así como la libertad de acción y autodeterminación, son en el sentido más amplio, los primeros elementos esenciales de una manera democrática de gobernar, elementos indispensables para las personas que habitan en un Estado y que deben ser contemplados por cualquier líder que se adscriba en una forma de gobernar donde se respeta al otro.

Un gobierno puede ser entendido como democrático, solamente si ejerce el poder en beneficio del pueblo; no recae en la capacidad del pueblo para mandar o para determinar por medio del sufragio libre y secreto; dicho representante debería velar por el bienestar de las personas que lo eligieron y quienes no lo hicieron. Para permitir la plena convivencia, se necesita de un sistema de valores básicos que se compartan entre los individuos, que a su vez estará respaldado por los intereses e ideales democráticos.

Sin embargo, la interacción de los valores con la ejecución del poder en una democracia, generalmente relega el elemento normativo y se impone al deber ser la práctica cotidiana. Se mantiene la idea de que la democracia es solamente la libertad de votar por alguien de manera libre y pacífica. Se olvida la necesidad de participar y aportar por parte del ciudadano, la democracia permite o debería permitir a sus participantes la posibilidad de incidir en la vida pública desde la discusión y deliberación pública, en la creación de políticas programáticas<sup>471</sup> o ser la motivación de las mismas y que el bienestar del pueblo impere sobre la forma de gobernar.

Pensar un gobierno democrático de todos los días no es un anhelo o un acto de absoluta ingenuidad, puede ser posible si como la segunda de sus condiciones esenciales, se piensan las acciones políticas individuales —no sólo los discursos— y la consolidación de una ciudadanía que pueda ejercer una observación prudente; y claro, activa del cumplimiento de algunas *funciones* del gobierno. (Suárez-Íñiguez, 2003), es decir, el mandato popular.

Si se parte de la realidad más inmediata, existen los excluidos y personas que se encuentran en las minorías que se ubican fuera de los beneficios del usual gobierno democrático; sin embargo, en el sentido de las características esenciales, el pueblo debe entenderse como la totalidad. Todos, sin excepción. Iguales y diferentes.

El referente inmediato y casi por antonomasia es la Grecia clásica, donde el *pueblo* era de algunos cientos de individuos que discutían en el *Ágora* los asuntos políticos elementales para la convivencia y la vida en común. Lo que hoy es más complejo solamente por los millones de personas que habitan un territorio, en una discusión, por mínima que fuera, tendrían que participar todos.

Además del número, existen otros problemas, como quién es considerado parte del pueblo, o de qué manera es corresponsable de una colectividad que supone el bien común. Si bien, para Sartori y Dahl, ninguna democracia puede literalmente incluir a todos, el pueblo estará formado por todo aquel que habite un territorio específico y será como totalidad que supone ser entendido pese a la participación de unos cuantos —como el modelo representativo de la teoría de Sartori señala—.

---

<sup>471</sup> Entendidas también como políticas públicas.

La pregunta ahora es: ¿serán conscientes de su ejercicio en la democracia, solamente aquellas personas que sean consideradas ciudadanos? O ¿acaso dan por hecho que vivir en un lugar y cumplir algunos requisitos determina sus acciones políticas en beneficio de las mayorías?

Como una de las características esenciales de la democracia, se puede pensar que no es el gobierno de todos como una mera abstracción que resulta poco propicia e incluso confusa, se trata del gobierno de la mayoría en respeto, defensa y consideración de la minoría.

Otra de las características esenciales, es la participación, la cual no se reduce a su proceder en tiempos electorales; es decir, no será en el ejercicio del voto la única forma en la que un ciudadano que es parte del pueblo, tomará acción en la vida democrática. El principio de la mayoría determinará a través de su voto la forma en cómo se gobernará, y dará legitimidad a las acciones de gobierno, pero, estará anclado a la posibilidad de quienes se involucren.

Ya que uno de los principales problemas que las democracias tienen hoy es hacer frente al descontento provocado por la apatía y el desinterés en la vida política. Que tiene su origen en los prejuicios de lo que se considera como política (Arnedt, 2008), prenociones que apuntan hacia los lugares comunes que generan nuestro recelo y hastío de los gobiernos corrompidos y discrecionales.

Problemas que repercuten en la participación y generan desconfianza en los representados —que generalmente son elites que buscan intereses particulares—, motivos que desgastan el interés y afianzan esos prejuicios que impiden mirar que la política es convivencia, pluralidad y diferencia, otra vez tomando palabras de Hannah Arendt (2008).

En apariencia, la mayoría es quien gana una elección; sin embargo, no se reduce a ello, las mayorías, étnicas, religiosas, de género, etcétera, deben tener un respeto por las minorías, si acaso, se considera la participación y la legitimidad como elementos característicos.

¿Qué sucede cuando una minoría gobierna a su propio beneficio ignorando los intereses de la mayoría? Quizás, sobran botones de muestra, no se podría hablar de un gobierno democrático cuando el grupo en el poder no respeta las necesidades de sus gobernados, y tampoco es democrático que las mayorías —étnicas, religiosas, de género—, no respeten a los menos —diferentes a los primeros—. En una democracia debería entenderse la noción de pueblo como la mayoría limitada por los derechos de la minoría, lo que garantiza el ejercicio justo y equitativo para quienes habitan un territorio determinado.

Básicamente, la democracia es literalmente: el “poder del pueblo”, una vez identificado qué se entenderá por *pueblo*, se puede articular la necesidad de participación, con la libertad de acción e igualdad como valores indispensables y así amarrar la idea de las características esenciales.

Las preguntas que siguen son: ¿quién será el portavoz, o más bien el que pueda ejercer el poder —legítimo— que el pueblo le otorgue? ¿Será el espacio público el último elemento esencial y primordial para el fortalecimiento de la participación?

Para responder a la primera pregunta, se puede decir que el representante está identificado con la legitimidad de sus acciones y su respaldo popular, afianzado en la idea de la voluntad general más *roussonian*.

La democracia es una forma de gobierno que debiera ser incluyente, respetuosa de lo diverso y garante de libertad de acción para sus ciudadanos e igualdad, si bien en la práctica el panorama luce algo diferente, con este acercamiento teórico se pueden sentar las bases para intentar que la verdadera democracia sea un referente de la democracia *real*.

Si la democracia es el gobierno de las mayorías en defensa de las minorías, entonces, esos muchos y esos pocos, deben tener un lugar específico para dirimir —o deliberar en términos de Habermas— sus diferencias, para generar los consensos y sobre todo para mantener el ánimo activo de una democracia. Así, el espacio público y sobre todo la *esfera pública*, resultan elementos indispensables por no decir esenciales de la vida en común.

### ¿Qué es el espacio público?

El espacio público para Habermas, representa la promesa ilustrada que se cumplió, pero, que se concentró solamente en los objetivos económico-mercantiles de una clase específica, la burguesía, pese al beneficio de una voluntad colectiva más cercana a la voluntad general de Rousseau y al ejercicio de una novedosa libertad de expresión. (Rabotnikof, 2005)

De tal manera, el espacio público podría definirse desde una lectura *habermasiana* como el espacio común al que se tiene acceso y es evidente desde los contenidos comunes del mundo material, cuyas fronteras o límites están dados por el Estado y su vigencia estará sostenida en la interacción de los individuos en sociedad o convivencia. El espacio público es o será, ese territorio donde se intercambian acciones comúnmente comprendidas de relevancia e interés para todos

Hannah Arendt considera lo público como lo que es trascendente, donde lo que es común permite orientar las acciones del ser humano en un sentido generacional e histórico, incluso heredado, en términos estrictos, lo público será de competencia para aquellos que lo apropien y para aquellos para quienes fue dado. (2005).

De manera que el espacio público para Arendt es y debe ser aparente. Y se forma cuando los individuos se reúnen *libremente* frente a los demás “a través de la acción y la palabra.” (Rabotnikof, 2005: 116). Y aunque ello podría implicar alguna fragilidad y una falta de perdurabilidad, serán también las acciones en él las que pueda sostener su trascendencia.

Así, aquello que es común, lo manifiesto y lo ostensible es un punto en común que se puede rastrear en la obra de Arendt y Habermas y que permitirá delinear las características esenciales del espacio público, también desde una lectura proscriptiva y otra descriptiva.

Como elemento de una democracia, el espacio público podría resultar algo más bien ajeno o incluso demasiado abstracto, pero será la intervención directa del sujeto desde sus acciones políticas y sociales —también comunicativas— las que permitirán distinguir al espacio público que no siempre es político, de la esfera pública que será siempre política. Y eso será de ayuda para delimitar

El objetivo es evidenciar las miradas en común de los autores para permitirnos un mejor argumento de lo público y plantear así la acción política como base de la convivencia en el espacio público, que permita apuntalar un gobierno democrático.

Podría decirse que no todo lo público es lo común, ni todo lo común genera necesariamente una comunidad, resulta importante preguntarse entonces ¿si aquello que nos es común, puede ser nuestro punto de partida? Es decir, si una discusión sobre el espacio público podría empezar en otro lugar que no sea lo que se comparte por ser común.

Si se piensa en Habermas y en Arendt, lo común es aquello significativamente relevante y comúnmente inteligible. Que dependerá de la vigilancia del Estado. Distinguir lo público desde lo compartido, muestra el interés y el entramado de sentido en una sociedad desde aquello que da las posibilidades de entender las interacciones y sus límites.

El pensamiento reflexivo, por ejemplo, sucede antes de lo que se comparte y desde aquello que es común, tal como Habermas plantea con las acciones comunicativas —individuales—, pero que se generan desde el entendimiento y el bien común —desde la colectividad—, lo mismo que para Arendt las acciones mantienen y hacen perdurable la comunidad política desde los elementos comúnmente compartidos.

Lo común está planteado desde el interés, tanto para Arendt como para Habermas. En el primer caso, la filósofa plantea que desde la idea de revolución, la acción es algo en común sólo si representa un interés para todos. Para el autor de la teoría de la acción comunicativa, las acciones se orientan al entendimiento desde el referente en común del mundo de la vida. De manera que el interés confirma la idea de comunidad.

¿Qué es para nosotros lo común? ¿Sólo lo que nos gusta? ¿Lo que puede considerarse como normal? ¿Aquello que nos permite identificarnos? Las respuestas a las preguntas anteriores se pueden esbozar desde el sentido de comunidad y de apropiación, esto último no en el sentido de lo privado —es decir, de aquello que es mío—, sino desde lo que genera sentido o significación común.

El mundo de la vida en Habermas (1981) representa la significación de lo público desde lo que es común y podría sostener la idea de Alain Touraine (2005), de ser iguales porque somos diferentes.

Si el espacio público se concibió como algo común, la distinción de la esfera pública permitirá evidenciar o subrayar que esa comunidad política se construiría únicamente a partir de acciones comunes. Ergo, fortalecería la idea de participación que se traduce en una forma de gobierno en específico.

El sentido de comunidad está amarrado en el acercamiento conceptual del *interés*, pareciera que Arendt hace referencia más bien a un “interés por lo público” antes que a un interés público...” y que Habermas, pone al interés antes que otra cosa, un interés común, en relevancia de la comunidad y el diálogo que buscaría los consensos. Así, la dimensión del espacio público como algo común, se puede concretar desde el interés y desde lo que puede o podría apropiarse.

La racionalidad selectiva —comunicativa— de Habermas que permite plantear consensos se plantea desde lo común y no desde lo público. La voluntad política tanto para Habermas como para Arendt, dependerá de lo que se puede compartir. El problema de pensar lo público sólo desde lo que es común, es que no todos los sujetos se interesan por lo mismo ni de la misma manera.

Pero sí será el interés —lo que se comparte con otros—, lo que es con los otros. Lo que permita delinear el espacio público. Y como último elemento para contemplar, es que el espacio público en el entendido de

Habermas y de Arndt, debe consolidar la idea de lo privado y cuidar la intimidad de quienes existen en lo público.

Lo anterior se ejemplifica en una frase que resuena más fuerte en nuestros días, transparencia para los Estados, privacidad para los individuos.

Porque es en la intimidad y sólo en la intimidad donde el individuo “ejerce plenamente su autonomía personal; donde decide quién es y donde se fija su relación con los demás.

Lo privado, es entonces, la pieza que complementa al espacio público. Uno no existe sin el otro; pero, no de manera tautológica o simplista de lo que no es público es privado; más bien, una relación dialéctica que permite ubicar el interés individual en un espacio que es de todos.

A partir de lo que se comparte en cada contexto político y social, lo privado estará determinado las acciones políticas del interés común y de aquello que un sujeto se apropia como lo que le compete. La convivencia de lo público con lo privado y lo íntimo (Garzón, 2005) es aquello que permite la caracterización del deber ser de las sociedades actuales.

Para la sociedad burguesa del siglo XVIII, las relaciones íntimas más particulares, se hacían públicas sólo cuando tienen una trascendencia política o social. Las interacciones de las esferas sociales, se traducían en formas de comportamiento y en pautas para la convivencia en sociedad.

Hacer evidente ciertos comportamientos no es sólo una virtud de la clase predominante, sino como una manera de hacerse trascendente. De generar una cotidianidad. Las costumbres y el propio proceso de interacción es consolidado por las acciones de una clase que busca hacerse presente y ser parte de las decisiones de la comunidad.

Tanto para Habermas como para Arendt, lo evidente como una dimensión de lo público pone en la superficie una manera predominante de actuar, acciones que sólo cuando se transparentan y se hacen del conocimiento de todos trascienden. Si es evidente entonces puede compartirse. Si es manifiesto, se mantiene en el tiempo históricamente.

En sociedades actuales, se pone de manifiesto la necesidad de inclusión, pero, aún queda como un anhelo, pues la manera de actuar en la práctica y sólo a manera descriptiva —de esta crítica— es sólo para conservar los ánimos de igualdad y exclusión.

Las dos dimensiones enunciadas hasta ahora de lo público —lo común, y lo manifiesto— dan una visión casi completa del rompecabezas, sólo falta desagregar el elemento en el que gira la participación política, el acceso a la convivencia.

¿Quién tiene acceso a lo público? La respuesta implica a todos o casi todos; es decir, cualquiera —o casi— se tiene acceso al espacio público, a salir a la calle, a participar en alguna clase, a utilizar el transporte público. Pero también implica considerar si el acceso está determinado por una decisión o si tan sólo con vivir en sociedad se es parte de lo público. Se asume en términos de Habermas y Arendt que las acciones determinan ese acceso y justamente la decisión de integrarse a éste es lo que nos ayuda a distinguir el espacio público de la esfera pública.



Considerar la dimensión del acceso público tiene que ver con la autorresponsabilidad de las acciones de quien se interesa por lo común y lo pone de manifiesto. Y por ello se participa por mantener y cuidar una cotidianidad, un mundo de la vida significativo, una cotidianidad.

Acceder al espacio público no todo el tiempo tiene una responsabilidad, si alguien sale a la calle y comparte un espacio común y evidente podría considerarse dentro de la discusión pública y sin embargo, no querer ser parte de ella. Enfatizar el acceso permite plantear si el involucramiento debería ser total o sólo parcial. De manera que el acceso dependerá de la libertad de acción y podría estar determinado por las acciones individuales que buscan ser equitativas.

El sujeto es capaz de hacer su entorno, de hacer, a partir de su designio, de su idea de cotidianidad, de construir con sus acciones su esfera pública donde se participa en igual medida desde la mutua voluntad de entenderse entre iguales. Iguales porque son diferentes, la igualdad está en las condiciones de hacer y no sólo en las materiales o las intelectuales.

Soldar o fortalecer el acceso a lo público permitiría generar una práctica desde las tres dimensiones mencionadas. Pensar lo común implica competencia, quizás el primer paso para plantear el interés que Arendt ubicaba en construir con otros, hacerlo evidente o ponerlo de manifiesto permite su trascendencia, tener acceso da el pretexto para acceder desde el interés y la libre auto responsabilidad. ¿Será que esto pueda generar individuos conscientes? ¿Será que la esfera pública se compone de sujetos conscientes dispuestos al entendimiento desde sus actos?

La necesaria distinción entre el espacio público y la esfera pública permitirá esbozar alguna respuesta para las cuestiones del párrafo anterior, insistir en esta diferencia da la posibilidad de cuestionar si esa *esfera pública* podría ser construida a partir de nuestro interés y nuestra pertenencia a algo; generalmente algo que se siente como propio, que nos gusta, algo que deseamos apropiar. Habermas indica que la diferencia radica en las acciones comunicativas y al voluntad de entendimiento, Arendt afirma que la esfera pública se construye desde nuestro sentido de lo que consideramos propio.

Para Arendt, la esfera pública es activa, se construye desde lo común; pero, con base en el interés.

El espacio público no siempre es político, la esfera pública sí. Los límites de lo público no determinan el sentido político. Sin embargo, tanto para Habermas como para Arendt, las acciones que forjan o fortalecen la esfera pública siempre son acciones políticas porque de la consciencia —individual y colectiva.

Insistir en la distinción nos permite ubicar que una esfera pública se entiende como el espacio en el que los ciudadanos podrían debatir libremente o tener un acceso libre a los temas que afectan directamente a su realidad común o cotidianidad —mundo de la vida Habermas (1981)— y donde se cuestiona la actuación de las instituciones de gobierno como parte de un proceso deliberativo constante. Por eso, no es ocioso pensar en el concepto de democracia deliberativa desarrollado por Habermas (2008).

Considerar un acercamiento a la esfera pública donde todas las acciones que ahí suceden son acciones políticas tiene dos momentos, el primero, son las condiciones que permitirían la convicción entre los ciudadanos de que existe una relación directa entre su participación y el desarrollo de su bienestar enfocado en una participación constante, como una preocupación de los alcances de la política.

En un segundo momento, el desarrollo de una esfera pública depende, de que entre sus participantes haya un sentimiento de pertenencia a una comunidad, de solidaridad e identificación. Sentimientos que se arraigan en las experiencias compartidas en lo cotidiano. Es el sentimiento de apropiación que se señaló con Habermas y el sentido de acción e interés desarrollado por Arendt.

### **El espacio público en la democracia. Apropiarse lo común. Consideraciones finales**

Uno se apropia de lo que le interesa, de lo que le gusta, de lo que siente como suyo, de aquello que sin obligarse o comprometerse es parte de sus intereses más cercanos. Si una forma de gobierno implica el gobierno de todos, entonces ahí están las respuestas de lo que debe ser y lo que es. Antes de considerar a la democracia como la tiranía de los muchos sobre las minorías, podría considerarse como una forma de gobierno que permite la participación y exige que sea de la mayoría.

Para Arendt el individuo es apolítico, no gusta de involucrarse en las decisiones de la convivencia, por una serie de prejuicios fijados en el ser de la vida política, prefiere retirarse de las decisiones y aparecer como *gobernado* que como *gobernante*. (2008) Y mucho de esa desconfianza está basado en gobiernos supuestamente democráticos que más allá de su nombre o apelativo, son gobiernos ajenos a sus representados y más cercanos a gobiernos totalitarios.

Involucrarse y apropiarse lo común, estará posibilitado solamente desde la garantía de un espacio público que permita el libre acceso a la información, la consolidación de un estado de la opinión pública y por ende, el involucramiento de la diversidad política y social. Así, la oportunidad de una esfera pública (Habermas, 1981), y sus participantes está sostenida en el diálogo, la tolerancia y la inclusión.

El vínculo entre democracia y espacio público en términos ideales o desde una óptica proscriptiva, confirma las posibilidades de esa apropiación y sus múltiples ventajas, apropiarse de la convivencia, ser parte de la vida política y proteger a futuro un terreno propicio para otras generaciones.

Sin esfera pública difícilmente se tendría una democracia plena, activa y respetuosa de la diferencia, quizás, sólo haya que buscar en el sentido de apropiación, en los nuestros y en los que no son como nosotros, la naturaleza de la convivencia con los diferentes, con todos. Recuperar *el universo espiritual de la polis*, la palabra como base de nuestras acciones políticas (Vernant, 1992) y de nuestra cotidianidad significativa.

### **Referencias Bibliográficas**

Arendt, Hannah, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2005.

Arendt, Hannah, *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008.

Dahl, Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, México, Real Editorial Iberoamericana, 1993.

Garzón, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, IFAI, 2005.

Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1986.

Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, 2005.

Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Madrid, Aguilar ediciones, 1969.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Suárez-Iñiguez, Enrique, *Enfoques sobre la democracia*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2003.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Vernant, Jean-Pierre, *Los orígenes del pensamiento griego*, Barcelona, Paidós, 1992.

## **El acceso a la información y su relación con la democracia**

**Gabriela Morales Martínez**

La relación entre lo público y lo secreto ha sido tomada en cuenta para la definición de las formas de gobierno y los regímenes políticos desde la antigua Grecia hasta la actualidad. De la misma manera, los alcances y los límites de lo público y lo secreto han definido la relación entre la sociedad y el Estado. En la teoría democrática, a medida que se han trascendido las definiciones procedimentales de democracia, se ha ampliado la demanda por mayor publicidad de los asuntos de interés general, es decir los asuntos que atañen a la sociedad, y al mismo tiempo se han reducido los límites del secreto, acotándolo cada vez más a la esfera privada del individuo.

La tensión entre lo público y lo secreto sigue siendo un tema vigente para la Ciencia Política desde la teoría y los análisis empíricos. La construcción de la relación que se lleva a cabo en la esfera pública entre el gobierno y la sociedad y la interacción entre las personas que integran la misma sobre temas de interés general es una aproximación pertinente y necesaria para quien busca comprender a las sociedades modernas.

Considerando la reflexión de Karl Popper en su trabajo *Sociedad Abierta* donde nos previene sobre la necesidad de crear instituciones de tal forma que los malos o incompetentes gobernantes no puedan hacer mucho daño (Popper, 1962:126); a partir del entendimiento de que los gobernantes sólo deben ser considerados como primeros entre pares, elegidos para desempeñar una función social necesaria y previamente consensuada y considerando que para el desempeño de estas funciones es necesaria la configuración de un aparato institucional, la participación de la sociedad en la definición de las necesidades sociales, de lo socialmente deseable, y la posibilidad del escrutinio público del desempeño de las autoridades es incuestionable en contextos democráticos.

Si además se considera que los recursos para cumplir con estas funciones surgen de las sociedades que eligen a sus representantes y estos a su vez van definiendo el aparato burocrático que habrá de permitirles llevar a cabo esta función de representación, y que, por lo menos en las sociedades latinoamericanas, sitúan tanto a gobernantes como a funcionarios públicos por encima de las condiciones de vida generales, se debe aceptar que las decisiones que afectan a las sociedades deben ser tomadas con base en la mayor participación pública, la cual no puede ocurrir sin acceso a información relevante, por un lado, y convierte a gobernantes y servidores públicos en sujetos de rendición de cuentas, por otro lado.

Este ensayo presenta una breve revisión de cómo la publicidad de los asuntos públicos ha sido puesta en cuestión históricamente hasta las democracias modernas, a las que cada vez más se les han atribuido elementos sustantivos que van desde la protección de los derechos fundamentales, la deliberación y la inclu-

sión de los individuos que conforman las sociedades en la toma de decisiones públicas. En el ámbito de estudio y aplicación de la política, la publicidad y el secreto se posicionan como elementos en constante tensión y continua redefinición. Sin embargo, vistos desde las teorías democráticas que atribuyen elementos sustantivos a este tipo de regímenes, se considera que existen elementos de la teoría política y de la vida social que hacen que la publicidad de información tome relevancia por encima de las justificaciones del secreto de los asuntos públicos en la mayoría de los casos.

En la discusión sobre la democracia, la publicidad de la información en posesión del Estado se convierte cada vez más en una característica de los gobiernos democráticos y una demanda de los mismos conforme más complejas son las definiciones de esta forma de gobierno y como producto de una creciente demanda social.

Para Schmitter y Lynn, “la democracia política moderna es un sistema de gobernanza en donde los gobernantes son llamados a cuentas por sus acciones en el ámbito público por los ciudadanos, actuando de forma indirecta a través de la competencia y la cooperación de sus representantes indirectos.” (Schmitter y Lynn, 1996:50).

Comienzo por esta definición porque respalda algunas de las consideraciones básicas que se proponen en este trabajo. Posteriormente en este ensayo se realizará un breve recorrido sobre las definiciones de democracia. Para estos autores “los ciudadanos son los elementos más distintivos de la democracia. Todos los regímenes tienen gobernantes y ámbitos públicos, pero sólo en la medida en que son democráticos tienen ciudadanos (*Ibidem*).

En este sentido, dicen los autores, la democracia moderna ofrece una variedad de procesos competitivos y canales para la expresión de intereses y valores.”(Schmitter y Lynn, 1996: 52)

Los regímenes democráticos deben incorporar reglas para asegurar las libertades democráticas. Estas libertades deben incentivar a los ciudadanos para deliberar entre ellos mismos, para descubrir sus necesidades comunes y para resolver sus diferencias sin apoyarse en el apoyo de una autoridad central.”(Schmitter y Lynn, 1996: 53). Los regímenes democráticos deben incluir procedimientos formales e informales para que la deliberación democrática que ocurre en la base social pueda interactuar y ser reconocida por los gobiernos para asegurar una participación efectiva que tenga consecuencias en la toma de decisiones que habrán de tener efectos vinculantes para las personas que integran a estas sociedades democráticas. Estos son dos de los elementos que deben integrar una visión democrática representativa y deliberativa.

Habermas sostiene que en la medida en que las normas expresan intereses generalizables, se basan en un *consenso racional* y en la medida en que las normas regulan intereses no generalizables se basan en la *coacción*. (Habermas, 1999). Georg Simmel considera que la democracia persigue la publicidad como un estado deseable en sí mismo, pues todos necesitan saber sobre las circunstancias que les conciernen ya que esto se relaciona con la posibilidad de participación (Simmel, 2010:37)

La definición misma de lo que lo que concierne a todas las personas de la sociedad cada vez más tiene una mayordemanda para ser conocido y hacerse público, mientras lo privado va constriñéndose a la esfera privada del individuo. Las restricciones al secreto van acotándose conforme se avanza en la definición compleja de democracias sustantivas y de calidad.

Con el fin de explicitar los principales conceptos analizados en este artículo, a decir, la publicidad de los asuntos públicos –lo público- y el secreto se considera pertinente recuperar la reflexión que plantea Nora Rabotnikof y que distingue las siguientes características asociadas con el término ‘público’. La autora dis-

tingue tres sentidos básicos asociados a este término. Señala que el primero de ellos está asociado a una tradición que lo asocia a lo común y lo general en oposición a lo individual y particular. “En este primer sentido, ‘público’ alude a lo que es de interés o utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, a lo que atañe al colectivo, en esta misma línea, a la autoridad que de allí emana.” (Rabotnikof, 2011:9)

El segundo sentido dice Rabotnikof “alude a lo público en contraposición a lo oculto; es decir a lo público como lo no secreto, lo manifiesto y ostensible”. Lo privado sostiene la autora “hará referencia a lo que se oculta, se preserva o se sustrae a la mirada de la comunidad, a aquello que no aparece ante los otros.” (Rabotnikof, 2011:10)

Un tercer sentido de lo público atribuido por la autora, remite a “la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado”, para que algo público pueda ser considerado como abierto debe ser manifiesto. (*Ibidem*)

En este artículo, se comparte la idea de la autora de que el espacio público hace referencia natural a la idea de la política y la idea de que lo opuesto a lo público, el secreto, también se puede identificar directamente con lo político, ya que es precisamente en este ámbito donde vistos los público y lo secreto desde la teoría política y la administración del Estado se han registrado un “conjunto de relaciones tensas y difíciles” como señala Rabotnikof. (Rabotnikof, 2011:10)

En la problematización sobre la relación entre política y publicidad la autora incorpora las siguientes reflexiones sobre el secreto. Rabotnikof considera que el secreto de Estado “apeló siempre a la necesidad de reserva, discreción, manejo confidencial o directa supresión de ciertas informaciones. La justificación se basa en consideraciones de seguridad (terreno militar), de efectividad (de alguna medida política cuya filtración anticipada podría en peligro el éxito de su realización), de cálculo de incorrecta utilización pública de la información...” (Rabotnikof, 2011:16) Sin embargo, bajo los preceptos democráticos debe existir una ponderación entre los límites a los derechos fundamentales. En el caso específico de la libertad de expresión, donde el acceso a la información es un componente de la misma, además debe considerarse la relación de este derecho con otros derechos fundamentales. Estos son los principios que dicta el Derecho Internacional.

Por ejemplo, el sonado caso de las bajas civiles en las guerras llevadas a cabo por Estados Unidos en Irak y Afganistán no sólo se relaciona con el derecho del público a saber sino con el derecho a la vida de las personas que viven en los territorios de guerra y el derecho humanitario que incluye la protección de la población civil. Además, se basa en la justificación de la sociedad americana de conocer los alcances de las decisiones que se realizan en su nombre y en la posibilidad de decidir a partir del conocimiento de información pública lo que esta sociedad habrá de considerar como socialmente deseable y los mecanismos que habrán de considerarse como socialmente aceptables.

Existen muchas acciones de inteligencia que están protegidas bajo marcos legales que les provén de cierta justificación tales como aquellas denominadas *covertactions* definidas como acciones secretas encaminadas a influir el curso de los asuntos políticos. Estas acciones son por definición secretas y escapan a la revisión del público y de otras autoridades. La visión que permite la existencia de este tipo de acciones secretas enmarcadas en disposiciones legales en las democracias parte de la concepción de que si las acciones están sustentadas en marcos legales son legítimas. De acuerdo con la revisión realizada por el especialista en seguridad Richard Best (Best, 1996) la mayoría de las *covertactions*, no son iniciativas aisladas sino componentes de políticas más amplias, esto en el contexto específico de los Estados Unidos, lo cual amplía el cuestionamiento sustantivo sobre la legitimidad de este tipo de acciones en regímenes democráticos.



Habermas sostiene que la concepción del poder racional no es suficiente para hablar de legitimidad, eso se reduce, de acuerdo con el autor a una creencia en la legalidad:

El procedimiento inobjetable de sanción de una norma, el hecho de que un proceso se ajuste a la formalidad jurídica, únicamente garantiza que las instancias previstas dentro de un sistema político, competentes y acatadas como tales, son responsables por el derecho vigente. Pero esas instancias son parte de un sistema de poder que tiene que estar legitimado en total si es que la legalidad pura ha de considerarse de legitimidad. En un régimen fascista, por ejemplo, el hecho de que el gobierno se ajuste, en sus actos, a la formalidad jurídica puede cumplir una función de encubrimiento ideológico; ello significa que la sola forma técnico-jurídica, la legalidad pura, no puede asegurar el acatamiento, en el largo plazo, si el sistema de poder no puede legitimarse con independencia de su ejercicio ajustado a las formas correctas. (Habermas, 1999)

Rabotnikof incorpora a la discusión sobre el secreto el principio de la razón de Estado que ha sido considerada como una “teoría de las excepciones a la regla” y “se pensó como una forma de sabiduría encarnada en máximas y fundada en información restringida, que preservaría a la comunidad de mayores desastres. A diferencia del secreto, tipificado como tal de manera más o menos oportunista, caso por caso, la idea de la razón de Estado aparece como una ‘teoría de las excepciones a la regla’. (Rabotnikof, 2011:16). La razón de Estado se sostiene bajo el principio de que los estadistas son los únicos que son políticamente competentes. Entendida así la razón de Estado no tiene cabida bajo una concepción liberal que enfatiza la necesidad del control de aquellos que ostentan el poder.

El secreto, de acuerdo con Rabotnikof también ha buscado justificarse para evitar alarmar a la sociedad en situaciones críticas o extremas que plantea como situaciones “no argumentables”. Este planteamiento de Rabotnikof se vincula con la posición sobre la legitimidad que propone Habermas donde sostiene que un régimen legítimo únicamente puede erigirse sobre la base de la argumentación razonada de las decisiones públicas. (Habermas, 1999). Además puede aducirse que en situaciones críticas o extremas es precisamente donde la información de interés general cobra una relevancia preponderante que puede ser un asunto de vida o muerte. Este es el caso de los desastres naturales, los accidentes nucleares y las epidemias.

De la misma manera, señala Rabotnikof se han opuesto a la publicidad un conjunto de situaciones relativas a negociaciones y toma de decisiones cuyos términos no se hacen públicos aunque terminen siendo vinculantes. Esta concepción es insostenible desde la teoría democrática en sus vertientes de representación, y deliberación, ya que se ha considerado que todas las decisiones vinculantes, es decir que tienen afectación al interés común, deben haber sido consentidas por la sociedad.

Finalmente, Rabotnikof considera que apelando a la eficiencia instrumental se ha justificado la sustracción de la publicidad (Rabotnikof, 2011:16). Se considera que los términos de la eficiencia gubernamental no pueden ser una justificación para eximir al gobierno de su obligación de hacer públicas sus decisiones, los argumentos considerados y los procedimientos para llegar a ellas porque al final la sociedad tendrá que obedecerlas.

La tensión entre lo público y lo secreto ha sido incorporada como un elemento para definir las distintas formas de gobierno desde diferentes enfoques de acuerdo con el contexto de la época.

En su análisis sobre las formas de gobierno plasmado en su obra *La Política*, Aristóteles considera que las constituciones que buscan el interés general son puras porque practican la justicia. De esta forma Aristóteles identifica tres formas de gobierno puras en razón de que gobiernan por el interés general: Monarquía

(gobierno de uno solo); aristocracia (gobierno de la minoría en manos de *hombres de bien*, o porque el poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y los asociados); república (cuando la mayoría gobierna en bien del interés general). (Aristóteles, 1997:87) Es en función de la dicotomía interés general-interés personal que Aristóteles define las tres formas antagónicas a las formas puras de gobierno basadas en el interés personal: la tiranía, la oligarquía y la demagogia donde se busca el interés personal del monarca, de los oligarcas, o de los pobres respectivamente. Para Aristóteles, la mejor forma de gobierno es la república ya que considera que “el Estado no es virtuoso sino cuando todos los ciudadanos que forman parte del gobierno lo son, y ya se sabe que en nuestra opinión, todos los ciudadanos deben formar parte en el gobierno del Estado. (*Ibidem*)

Aristóteles consideraba que la tiranía del reinado absoluto gobernaba sólo en interés del señor, “gobierna a súbditos que valen tanto o más que él, sin consultar para nada los intereses particulares de los mismos. Este es un gobierno de violencia.” (Aristóteles, 1997 175) Por otra parte, en el gobierno democrático, señala Aristóteles, las decisiones públicas son encomendadas a la generalidad. La Asamblea de Ciudadanos puede reunirse para “sancionar las leyes, arreglar los negocios relativos al gobierno mismo y oír la promulgación de los decretos de los magistrados”. (Aristóteles, 1997: 183).

Bobbio, al referirse a la democracia de los antiguos señala: “la diferencia entre el arte de la política y las otras artes es que no se enseña, y no se enseña porque es patrimonio de todos. Eso explica el motivo por el cual todos tiene derecho a participar en el gobierno de la ciudad.” (Bobbio, 2010:404)

La publicidad de los asuntos públicos está vinculado implícitamente con el interés público y con la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Rabotnikof señala que:

*“la politeia incluía el tratamiento de los asuntos comunes por los ciudadanos libres, la participación activa en la construcción y la defensa de la comunidad política. [...] la actividad pública, en contraste con la oscuridad del ámbito doméstico, se desenvolvía a la luz del día y en presencia de otros. Por último, la polis hacía referencia a un espacio potencialmente abierto a todo el demos, a la ampliación progresiva del círculo de los iguales ante la Ley. Lo colectivo, lo manifiesto y lo abierto se aunaban a una imagen paradigmática de lo público que, desde entonces, no cesa de ejercer su influencia sobre la reflexión occidental”.*(Rabotnikof, 2005:31)

Por su parte, Schmitter y Lynn señalan que las en las democracias clásicas estaban basadas en la participación directa para buscar el consenso. Los ciudadanos reunidos en Asamblea debían acordar un curso acción después de escuchar todas las alternativas y ponderar sus respectivos méritos y deméritos. (Schmitter y Lynn, 1996)

En la época del renacimiento, a través del pensamiento de Maquiavelo es posible identificar la tensión entre la preponderancia que habrá de tener lo público para la definición de gobiernos republicanos. En los *Discorsi*, Maquiavelo señala que:

nada contribuye más a la estabilidad y firmeza de una república como el organizarla de suerte que las opiniones que agitan los ánimos tengan vías legales de manifestación. [...] porque si no existen estos recursos legítimos, se acude a los extralegales, los cuales ocasionan sin duda, peores resultados que aquéllos, y si un ciudadano es oprimido, aunque lo sea injustamente, pero dentro de la legalidad, escaso o ningún orden acontece, pues la opresión no es producto de la violencia privada ni de fuerza extranjera, que son las que

acaban con la libertad, sino del cumplimiento de las leyes, realizado por una autoridad legítima que tiene sus límites propios y que no alcanza a cosa que pueda destruir la república. (Maquiavelo, 1971:74)

En el periodo de la Ilustración, Jean Jacques Rousseau, en su obra *El Contrato Social* donde busca investigar si existe alguna forma de administración legítima y permanente señala que la autoridad soberana se sostiene por medio de leyes, “y siendo éstas actos auténticos de la voluntad general, el soberano sólo puede proceder cuando el pueblo está reunido”. (Rousseau,1999:48) En la república romana sostiene Rousseau, el pueblo no solamente ejercía los asuntos de la soberanía, sino parte de los del gobierno. “Puede decirse en general que mientras más fuerza posee el gobierno, con más frecuencia debe mostrarse el soberano” (Rousseau,1999:49). Para Rousseau, el Contrato Social es la forma de asociación que defiende y protege con la fuerza común a la “persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”. (Rousseau, 1999:8). Para este pensador, el cuerpo soberano está formado por los particulares, “no tiene ni puede tener interés contrario al de ellos” [...] no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad.” (Rousseau, 1999:11)

Si, pues, el pueblo promete simplemente obedecer, pierde su condición de tal y se disuelve por el mismo acto: desde el instante en que tiene un dueño, desaparece el soberano y queda destruido el cuerpo político. Esto no quiere decir que las órdenes de los jefes no puedan ser tenidas como la expresión de la voluntad general, en tanto que el cuerpo soberano, libre para oponerse a ellas, no lo haga. (Rousseau, 1999:15)

En su reflexión sobre la voluntad general, Rousseau considera que existe una diferencia entre la *voluntad de todos* y la *voluntad general*. Para el autor, existen tres condiciones para el establecimiento de la voluntad general, que para él es siempre recta y tiende por lo tanto, a la utilidad pública. La primera es que el pueblo esté suficientemente informado. La segunda es que el pueblo delibere, y la tercera, incorpora Rousseau, es que “no existan sociedades parciales en el Estado, y que cada ciudadano opine de acuerdo con su modo de pensar” y añade “[s]i existen sociedades parciales es preciso multiplicarlas y prevenir la desigualdad”. (Rousseau, 1999:16)

De esta breve reflexión puede entenderse que la discusión de los asuntos públicos y la participación política –salvo en el caso de Hobbes-, no fueron únicamente considerados como elementos de configuración de las formas de gobierno sino que han sido considerados como elementos de las formas legítimas de poder ya que es la discusión de los asuntos públicos la que habilita la participación política.

Para autores como Habermas, la legitimidad del ejercicio del poder descansa en el consenso acerca de cuáles fines son de interés general. Para Habermas, “[l]a cuestión de qué es o qué no es de interés *general* exige un consenso entre los miembros de un colectivo, lo mismo si ese consenso normativo viene asegurado por la tradición que si ha de empezar obteniéndose mediante procesos de entendimiento. En ambos casos salta a la vista la *vinculación a la formación lingüística de un consenso*, consenso que únicamente puede tener por respaldo razones potenciales.” (López, 2008:67)

Habermas señala que la “*expectativa de legitimidad presupone*, que los sujetos solo consideran justificadas las normas que creen poder sostener en un discurso, es decir, en una discusión irrestricta y libre de coacción” (Habermas, 1999:13)

Habermas se opone a la visión de Luhman quien considera que mediante el formalismo institucionalizado del procedimiento pueden generarse razones adicionales para el acatamiento de la decisión creando y legitimando el poder de adoptar decisiones Habermas sostiene que la validez normativa no coactiva se basa en el supuesto de que llegado el caso se podrá justificar la norma y defenderla contra las críticas. Para Habermas la expectativa de legitimidad presupone “que los sujetos solo consideran justificadas las normas que creen poder sostener en un discurso, es decir en una discusión irrestricta y libre de coacción:” (Habermas, 1999:170)

Puesto que, por principio, todos los afectados tienen la posibilidad al menos de participar en la deliberación práctica, la «racionalidad» de la voluntad constituida discursivamente consiste en que las expectativas recíprocas de conducta, elevadas a la condición de una norma, ponen en vigor un interés común asegurado contra el engaño: común, porque el libre consenso admite solamente lo que todos pueden querer; y libre de engaño, porque también son objeto de la formación discursiva de la voluntad aquellas interpretaciones teóricas de la necesidad dentro de las cuales cada individuo tiene que poder reconocer lo que puede querer.” (Habermas, 1999:181)

La deliberación pública sobre asuntos socialmente relevantes no puede ocurrir sin información generada por los órganos del Estado y, al mismo tiempo, sin una deliberación informada no puede existir una participación efectiva de la sociedad que le permita incidir en la toma de decisiones públicas. La información en poder del Estado es además un elemento necesario para que las sociedades puedan redefinir el tipo de sociedad en que desean convertirse, definiendo las aspiraciones válidas así como las vías para llegar a ellas. La información pública es necesaria para definir lo aceptable y lo inaceptable en una sociedad, y orientar sus recursos y capacidades para la consecución de los valores democráticos.

Una de las definiciones de democracia más reconocida en la comunidad académica es la definición mínima de democracia de Joseph Schumpeter que identifica a la democracia con “el acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de la lucha competitiva por el voto del pueblo. (Schumpeter, 1943:269)

Esta conceptualización de democracia que acota los alcances de la democracia a la forma de elección de los representantes puede derivar en desviaciones. Para teóricos como Guillermo O’ Donnell existe un tipo de desviación de democracia, no consolidada denominada democracia delegativa. “Las democracias delegativas se basan en la premisa de que quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un periodo de funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses.” (O’Donnell, 1994:12) Por su parte, Leonardo Morlino considera que el análisis de la democracia “delegada” o la democracia “populista” se sitúa dentro de un análisis de la buena democracia. “En estas democracias la ‘delegación’ se da en el momento del voto, pero después ya no hay otras modalidades más eficaces para controlar y exigir la responsabilidad de los elegidos, quienes en ningún caso son sancionados”. (Morlino:26)

La definición mínima de democracia propuesta por Schumpeter está orientada hacia la forma de elegir a los representantes y limita la participación ciudadana en el momento de elegir a los representantes. A partir de esta definición mínima, otros autores han incorporado a las formas democráticas otras características. Para Robert Dahl, un régimen democrático debe contar con las siguientes características:

- 1) El control de las decisiones del gobierno sobre política está constitucionalmente investido en los funcionarios electos.
- 2) Los funcionarios electos son elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con limpieza en las que la coerción es relativamente poco común.
- 3) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno.
- 4) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno.
- 5) Los ciudadanos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno.
- 6) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Además las fuentes alternativas de información existen y están protegidas por la ley.
- 7) Los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes. (Dahl, 1982:11)

En esta definición de Dahl, incorpora tres principios que deben cumplir los regímenes democráticos:

1. Participación efectiva, que implica para el autor que antes de que se adopte una política, todos los miembros de la sociedad deben tener oportunidades iguales para manifestar sus puntos de vista sobre cómo ha de ser la política.
2. Igualdad de voto. Todos deben tener una oportunidad igual y efectiva de votar, y cada voto debe tener el mismo valor.
3. Comprensión ilustrada. Todos deben tener oportunidades efectivas e iguales para instruirse sobre las posibles consecuencias de políticas alternativas. (Dahl, 1982:46)

Especialmente, para el tercer componente, la publicidad sobre los asuntos públicos y la información con la que cuenta el Estado sería instrumental para alcanzar lo que Dahl denomina como comprensión ilustrada.

En oposición a las definiciones procedimentales de la democracia, Touraine reconoce que aun cuando “el funcionamiento democrático no penetra en la mayor parte de los dominios de la vida social, y el secreto, contrario a la democracia, sigue desempeñando un papel importante; detrás de las formas de la democracia se construye a menudo un gobierno de los técnicos y los aparatos. [...] Las reglas de procedimiento no son más que medios al servicio de fines nunca alcanzados pero que deben dar sentido a las actividades políticas; impedir la arbitrariedad y el secreto, responder a las demandas de la mayoría, garantizar la participación de la mayor cantidad posible de personas en la vida pública.” (Touraine, 2006:p.18)

Touraine considera que “para ser democrático un sistema político debe reconocer la existencia de conflictos de valores insuperables, y por lo tanto no aceptar ningún principio central de organización de las sociedades, ni la racionalidad, ni la especificidad cultural”. (Touraine, 2006:176) Touraine enfatiza el valor democrático de la inclusión social y señala:

Así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos, del mismo modo la libertad de los modernos está fundada en la diversidad social y cultural de los miembros de la sociedad nacional o local. La democracia es hoy en día el medio político de salvaguardar esta diversidad, de hacer vivir juntos a individuos y grupos cada vez más diferentes los unos a los otros en una sociedad que debe funcionar también como unidad.” [...] allí donde existen conflictos de intereses o de valores debe organizarse un espacio de debates y deliberaciones políticos. (*Ibidem*).



De acuerdo con Vergara Estévez, Habermas se opone a las tesis elitistas de la democracia al considerar que no existe un saber especializado que pudiera servir de base para decisiones políticas incuestionables. “Por ello, no existen argumentos racionales para excluir de la participación, en los procesos de toma de decisiones, a todos aquellos grupos o personas interesados en participar en el proceso de construcción social del problema, y de elaboración de respuestas siempre falibles y por ello modificables.” (Vergara, 2005:83) De acuerdo con este autor, Habermas “destaca la creatividad de los procesos políticos participativos, su carácter de procesos de aprendizaje social. Estos permitirían explicitar, descubrir o construir intereses universalizables que pudieran dar lugar a consensos políticos legítimos. (Vergara, 2005:84)

Vergara incorpora desde el pensamiento de Jürgen Habermas otros argumentos a favor de la participación política que es el hecho de que es imposible que la elección de representantes políticos resuelva completamente la toma de decisiones públicas sobre todos los temas, es por eso necesario que la democracia incorpore canales de participación para que todos los grupos sean tomados en consideración.

Habermas busca una participación social y política, amplia permanente e institucionalizada. Este tipo de participación es imposible si no existen flujos de información que la sustenten y que hagan posible la autonomía, y el autogobierno efectivo. Para Habermas “[e]n una democracia que merezca ese nombre los procesos de formación de la voluntad política institucionalizados jurídicamente [...] tienen que estar retroalimentativamente conectados con, y permanecer porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible”. (Rodríguez, 2005:45) La condición que subyace a estas formas de participación es el ejercicio libre y pleno del derecho de acceso a la información.

Las formas de gobierno democráticas plantean exigencias cada vez contundentes sobre el tipo de información que debe conocerse. La falta de transparencia sobre asuntos de relevancia social imposibilita la legitimidad de las decisiones políticas tomadas por los representantes elegidos por diversas vías.

Robert Parry (Parry, 2013) plantea que existe una relación estrecha entre la información en posesión del Estado y la rendición de cuentas histórica a propósito de su reflexión sobre las filtraciones realizadas por Wikileaks y una solicitud de información ingresada por él donde buscaba conocer documentos sobre la estrategia del ex Presidente Reagan para lidiar con Irak cuando éste país entró en guerra con Irán. La información le fue reservada por 10 años. El periodista plantea un interesante paralelismo con la utilizada frase “justicia retrasada es justicia negada” y considera que este mismo planteamiento aplica en el caso de la historia. Señala “historia retrasada puede significar rendición de cuentas negada”. Parry señala que la dilación para entregar información puede significar para la sociedad la imposibilidad de entender cabalmente la información que finalmente se difunda. Pero además sostiene un planteamiento de gran relevancia vinculado con los propios objetivos del Pacto Social. Dice Parry que la pérdida de la historia puede significar que si la sociedad no conoce lo que el gobierno hizo y quién lo hizo, su discernimiento sobre lo públicamente deseable puede ser sesgado hacia caminos peligrosos, creados por las mismas personas que generaron esos mismos caminos peligrosos.

Los estándares internacionales están orientados a permitir excepciones siempre y cuando se justifique el interés público de las mismas. Lo que la experiencia demuestra es que estas excepciones están siendo utilizadas para proteger a las personas de las decisiones que han tomado cuando han ocupado cargos públicos. La reserva de información bajo un esquema de excepciones que funcione como un amplio paraguas



que permita que cualquier tema pueda ser reservado, restringe a las sociedades las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre lo que es socialmente aceptable y sobre lo que sus representantes tienen permitido hacer en su nombre. La experiencia demuestra además que la reserva de información puede implicar afectaciones a otros derechos civiles y políticos como es el derecho a la privacidad.

En este punto, el dilema para el ciudadano se plantea en su esfera individual. ¿Qué tanto el ciudadano está dispuesto a ceder de su privacidad en nombre de la seguridad nacional? Y además el reto se plantea en la esfera de lo social ¿Qué tanto el ciudadano está dispuesto a ceder de sus derechos a la libertad de expresión y su libertad de asociación en nombre de estrategias para asegurar la seguridad nacional que no le han sido consultadas? Sobre el reciente caso donde las agencias de Seguridad Nacional de Estados Unidos implementaron un programa para recabar datos privados de las plataformas y redes sociales, en algunos espacios se ha llamado la atención sobre el hecho de que esta situación se haya considerado grave por plantear una violación al derecho a la privacidad y no así como una seria violación al derecho a la libertad de expresión, la libertad de prensa y el derecho a la libre asociación, debido a que a partir de las revisiones a las comunicaciones privadas se ha perseguido por su asociación con distintos grupos a diferentes individuos.<sup>472</sup> Desde otro punto de vista, el conocimiento de estos asuntos, debería necesariamente derivar en la exigencia de la sociedad al Estado para rendir cuentas sobre sus decisiones y en su caso, ser sujetos de sanción.

La pregunta es si este tipo de actuar del Estado debería ser permitido en regímenes considerados como democráticos, si existe lugar para estas acciones en la democracia moderna. Este es un dilema que debido al conocimiento reciente de estas decisiones políticas se plantea como un dilema contemporáneo. Este artículo plantea que la decisión sobre los temas que han de ser considerados públicos y los temas y/o información que ha de ser reservada es intrínseca a la propia definición y operación de las formas de gobierno y esta tensión continuará siendo parte de los principales dilemas para la teoría política.

### Referencias Bibliográficas

ARISTÓTELES (1997). *La Política*. México. Espasa-Calpe.

BEST, Richard (1996), *Covert Action: An Effective Instrument of U. S. Foreign Policy?* Resumen disponible en: <http://congressionalresearch.com/96-844/document.php>

BOBBIO, Norberto (2010). *Teoría General de la Política*. Madrid. Trotta.

BOVERO, Michelangelo, *Democracia y Derechos en el Pensamiento de Norberto Bobbio. Entre realismo y utopía*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2198/5.pdf>, p.36.

DAHL, Robert (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven. Yale University Press. Citado en Philippe C. Schmitter, y Terry Lynn Karl, *¿Qué es y qué no es la democracia?* en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.) (1996), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

DAHL, Robert (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. España, Taurus.

---

<sup>472</sup><http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2013/07/secret-police-and-democracy>

- EVANS, Peter (2005). *The Challenge of the 'Institutional Turn': New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory*. En Victor Nee y Richard Swedberg (eds.) Princeton. *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton University Press.
- GÓMEZ Robledo, Antonio (1983). "Prólogo" *El Príncipe, Nicolás Maquiavelo en su Quinto Centenario*, en Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*. México. Porrúa.
- HABERMAS, Jürgen (1999), *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Madrid, Cátedra Colección Teorema.
- HELD, David (1992), *Modelos de democracia*. México. Alianza Editorial<sup>1</sup>
- MAQUIAVELO, Nicolás (1971). *Obras Políticas*. La Habana. Editorial de Ciencias Sociales.
- O'DONNELL, Guillermo (1994). *Democracia Delegativa, publicado originalmente como "Delegative Democracy"*, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- PARRY, Robert (2013). Disponible en: <http://www.globalresearch.ca/endangering-democracy-mannings-secrets-over-classification/5337761>
- POPPER, Karl (1962). *The Open Society and Its Enemies*. Disponible en: <http://www.inf.fu-berlin.de/lehre/WS06/pmo/eng/Popper-OpenSociety.pdf>
- RABOTNIKOF (2005), Nora, *En busca de un lugar común, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México*.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1999), *El Contrato Social, o Principios de Derecho Político*. Porrúa.
- SCHMITTER y Lynn, "What Democracy Is ... and Is Not," Ch. 4 in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996)
- SCHUMPETER, Joseph (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres citado en Philippe C. Schmitter, y Terry Lynn Karl, *¿Qué es y qué no es la democracia?* en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), *Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*.
- SIMMEL, Georg (2010), *El secreto y la sociedad secreta*. Madrid, Sequitur, citado en Fernando García Silva, *El derecho de la Información Pública en la Jurisprudencia Constitucional: ¿Un derecho fundamental incómodo*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/24/cj/cj9.pdf>
- TOURAINÉ, Alain (2006). *¿Qué es la democracia?*, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.
- VERGARA, Estévez, *La concepción de la democracia deliberativa de Habermas*, *Quorum Académico*, Vol.2, Num. 2, Julio-Diciembre 2005.
- WEBER, Max, «Die Typen der Herrschaft», en *Wirtschaft und Gesellschaft*, Colonia, 1956, vol. I, pág. 157 y sigs, citado en Habermas, Jürgen (1999), *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Madrid. Cátedra Colección Teorema.

## **Los órganos garantes de los estados: instituciones estratégicas para impulsar la transparencia**

**Carolina Valencia López**

Estudiante en la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California

En el artículo 6° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos especifica que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Bajo este derecho constitucional se aprobó en el 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Mediante la cual se planea en la protección de dicho derecho y en la producción de ciudadanos poseedores de indagantes en la administración de su patrimonio. De esta manera se busca impulsar una mayor transparencia en la administración pública.

En el primer apartado se dará a conocer la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se dio inicio a la creación de una serie de Leyes de transparencia a nivel estatal; para el presente capítulo analizaremos los Estados de Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla y el Distrito Federal por encontrarse en la lista de los mejores 10 institutos de transparencia y acceso a la información pública de los Estados según la métrica nacional de transparencia elaborada por IFAI y el CIDE en el 2009 a excepción de Baja California, que fue seleccionado por contar con el último órgano garante en crearse, generando grandes retos institucionales.

En el segundo apartado se conocerá las reacciones por la creación de las Leyes e institutos o comisiones debemos de tomar en cuenta a que grado llega sus obligaciones como tal. Son normativos o conductores los órganos garantes. Analizando específicamente los portales de transparencia (POT) de las diferentes instituciones o comisiones de los Estados mencionadas anteriormente.

En el tercer apartado se estudiará la Ley Federal de Transparencia en referencia a como esta trata de impulsar la transparencia en los sujetos obligados. Que es lo necesario para cumplir con la Ley y que el proceso se encuentre verificado. Asimismo, otras atribuciones que las Leyes especifiquen como la información reservada y sus plazos o la información confidencial.

En el cuarto apartado se dará a conocer las evaluaciones a los sujetos son igualmente importantes, para conocer que tan consecuentes son los sujetos obligados. De este modo es necesario saber qué mecanismos de evaluación son usados hacia los sujetos obligados.

En los apartados cinco, seis y siete se conocerá como de la misma manera que el órgano garante se encarga de asistir que los congresos locales, los ayuntamientos y las estructuras estatales (ejecutivo), respectivamente, a cumplir con la transparencia en sus áreas, cumpliendo con la información requerida a cada nivel de gobierno.

I. MARCO LEGAL QUE SUSTENTA A LOS ÓRGANOS GARANTES (UN ANÁLISIS Y LOS RETOS VIGENTES) (PUEDE INCLUIRSE UN DIAGNOSTICO MUY GENERAL DEL ESTADO QUE GUARDAN ESTOS ÓRGANOS EN EL PAÍS).

En México, un primer acercamiento al tema de Transparencia se da en 1977, al reformarse diversas disposiciones constitucionales y Leyes secundarias, formalizándose como principio constitucional, que el Estado debe garantizar el derecho a la información (artículo 6). Mas sin embargo, es hasta el mes de abril del 2002 que surgió el primer instrumento jurídico de transparencia y acceso a la información en México, cuando ambas Cámaras del Congreso Mexicano aprobaron por unanimidad la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, que entró en vigor en junio de ese mismo año. La Ley Federal del 2002 consta de cuatro títulos y 64 artículos y desde su aprobación ha tenido dos reformas: en 2006 y en 2010, las cuales corresponden a la etapa de ordenación de la transparencia y la rendición de cuentas a nivel constitucional.

Al bajar al siguiente nivel de gobierno, el de los Estados, la Ley encuentra una serie de dificultades en virtud a su aplicación a este nivel, la cual se ha dado en medio de deficiencias, resistencias y un sinnúmero de interpretaciones. El problema generado más agudo es que su carácter federal ha conducido a una heterogeneidad de legislaciones en las entidades e instituciones de la República, entorpeciendo la práctica de la misma. Creando así un sistema diferente de acceso a la transparencia en cada estado.

La construcción de la estructura legal se originó por iniciativa de los gobiernos de los Estados, pero sin un sustento central que lo regulara. Para 2006 había en la República 28 Leyes de transparencia estatales, todas distintas en cuanto a sus procedimientos y regulaciones. Esta problemática necesariamente condujo a una reforma constitucional de gran envergadura, pues un derecho fundamental, como lo es el acceso a la información, no puede tener tantas versiones como gobiernos estatales. La propuesta de los gobernadores consistió en elevar a rango constitucional las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por todos los niveles de gobierno, es decir que la mayoría de las leyes deben de exigir los mismos requisitos y mandatos al legislativo, ayuntamientos y estructuras estatales de todas las entidades federativas. Para lograr lo anterior, se propuso reformar el Artículo 6° constitucional que consagra en México el acceso a la información, cuestión que no se había dado en la Ley del 2002.

La idea de elevar a rango constitucional las condiciones mínimas del acceso a la información pública surgió de la “Declaración de Guadalajara” en noviembre del 2005, en la que tres gobernadores, de tres partidos políticos distintos, elaboraron una propuesta que sería analizada y discutida posteriormente en la XXVII reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el día 4 en marzo del 2006. En esta reunión los 26 gobernadores presentes decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e incluirla en su agenda de trabajo.

La iniciativa de reforma constitucional tenía el objetivo de consolidar la idea de que el derecho a la información es fundamental y debe ser reconocido como una garantía de los individuos frente al estado mexicano en todos sus niveles, poderes, órganos y Estados, pero sin detrimento de las soberanías estatales ni de la autonomía de los poderes o de las instituciones.

Se buscó establecer un mínimo acuerdo a nivel nacional para lograr la homologación de este derecho en las Estados. De esta manera la iniciativa plantea la adición de un segundo párrafo y siete fracciones al Artículo

6° constitucional. Las tres primeras fracciones contienen los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho, y de la cuarta a la sexta fracción se desarrollan las bases operativas que deberán contener las Leyes en la materia. Los principios fundamentales de las tres primeras fracciones son: a) Que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público, salvo el que se encuentre en los casos de excepción estrictamente necesarios. b) La protección de datos personales que confirma el derecho fundamental a la intimidad y la vida privada. c) La incondicionalidad del derecho de acceso a la información y de rectificación de datos personales. d) El principio de gratuidad, tanto en el acceso a la información como en la rectificación de datos personales.

A partir de la fracción cuarta y hasta la sexta, se desarrollan las bases operativas que deberán observar las Leyes para el ejercicio del derecho, a saber: a) Los mecanismos de acceso a la información y a sus datos personales o a la rectificación de los mismos, por órganos u organismos especializados, imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. b) El uso de medios electrónicos para proporcionar información permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente y contar con archivos administrativos. c) La extensión de la transparencia a personas públicas o morales que hayan recibido recursos públicos, mismos cuyo uso deberán transparentar. La fracción séptima concede a las Leyes federales y estatales el derecho a regular las conductas que ameriten sanción y determina las autoridades que las aplicarán. Como se mencionó, esta adición al Artículo 6° constitucional fue aprobada en julio de 2007 fecha que marca los términos legales para dar cumplimiento a esa nueva disposición constitucional.

La reforma al Artículo 6° constitucional, significó un fuerte cambio para la administración pública en México por la reordenación legal del ejercicio de un derecho fundamental, y también porque eleva a rango constitucional los temas de la transparencia. Así, entre 2007 y 2010 se realizaron reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas como: a) La reforma al Artículo 6° constitucional, con la que se eleva a garantía constitucional el derecho a la información. b) La reforma hacendaria que establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación de desempeño vinculados al presupuesto en todos los niveles de gobierno. c) Las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público o privado. d) La reforma en materia de seguridad y justicia. e) La reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que modifica el nombre del IFAI por el de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. f) La aprobación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares en julio del 2010, que amplía las facultades, atribuciones y responsabilidades del IFAI al ser considerado como autoridad nacional en la materia (SFP, 2009).

En los últimos años se han creado y reformado las Leyes de transparencia de las diferentes Estados. De esta manera los Estados buscan un crecimiento en la fomentación de la cultura de la transparencia.

TABLA 1. LEGISLACIÓN POR ESTADO

Jalisco	Es una de las primeras en ser publicada el diciembre del 2001 y reformada en noviembre del 2002
Guanajuato	Publica su ley en julio del 2003 y es reformada en julio del 2008
Puebla	Publica su ley en mayo del 2006 y es reformada en diciembre del 2011
Aguascalientes	Publica su ley en mayo del 2006 y es reformada en agosto del 2011
Estado de México	Publicada su en diciembre del 2006 y reformada el julio del 2008
Distrito Federal	Publica su ley en mayo del 2008 y esta ha sido reformada 4 veces siendo la más reciente en agosto del 2011
Nuevo León	Publica su ley en julio del 2008 y esta ha sido reformada 3 veces siendo la más reciente en septiembre del 2012
Baja California	Publica su ley en octubre del 2010 siendo una de las más recientes, debido a la derogación de su antigua Ley de transparencia publicada en agosto del 2005

FUENTE: Elaboración propia.

Todas las atribuciones del órgano garante del Estado de Guanajuato coinciden y están reflejadas en el resto de los Estados analizados. En el caso de los Estados de Jalisco y Puebla, sus atribuciones se limitan a promover, difundir y garantizar el acceso a la información pública, así mismo la protección de datos personales y el uso responsable de la información. Razón por la cual estas Leyes, Jalisco y Puebla, carecen de las suficientes especificaciones o definiciones de las mismas para crear un mejor entendimiento y comprensión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Evitando diferencias de interpretación.

Las atribuciones que coinciden en la mayoría de los Estados analizados son: garantizar el derecho al acceso a la información pública; vigilar el cumplimiento de la Ley; interpretar administrativamente la Ley y demás normatividad relacionada con el derecho de acceso a la información pública; promover en el conocimiento, uso y aprovechamiento de la información pública; evaluar a los sujetos obligados; investigar, conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados por los Entes Obligados con relación a las solicitudes de acceso a la información, protegiéndose los derechos que tutela la Ley; proponer a las autoridades educativas competentes la inclusión de estudios que versen sobre la importancia social del derecho al acceso a la información pública; elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir el conocimiento de la Ley; otorgar asesoría para la sistematización de la información Obligados; hacer del conocimiento del órgano de control interno o equivalente de cada Sujeto Obligado las infracciones a la Ley; diseñar y aprobar los formatos de solicitudes de acceso a la información pública; establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de los sujetos obligados; expedir lineamientos complementarios; cooperara respecto de la materia de la Ley, con los demás sujetos obligados, la Federación, las demás entidades federativa, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas; establecer las bases técnicas e institucionales para catalogar, clasificar y conservar los documentos administrativos que generen los sujetos obligados; proponer a cada uno de los Entes Obligados la inserción de los medios informáticos, así como la aplicación de las diversas estrategias en materia de tecno-



logía de la información, para crear un acervo documental electrónico para su acceso directo en los portales de Internet; entre otras atribuciones.

TABLA 2. ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS GANATES POR ESTADO.

Aguascalientes	Integrar el informe sobre las solicitudes de información formuladas en un año; Establecer las bases técnicas para la realización de informes estadísticos, sondeos y encuestas que se requieran para el cumplimiento de las funciones públicas, y que garanticen la imparcialidad, objetividad, transparencia, confiabilidad, periodicidad, oportunidad e independencia de las mismas; Establecer plazos para la rendición de informes y realizar diligencias.
Estado de México	Solicitar a los Sujetos Obligados los datos para la integración de su informe anual, incluidas las consultas verbales atendidas; Designar, a través de su Presidente, a los servidores públicos de su adscripción y administrar sus recursos materiales y financieros; Realizar de oficio y a petición de parte, si existen elementos suficientes a juicio del Pleno del Instituto, análisis y recomendaciones, o en su caso, lineamientos en relación con presuntos incumplimientos a las disposiciones de la Ley.
Distrito Federal	Celebrar sesiones públicas; Establecer la estructura administrativa del Instituto y su jerarquización, así como los mecanismos para la selección y contratación del personal, en los términos de su reglamento; Crear criterios generales a partir de las opiniones y recomendaciones que emita, con el objeto de que en futuras resoluciones sean tomados en consideración; Procurar que la información publicada por los Entes Obligados sea accesible de manera focalizada a personas con discapacidad motriz, auditiva, visual, así como personas hablantes en diversas lenguas o idiomas reconocidos.
Nuevo León	Establecer la estructura administrativa de la comisión y su jerarquía, así como los mecanismos para la selección y contratación del personal, en los términos de su reglamento interior; Resolver sobre la enajenación o gravamen de los bienes que integran el patrimonio de la comisión, previo el cumplimiento de las disposiciones aplicables.
Baja California	Validar los sistemas que instalen los sujetos obligados para recibir solicitudes vía electrónica. Siendo estas atribuciones extras de las Leyes analizadas.

FUENTE: Elaboración propia en base a las leyes estatales de transparencia de los estados en mención.

A la conclusión Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México nos asemeja a la más sobresaliente Ley de todas las Estados analizadas, la cual cuenta con similitudes como fomentar, promover y asegurar el acceso a la información pública, así mismo la protección de datos personales y el uso responsable de la información, y difiere de las otras Leyes de manera que esta Ley solicita a los sujetos obligados a brindar un informe anual con el número de consultas realizadas incluyendo las verbales, realizar una retroalimentación como oficio y a petición de parte, en el caso de lineamiento en relación con supuestas infracciones a las disposiciones de la Ley. Creando así un balance entre ellas. Dicha Ley con las atribuciones suficientes, al igual que las especificaciones de las mismas, de manera explícita, generando un buen entendimiento de la Ley. Creando así, el desarrollo de un instituto y servicios de la misma eficientes.

La Ley de transparencia y acceso a la Información Pública del Distrito Federal, al igual que la Ley del Estado de México es otra de las sobresalientes al igual que la que las otras, propone el fomento, la promoción y el

manejo responsable de la información. Sin embargo, cuenta con sus singularidades como: elaborar un programa operativo anual; elaborar un compendio sobre los procedimientos de acceso a la información; celebrar sesiones públicas; establecer la estructura administrativa del instituto y su jerarquización, así como los mecanismos para la selección y contratación del personal, en los términos de su reglamento; establecer las normas, procedimientos y criterios para la administración de los recursos financieros y materiales del instituto; procurar que la información publicada por los entes obligados sea accesible de manera focalizada a personas con discapacidad motriz, auditiva, visual, así como personas hablantes en diversas lenguas o idiomas reconocidos; Evaluar el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los actos de los Entes Obligados; Emitir y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones públicas a dichos entes cuando violenten los derechos que esta Ley consagra, así como turnar a los órganos de control interno de los Entes Obligados las denuncias recibidas por incumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley, para el desahogo de los procedimientos correspondientes.

Del mismo modo que el Estado de México y el Distrito Federal cuentan con una de las sobresalientes Leyes de Transparencia, el estado de Nuevo León de igual manera. Congénere las mismas atribuciones básicas fomento, la promoción y el manejo responsable de la información. Pero al igual que las otras Leyes, esta también tiene sus atribuciones peculiares como: Expedir el reglamento interior de la comisión y el del servicio profesional de carrera para los servidores públicos del mismo; Examinar, discutir y, en su caso, aprobar o modificar el programa anual de trabajo de la comisión, así como aquellos propios de sus funciones que someta a su consideración el Presidente; Resolver sobre la enajenación o gravamen de los bienes que integran el patrimonio de la comisión, previo el cumplimiento de las disposiciones aplicables; Conocer e investigar de oficio o por denuncia, los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a esta Ley en materia de datos personales y demás disposiciones aplicables y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes, de conformidad con lo dispuesto por este ordenamiento.

La Ley de Transparencia ha pasado por muchas reformas en los diferentes estados que pertenecen, la mayoría concurda. Otros estados agregaron mayor responsabilidad a la ley, tratando de crear una ley superior y más eficiente.

Debido a lo anterior se propone que las Leyes de Acceso a la Información Pública de las diferentes Estados deben contemplar los mismos aspectos mínimos como, definiciones y conceptos del derechos al acceso a la información pública, información pública de oficio, información reservada, procedimientos, listado de sujetos obligados, plazo de respuesta no mayores a 10 días al igual que los recursos de revisión, sanciones más severas a los sujetos obligados que incumplan con la Ley, así como la obligatoriedad de promover verdaderamente una política de transparencia, mediante cursos y boletines al público en general y capacitación a los servidores públicos responsables de la unidades de transparencia de los sujetos obligados y garantizar la gratuidad de la información.

## II. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS DE SU FUNCIÓN: ES NORMATIVO O CONDUCTOR DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Los Estados de Guanajuato, Aguascalientes y el Estado de México coinciden en los mismos requisitos para el poder Legislativo, Ayuntamiento y el poder Ejecutivo que son: Las Leyes, reglamentos, decretos administrativos, circulares y demás normas que les resulten aplicables; Su estructura orgánica; El directorio de ser-

vidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes hasta el nivel del funcionario de mayor jerarquía; El tabulador mensual de dietas, sueldos y salarios, precisando todo género de percepciones y descuentos; El sistema de premios, estímulos y recompensas de conformidad con la Ley de la materia; Los gastos de representación, costo de viajes, viáticos y otro tipo de gastos realizados por los servidores públicos en ejercicio o con motivo de sus funciones; El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la unidad de acceso a la información pública donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información pública; Los indicadores de gestión, las metas y objetivos de sus programas y el informe del ejercicio de los recursos públicos asignados o asociados a ellos; Los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos; La cuenta Pública, el monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución y los datos de la deuda pública. Dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad del sujeto obligado; Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como los informes que dichas personas deben entregar sobre el uso y destino de éstos; Las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones; Los montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; Los resultados finales de las auditorías que se practiquen a los sujetos obligados; Las reglas para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones; su objeto y vigencia; así como los nombres de los titulares o beneficiarios; El padrón inmobiliario; El listado de contratos, su monto y a quienes les fueron asignados, y en su caso, los participantes en el concurso o licitación; Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados, así como las actas o minutas de sesiones públicas de cuerpos colegiados de los sujetos obligados por esta Ley; Los documentos en que consten las cuentas públicas, empréstitos y deudas contraídas; Las iniciativas de Ley que se presenten en el Congreso del Estado, sus avances en los trabajos de dictaminación, así como los acuerdos y decretos legislativos aprobados; La aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos; La relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den. El listado de expedientes electorales; y La resolución ejecutoria de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos. El estado de Jalisco no presenta seguridad para la garantizarían de la transparencia en el Poder Legislativo, Ayuntamiento o Poder Ejecutivo. Dejando estos sin obligación de la misma.

Realizando un análisis nos percatamos que la gran mayoría de los órganos garantes de los Estados por su reciente creación se encuentran en la fase normativa, en los Estados seleccionados podemos observar que más del 90 % del personal que trabaja en los órganos de transparencia no tienen experiencia en materia de transparencia, coincide que su perfil pertenece a la carrera de derecho y es por eso que se han pasado gran parte de sus funciones en normar las acciones de los sujetos obligados. Añadiendo que no llevan a cabo un proceso de planeación estratégica, más que los Estados de Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato y Jalisco.

Con la ayuda del internet los Estados tratan de crear un fácil acceso a la información, de manera que puedas contar con ella para calmar con cualquier duda. De esta manera creamos una tabla en la cual comparamos los portales de las distintas instituciones o comisiones de transparencia de los Estados analizados, de la cual podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Los Estados con los portales más amigables o de fácil consulta al público son el Estado de Aguascalientes, el Estado de México, el Estado Nuevo León, el Estado de Puebla y el Distrito Federal. Los Estados de Baja California y Jalisco cuentan con un portal de difícil consulta para el público, y el Estado de Guanajuato con portal totalmente complejo que dificulta la consulta y acceso.

- Los Estados de Baja California, Guanajuato y Jalisco cuentan con un POT que es difícil de encontrar la información deseada.
- Los Estados de Baja California y Guanajuato no promueven el acceso a la información en su POT, además no promueven a la capacitación de sus empleados, y los portales de transparencia no se encuentran actualizados.
- En el POT del Estado de Baja California los hipervínculos o links no funcionan de la manera apropiada.
- Los Estados de Aguascalientes, el Estado de México, Jalisco, Nuevo León cuentan con un portal infantil de esta manera tratan de promover la transparencia a los niños.
- Los portales de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Puebla y el Distrito Federal cuentan con un fácil acceso a la información, al recurso de revisión y el acceso a solicitudes previas.

Aparte de cumplir con las anteriores características algunos Estados cuentan con un extra. Aguascalientes hace uso de concursos, entrevistas, encuestas y spots publicitarios para dar a conocer del derecho a la información pública y el acceso a la misma. El Estado de México creó un juego virtual para atraer la atención de los niños hacia el instituto. Los Estados de Nuevo León y Puebla cuentan con su programa de televisión para discutir temas relacionados a la transparencia. Aparte el Estado de Nuevo León cuenta con un programa de radio y el Estado de Puebla con una revista llamada “Transparentemente”.

La mayoría de los Estados cuentan con una herramienta, como el portal de transparencia, para la promoción de la transparencia de manera más eficiente. Igualmente cuentan con programas de radio, televisión, concursos, revistas, o juegos asiendo de esta manera más atractivo el acceso a la información pública.

En conclusión podemos deducir que la mayoría de los estados son conductores, ya que realmente buscan o procuran difundir el derecho a la información ya que realizan capacitaciones a su personal; hacen uso de cursos, concursos, talleres, platicas o programas en los medios para divulgar el derecho; y además cuentan con un portal infantil para atraer la atención de los menores. La excepción a esto son los estados de Baja California y Guanajuato ya que no cuentan con ninguna de las anteriores.

TABLA 3. CONTENIDO DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA

	Aguascalientes	Baja California	Distrito Federal	Estado de México	Guanajuato	Jalisco	Nuevo León	Puebla
Promueve el DAI	✓		✓	✓		✓	✓	✓
Menciona aspectos de capacitación del personal	✓		✓	✓		✓	✓	✓
Cuenta con cursos o talleres para el público	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Funcionan todos su links o hipervínculos	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Esta actualizada	✓		✓	✓		✓	✓	✓
Cuenta con área infantil	✓		✓	✓		✓	✓	
Fácil acceso a la solicitud de información	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Fácil acceso a recursos de revisión	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Fácil acceso a consulta de solicitudes	✓	✓	✓	✓				✓
Comentarios acerca del POT	Muy bien estructurado.	Muestra relación con otros ITAIP's	Muy bien estructurado.	Cuenta con juego para niños sobre el DAI.	No se entiende y le hace falta mucha información.	Es necesario crear una cuenta en el portal para poder solicitar información.	Un portal de fácil uso, cuenta con programa de radio y televisión.	Cuenta con programa de tv "Sociedad Transparente".

FUENTE: Elaboración propia en base de los portales de transparencia de los órganos garantes de los estados en mención.

## COMO IMPULSAR LA TRANSPARENCIA EN LOS SUJETOS OBLIGADOS DE COMPETENCIA.

Para poder impulsar la transparencia en los sujetos obligados de competencia es necesario un órgano garante que verifique el proceso de solicitud hasta su respuesta. Respecto a la autonomía de los órganos garantes de los Estados que cuentan con un organismo autónomo, de los cuales 3 Estados (Baja California, Nuevo León y Puebla) tienen este carácter por disposición constitucional y 4 Estados (Aguascalientes, Guanajuato, Distrito Federal, Jalisco Y el Estado de México). El órgano de Guanajuato es un organismo descentralizado de la administración pública. Jalisco no cuentan con un indicador de gestión.

En el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia al derecho a la información de la siguiente manera:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

El derecho a la información es básica para el mejoramiento de una conciencia ciudadana, mas instruida, lo cual es esencial para el progreso de una sociedad funcional, el cual lo expones de la siguiente manera en el libro *El derecho de acceso a la información en México: un diagnostico de la sociedad*:

El derecho de acceso a la información pública gubernamental y la transparencia son dos factores básicos para afianzar el proceso de democratización del país y para fortalecer las instituciones y el estado de Derecho. Para ello, se requiere de una ciudadanía y de autoridades responsables en la esfera de lo público. Lo que nos ha quedado claro a los ciudadanos es que no basta la alternancia política para acceder a la transparencia gubernamental: es imprescindible contar con procesos innovadores que coadyuven a la vinculación entre ciudadanía y autoridades locales en la materia.

Para la protección de dicho derecho se creó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, la cual se encuentra integrada por cuatro títulos y sesenta y cuatro artículos, divididos de la siguiente manera: Título I Disposiciones Generales Comunes para los Sujetos Obligados, Capítulo 1 Disposiciones Generales (Artículos 1°-6°), Capítulo 2 Obligaciones de Transparencia (Artículos 7°-12°), Capítulo 3 Información Reservada y Confidencial (Artículos 13°-19°), Capítulo 4 Protección de Datos Personales (Artículos 20°-26°), Capítulo 5 Cuotas de Acceso (Artículo 27°); Título II Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal, Capítulo 1 Unidades de Enlace y Comités de Información (Artículos 28°-32°), Capítulo 2 Del Instituto (Artículos 33°-39°), Capítulo 3 Del Procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad (Artículos 40°-48°), Capítulo 4 Del Procedimiento ante el Instituto (Artículos 49°-60°); Título III Acceso a la Información en los Demás Sujetos Obligados, Capítulo Único (Artículos 61°-62°); Título IV Responsabilidades y Sanciones, Capítulo Único (Artículos 63°-64°).

Características de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y algunas similitudes con las Leyes de transparencia de los Estados analizados, los que podemos mencionar de la siguiente manera:



a) El artículo 2° de la Ley establece que:

“Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.”

La cual podemos interpretar es que toda la información que se encuentre en posesión de los órganos garantes federales como sea el poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales, es de dominio público, salvo las excepciones que la propia Ley prevé.

b) Las excepciones antes mencionadas, se encuentran estipuladas en el Título I Capítulo 3 de la Ley de transparencia, mismos que contemplan lo que es la información reservada y confidencial. Información reservada es aquella información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés pública en los términos que fijen las Leyes. Los plazos según las Leyes estatales varían: Aguascalientes el plazo es de 10 años y no señala posibles ampliaciones del mismo, Baja California 5 años y no señala posibles ampliaciones del mismo, Distrito Federal 7 años con 5 años de posible ampliación, Estado de México 9 años con 9 años de posible ampliación, Guanajuato 10 años con 10 años de posible ampliación, Jalisco 10 años y no señala posible ampliación, Nuevo León 7 años con 7 años de posible ampliación, y Puebla 7 años con 7 años de posible ampliación. Información Confidencial es la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las Leyes.

c) El artículo 6° de la Ley establece que:

“En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61 se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a 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; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.”

Dando a conocer el régimen de máxima publicidad, el cual se entiende en que toda información que gestione en los archivos o documentos, independiente de la modalidad en que ésta exista; sea escrita, sonora, visual, de acceso en el lugar o electrónica, que posean los órganos garantes, tiene el carácter de información pública, sin que ello implique que su acceso sea ilimitado e irrestricto.

d) La Protección de Datos Personales se encuentra en los artículos 20° al 26° de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, originando la responsabilidad de proteger la información a los sujetos obligados. La dos de los Estados analizados también cuentan con una serie de artículos respecto a la Protección de Datos Personales: en la Ley de Transparencia del Estado de Aguascalientes es

mencionada en los Artículos 23°-28°, en la Ley de Transparencia del Estado de Baja California es mencionada en los Artículos 31°-36°. El estado de Nuevo León los menciona la Protección de Datos Personales como una de las atribuciones del pleno. El Distrito Federal y el Estado de Guanajuato cuentan con Leyes específicas a la Protección de Datos Personales. El Estado de México y Puebla no especifican mecanismos para la Protección de Datos Personales. El Estado de Jalisco no menciona nada referente a la Protección de Datos Personales en su Ley de Transparencia.

e) El artículo 40° en su último párrafo hace referencia al principio de Acceso universal:

“En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno”

Dando a entender que el acceso a la información será dirigido a toda la población. No obstante lo anterior, se contempla como una excepción, en aquellos casos relacionados con el acceso a datos personales o corrección de los mismos, la cual está prevista en la Ley Federal de Transparencia en los artículos:

“Artículo 24°. Sin perjuicio de lo que dispongan otras Leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquélla deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante...”

“Artículo 25°. Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales...”

En la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, COMAIP, realizada en febrero del 2013, se desarrollaron una serie de foros de análisis sobre la reforma constitucional del artículo 6° en materia de transparencia. Los foros fueron divididos en tres temas: las intervenciones de la reforma antes mencionada; características deseadas de las Leyes generales de transparencia; y el derecho de acceso a la información y la transparencia como mecanismo de anticorrupción. Estos temas fueron expuestos por integrantes de los órganos garantes, al igual que representantes de la sociedad civil, e investigadores. La reforma constitucional aprobada por el Senado de la Republica, donde de la posibilidad al órgano garante federal de atraer los casos dictaminados por las comisiones o instituciones de los Estados, en dado caso que una persona no se encuentre de acuerdo con la decisión, dio creación a una polémica entre los asistentes a la conferencia. Debido a esto se estableció un profundo debate sobre el tema y se dio una serie de propuestas para el mejoramiento de las Leyes de transparencia:

1. El apartado de sanciones a servidores públicos, solo se sanciona, por medio de una multa económica, al sujeto obligado no al funcionado incumplido.

2. Fomentar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de manera transparentes.
  3. Integrar la exigencia de que los Sujetos Obligados desarrollen e implementen un Plan Estratégico de Formación de su Personal y en Transparencia Total, que incluya un apartado sobre la ética, buenas prácticas e incentivos.
  4. Exigir a los Sujetos Obligados que generen periódicamente Acciones de Consulta Ciudadana, en coordinación con los Órganos Garantes del Derecho al Acceso a la Información, sobre la representación de la transparencia.
  5. Evitar el cambio del personal por compromisos políticos, nepotismo o, en contrasentido, que genere pérdida de lo avanzado en la capacitación de los responsables de las Unidades de Acceso a la Información Pública, incorporando el Servicio Profesional de Carrera o algún otro mecanismo para que éstos permanezcan en su encargo, más allá de las transiciones políticas, en el caso de los municipios cada tres años.
  6. Crear un sentido de responsabilidad en los órganos garantes formando un grupo de vigilancia de los Sujetos Obligados, y a su vez de los mismos órganos garantes. Esto puede generarse mediante la capacitación intensiva y constante en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a grupos representativos de la población.
  7. Las Leyes de transparencia y acceso a la información pública resultarían más efectivas si se le incorpora la perspectiva de la adecuada rendición de cuentas.
- III. EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE OFICIO: PROPUESTAS DE MECANISMOS PARA EVALUAR EFICAZMENTE A LOS SUJETOS OBLIGADOS.

El COMAIP señala que es importante reconsiderar la relevancia de los órganos garantes como promotores de este derecho esencial para la vida democrática del país. No basta con la publicación de Leyes para que los derechos sean ejercidos y garantizados, es necesario tener instancias con capacidad jurídica y presupuestaria para asegurar que los sujetos obligados atiendan las solicitudes en los términos establecidos por la legislación.

Si en verdad aspiramos a construir una democracia sustentable en la que los ciudadanos participen activa e informadamente en los asuntos públicos, además de buscar el fortalecimiento de la capacidad financiera de estos organismos, los titulares de estas instancias debemos pensar en unir esfuerzos para impulsar una campaña nacional que promueva la importancia del ejercicio del derecho de acceso a la información.

No debemos permanecer inertes ante la desigual evolución del ejercicio de este derecho. El impulso a la transparencia y la rendición de cuentas deben ser igual en todas las Estados, no olvidemos que un ciudadano poco informado tiene menos capacidad de defender sus derechos, de participar en los asuntos públicos y de mejorar su calidad de vida.

La solicitud de información es básicamente la misma en la mayoría de los Estados analizados la única variante son unos requisitos demás en algunas de las solicitudes. La mayoría de las solicitudes requieren de: nombre del solicitante y domicilio o correo electrónico, descripción clara y precisa

de la información solicitada, detalles que faciliten la búsqueda de la información, la modalidad en la que prefiere se otorgue la información, mediante consulta directa, copias simples, certificadas, medios electrónicos u otro tipo de medio. En general ninguna de las solicitudes puede ser considerada mejor o peor ya que todas son básicamente el mismo formato.

En caso de no conseguir respuesta a la solicitud en un plazo de 8 a 15 días este será considerado como infracción a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Las infracciones o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo independientes de las del orden civil o penal que procedan, así como los procedimientos para el resarcimiento del daño ocasionado por el Ente Obligado.

Para que la evaluación se realice debe tener las siguientes características:

- La recopilación de la información debe ser en forma sistemática.
- El método de recolección debe ser objetivo y no tendencioso.
- La información recopilada siempre deben ser referente al acceso a la información.
- El objetivo de la evaluación siempre debe tener como objetivo final que ayude a entender lo eficaz de los sujetos obligados en la respuesta a las solicitudes.

La mayoría de los Estados hacen uso de la Métrica de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, COMAIP, de esta manera es posible obtener un índice acceso a la información a través de la siguiente fórmula:

$$IAI = \left[ 1 - \left( \frac{RRrp - (RRconf + RRsoc)}{Total\ SIP} \right) \right] \times 100$$

Donde:

IAI= Índice de Acceso a la Información.

RRrp= Total de Recursos de revisión por el pleno.

RRconf= Total de recursos en los que se confirma la respuesta del sujeto obligado.

RRsoc= Recursos de revisión sobreseído por otras causales.

Total SIP= Total de solicitudes de información pública recibida.

También podrán dar a conocer el porcentaje de solicitudes respondidas respecto al total de solicitudes realizadas de Estados, Distrito Federal y gobierno federal. La fórmula es la siguiente:

$$IResp = \frac{SIP\ Respondidas}{Total\ SIP} \times 100$$

Donde:

IResp = Índice de respuestas a solicitudes de información.

---

SIP Respondidas= Total de solicitudes de información pública respondidas.

Total SIP= Total de solicitudes de información realizada.

De esta manera cuentan con una relación del acceso a la información, así como las respuestas dadas a las solicitudes de información recibidas en los Estados, el Distrito Federal y el gobierno federal.

Algunas propuestas para el mejoramiento del mecanismo para evaluar eficazmente a los sujetos obligados, tratando de hacer de este un órgano más eficaz son:

- a) El uso de indicadores, en base a las solicitudes recibidas, atendidas, y recursos de revisión o de inconformidad con las respuestas recibidas.
- b) Reglamentar mejor los procesos y procedimientos de acceso, consulta y respuesta, para que el órgano garante pueda sancionar a los sujetos obligados en caso de hacer caso omiso ante cualquier solicitud y recurso de revisión.
- c) Capacitar al personal del órgano garante para que este tenga la certificación de poder capacitar a los encargados de las unidades de transparencia de los sujetos obligados y mejorar el desempeño de ambas partes.
- d) Fortalecer las capacidades institucionales de los órganos garantes para que no se vean limitados por su personal o su presupuesto al momento de evaluar el desempeño de los sujetos obligados.
- e) Socializar el Derecho de Acceso a la información pública, para que sea la sociedad la que también evalúe a los sujetos obligados y al mismo órgano garante.

Algunos Estados cuentan con más evaluaciones a sus sujetos obligados con es el caso de Aguascalientes, el Distrito Federal y Puebla.

Aguascalientes, hace uso de un semáforo con la finalidad de medir la disponibilidad de información respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, evaluando a 19 dependencias de las cuales 15 son centralizadas y 4 descentralizadas. La evaluación es de la siguiente manera:

1. Se define el objetivo del estudio.- evaluar la disponibilidad de información de transparencia,
2. Se evalúa la accesibilidad y comprensibilidad de la información en el POT mensualmente,
  - Semaforización donde:
  - Verde.- accesible, comprensible y actualizada
  - Amarillo.- accesible pero incomprensible o desactualizada
  - Rojo.- ninguna de las dos

En el Distrito Federal la Metodología de Evaluación conserva la diferenciación entre Índices de Criterios Sustantivos y de Criterios Adjetivos, y consiste fundamentalmente en la verificación, a través del cálculo inicial de 16 de criterios sustantivos y 15 de criterios adjetivos (31 índices simples) del cumplimiento de la publicidad de la información de oficio que se establece en el “Capítulo II. De la Transpa-

rencia y Publicidad de los Actos de los Entes Obligados” de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Cabe señalar que los criterios sustantivos son aquellos relacionados con la existencia de la información y con que esta información esté actualizada; en tanto que los criterios adjetivos se refieren a aspectos relativos a la calidad de dicha información: que se publique la fecha de actualización y la de validación, así como el área responsable de publicarla, etc. De esos 31 índices simples, 13 corresponden a siete artículos de obligaciones comunes para el conjunto de los Entes Obligados, esto es, los artículos 13, 14, 25, 27, 28, 29 y 30. Los otros 18 índices restantes corresponden a nueve índices de criterios sustantivos y a nueve índices de criterios adjetivos de obligaciones de información de oficio que son específicas para determinados Órganos de Gobierno o Entes Obligados por la LTAIPDF, esto es, los artículos 15 al 22.

En el Estado de Puebla se utiliza un sistema para evaluar el cumplimiento por parte de los Sujetos Obligados, previsto en el Capítulo II del Título Primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla y en los criterios emitidos por el Pleno de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, CAIP.

El sistema de evaluación se desarrollo mediante la práctica de análisis de contenido, que por sus características nos proporciona:

- a. Objetividad.
- b. Sistematización.
- c. Generalización.
- d. Cuantificación.

En general, lo que se evalúa es la presencia o ausencia de información presentada por los Sujetos Obligados en el estado de Puebla.

La idea de evaluar mediante el uso del semáforo a los sujetos obligados u órganos garantes, es una forma sencilla pero a la vez eficaz, ya que de esta manera cualquier persona pobra entender los resultados obtenidos.

#### IV. IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS LOCALES.

Los Estados de Nuevo León, Distrito Federal, Puebla y Baja California garantizan la transparencia en el poder legislativo mediante una serie de obligaciones. La mayoría de los Estados coinciden en: los nombres, fotografía y currículum de los legisladores, así como, en su caso, las comisiones o comités a los que pertenecen y las funciones que realicen en los órganos legislativos; Agenda legislativa; Orden del Día, listas de asistencia y votación de cada una de las sesiones del pleno; Las iniciativas de Ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas; Las Leyes, decretos y acuerdos aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o la Diputación Permanente; El Diario de Debates; Convocatorias, actas, versiones estenográficas, listas de asistencia y acuerdos de cada una de las sesiones de la Mesa Directiva, las comisiones de análisis y dictamen legislativo o comités; Asignación y destino final de los bienes materiales; Los Informes del Órgano Superior de Fiscaliza-



ción sobre la revisión de las cuentas públicas; Los demás informes que deba presentar conforme a su Ley Orgánica.

La Ley del Distrito Federal pide al poder legislativo mayores obligaciones como: Votación nominal, de los dictámenes y acuerdos sometidos a la consideración del Pleno; Metas y objetivos de las unidades administrativas y del órgano de control interno, así como un informe semestral de su cumplimiento; Informe de los viajes oficiales, nacionales y al extranjero, de los Diputados o del personal de las unidades administrativas; Los dictámenes de cuenta pública así como los Estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes; Los convenios, acuerdos de colaboración o figuras análogas que se celebren, señalando el motivo, el nombre o razón social del ente, el tiempo de duración y los compromisos que adquiera la Asamblea; Los recursos económicos que de conformidad con el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entrega el Órgano Legislativo a los Diputados Independientes, Grupos Parlamentarios o Coaliciones, así como los informes que éstos presenten sobre su uso y destino final; El monto ejercido y detallado de recursos públicos que se reciban para los informes de actividades de cada una de las y los Diputados; La dirección donde se encuentre ubicado el Módulo de Orientación y Quejas Ciudadanas de cada uno de los Diputados, así como el tipo y número de gestiones que presente.

La Ley de Puebla pide al poder legislativo una obligación más: La Minuta de aprobación del Pleno de las cuentas públicas.

La Ley de Baja California pide una serie de obligaciones específicas como: Las Leyes, decretos o acuerdos económicos que haya expedido; Los Informes del Órgano Superior de Fiscalización sobre la revisión de las cuentas públicas; Congreso del Estado de Baja California Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia penal; Las dietas de los legisladores y las partidas presupuestales asignadas a los Grupos Parlamentarios, las Comisiones o Comités, la Mesa Directiva y demás órganos del Congreso, así como los responsables de ejercerlas; Programas, metas y objetivos de los órganos técnico-administrativo; Viajes en comisiones oficiales de Diputados y titulares de los órganos técnico administrativo.

Es necesario que cada congreso local reconozca que la transparencia, así como la rendición de cuentas son esenciales para que la sociedad participe y ejerza sus derechos, para ellos se requiere que los mismos congresos fortalezcan a los órganos garantes con mayores recursos y una normatividad que de fortaleza a los mismos. Se requiere que los congresos den el primer paso ya que ellos son los que aprueban o no el presupuesto de estos órganos garantes de la transparencia y rendición de cuentas. De tal manera que un órgano fortalecido, con mayor autonomía y con los suficientes recursos humanos, técnicos y normativos pueda obligar y sancionar a aquellos sujetos obligados incluyendo a los congresos locales que sean transparentes en su quehacer público y que rindan cuentas de sus acciones.

Algunos autores y personajes de la política han propuesto que los órganos garantes de la transparencia sean dirigidos por organismos de la sociedad civil a fin de que estos sean más objetivos en sus funciones, sin embargo el aspecto financiero queda fuera de la posibilidad de una sociedad civil para

que esta pueda cumplir con la obligación de hacer rendir cuentas y hacer más transparentes a los sujetos obligados.

#### V. IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA EN AYUNTAMIENTOS.

Los Estados de Nuevo León, Distrito Federal, Puebla y Baja California garantizan la transparencia en el ayuntamiento mediante una serie de obligaciones. La mayoría de los Estados coinciden en: El Plan Municipal de Desarrollo, así como los planes y programas operativos anuales que se deriven de éste y de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California; Las iniciativas de reglamentos o acuerdos, así como el estado que guardan; Las actas de las sesiones del Cabildo, que incluyan la lista de asistencia; así como el sentido de votación sobre las iniciativas o acuerdos; El calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar; Dictámenes y Acuerdos aprobados por el Cabildo; La información que muestre el estado que guarda su situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles, con los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del municipio. En relación con los bienes inmuebles provenientes de las áreas de cesión realizadas por cualquier crecimiento urbano, deberá señalarse tal circunstancia e igualmente cuando se les hubiere cambiado su destino, así como cuando se otorgue alguna concesión sobre dichas áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado;

Sobre el ejercicio del presupuesto deberá publicarse el calendario trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y estatales, identificando el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado por el propio municipio.

En el caso de los ayuntamientos de Nuevo León se les obliga a transparentar los recursos recibidos por concepto de multas así como el uso o aplicación que se les da; Las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, incluyendo las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; Empréstitos, deudas contraídas, así como una relación de bienes enajenados; El contenido de las Gacetas Municipales, la cual deberá contener los resolutivos y acuerdos aprobados por los Ayuntamientos; Estadísticas e indicadores del desempeño de los cuerpos de Seguridad, Tránsito y las demás entidades de la administración municipal; En el caso de la información sobre programas de subsidio; se deberá considerar toda aquella sobre los programas sociales administrados por el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia; La relación de las anuencias municipales a que se refiere la Ley para la Prevención y Combate al Abuso del Alcohol y de Regulación para su Venta y Consumo para el Estado de Nuevo León, con expresión del nombre o razón social del titular, domicilio del establecimiento, nombre comercial del establecimiento, el tipo de anuencia, así como una breve exposición del motivo por el cual resultó favorable su emisión.

La Ley de Distrito Federal pide a los ayuntamientos la información sobre programas de subsidio, se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales; La información desagregada sobre el presupuesto que destinaran al rubro de mercados, así como el padrón de locatarios, nombre y ubicación de los mercados públicos en su demarcación territorial.

La Ley de Baja California le pide a los ayuntamientos una serie de obligaciones específicas como: Los ingresos por concepto de participaciones federales y estatales; así como por la recaudación fiscal que se integre a la hacienda pública.

Los ayuntamientos ofrecen una excelente oportunidad para profundizar sobre transparencia, porque son la Administración pública más cercana al ciudadano, sin embargo son los más carentes de capacidades; Por ello es necesario que los ayuntamientos desarrollen proyectos estratégicos que les permitan bajar recursos para fortalecer sus unidades de transparencia.

Un tema que es crítico para los ayuntamientos es el periodo de funciones tan corto de 3 años que por más que capacite el órgano garante a los responsables de las unidades de transparencia de los ayuntamientos, estos apenas tienen el tiempo de comprender sus labores cuando ya están en fechas electorales y llega otro Presidente municipal con otro equipo de trabajo al cual hay que capacitar de nuevo, para ello es necesario la elaboración de manuales de procedimientos y de organización para estas unidades de transparencia, validados por el órgano garante estatal a fin de que estos faciliten la comprensión y las labores de estas unidades.

Una propuesta viable y no muy costosa para los ayuntamientos es informar a los ciudadanos mediante su portal de internet todo aquello que la ley de transparencia le obliga a hacer público, así como promover el derecho de acceso a la información pública (DAI), empezando por medio de los comités ciudadanos que existen en los comités de planeación y demás comités ciudadanos existentes, hacer uso de las tecnologías de información, y apoyarse del órgano garante estatal en sus labores.

Es relevante subrayar que tal vez sea necesario que el órgano garante sancione públicamente a los ayuntamientos para que estos bajo la presión de los medios se esfuercen en ser más transparentes, esto sería una de las últimas opciones. Sin embargo tiene mayor impacto si el Presidente municipal y su gabinete llevan el tema de la transparencia en su agenda y dentro del plan municipal de desarrollo, bajo proyectos estratégicos que les permitan disponer de mayores recursos y mejorar sus capacidades institucionales.

#### VI. IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ESTRUCTURA ESTATAL (EJECUTIVO).

Los Estados de Nuevo León, Distrito Federal, Puebla y Baja California garantizan la transparencia en el Poder Ejecutivo mediante una serie de obligaciones. La mayoría de los Estados coinciden en: Las estadísticas e indicadores de gestión de la procuración de justicia; En materia de averiguaciones previas: estadísticas sobre el número de averiguaciones previas en las que se ejerció acción penal, en las que se decretó el no ejercicio y en las que se dictó auto de no inicio; El listado de expropiaciones por causa de utilidad pública, debiendo señalar el número del expediente respectivo, una síntesis de los bienes afectados, el objeto general de la expropiación y las fechas de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, conforme resulte aplicable, así como una liga al portal de internet apuntando a este órgano de comunicación oficial; Los convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios y de concertación con los sectores social y privado; El listado de patentes de notarios otorgadas, en términos de la Ley respectiva.

La Ley de Nuevo León pide una serie de obligaciones específicas como: Estadísticas en materia educativa; El Periódico Oficial del Estado; La relación de licencias, permisos especiales y los derivados de las solicitudes de prórroga de los permisos especiales, cambio de titular, cambio de domicilio y cambio de giro, que le sean comunicadas por el Comité de Evaluación de Trámites y Licencias, de conformidad con la Ley de Prevención y Combate al Abuso del Alcohol y de Regulación para su Venta y Consumo para el Estado de Nuevo León, con expresión del nombre o razón social del titular, domicilio del establecimiento, nombre comercial del establecimiento, el tipo de licencia o permiso, así como una breve exposición del motivo por el cual resultó favorable su emisión.

La Ley de Distrito Federal pide una serie de obligaciones específicas como: Las cantidades recibidas por concepto de multas y el destino al que se aplicaron; Los reglamentos de las Leyes expedidos en ejercicio de sus atribuciones; Los listados de las personas que han recibido extensiones, condonaciones de impuestos locales, o regímenes especiales en materia tributaria local, cuidando no revelar información confidencial, salvo que los mismos se encuentren relacionados al cumplimiento de los requisitos establecidos para la obtención de los mismos; El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, vinculado con los programas operativos anuales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, además, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento; La información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas. Los usos de suelo a través de mapas y planos georeferenciados que permitan que el usuario conozca de manera rápida y sencilla el tipo de uso de suelo con que cuenta cada predio; Sistema electrónico con el uso de un tabulador que permita consultar el cobro de impuestos, servicios, derechos y aprovechamientos, así como el total de las cantidades recibidas por estos conceptos, y Relación de constancias, certificados, permisos, licencias, autorizaciones, registro de manifestaciones y dictámenes de las obras que se llevan a cabo en cada una de las demarcaciones territoriales, que permita conocer el estado, situación jurídica y modificaciones de cualquier índole de cada predio.

La Ley de Baja California pide una serie de obligaciones específicas como: Los planes y programas que se deriven de la aplicación de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California; Los ingresos por concepto de participaciones federales, así como por la recaudación fiscal que se integre a la hacienda pública; Las aportaciones estatales a los municipios.

El poder ejecutivo estatal cuenta con mayores capacidades institucionales a comparación de los ayuntamientos, en el mismo caso que los ayuntamientos es necesario que el ejecutivo y su gabinete lleven dentro de su agenda pública y establecido dentro de los plan estatal de desarrollo y demás programas que deriven del mismo, el tema de la transparencia.

El poder ejecutivo cuenta con un aparato burocrático mucho más extenso que los ayuntamientos lo cual muchas veces llega a retardar los procesos de solicitud de información y recursos de revisión, existe también cambios constantes de personal en la unidades de transparencia de cada una de las secretarías que componen el poder ejecutivo y un marco normativo que limita el actuar del órgano garante.

Para ello se propone una serie de reformas jurídicas al marco normativo de todo el poder ejecutivo, donde se agregue dentro de cada ley de cada secretaria que compone al ejecutivo la transparencia y rendición de cuentas como parte esencial de sus funciones como servidores públicos, y potencialice la autoridad del órgano garante, para que este realmente dirija la política de transparencia en el estado y sancione en su caso.

## CONCLUSIÓN

Las sociedades avanzadas reclaman acceso a la información y mayor transparencia para reducir la incertidumbre frente a la toma de decisiones. Pero también, para facilitar el control de la actividad pública y, fundamentalmente, para mejorar la confianza en las instituciones. Es una tendencia imparable que está afectando a todos los Gobiernos, cualquiera que sea su nivel.

El tema de la Transparencia se encuentra en debate desde finales los años setentas, y solo hasta el año 2002 se crea una Ley para esta, gracias a la reforma a la constitución en el artículo 6° donde eleva el derecho a la información a grado constitucional, es cuando la Ley toma fuerza y se reforman o crean nuevas Leyes a nivel estatal en referencia al acceso a la información.

Siendo que el tema de la transparencia cuenta con basto tiempo en discusión pero poco en ejecución, genera un periodo cambios en el cual las Leyes estarán en constante permuta. Intercediendo por el mejoramiento de la sociedad, instituyendo a la instauración de una sociedad más informada la cual pueda tomar mejores decisiones sobre ella.

Los institutos o comisiones a cargo de la transparencia en los diferentes niveles de gobierno deben de contar con reglas o normas bien definidas, así como propuestas para contar con el interés de las personas, al igual que el de los sujetos obligados. Este debe de contar con las iniciativas necesarias para la promoción del derecho a la información, sus funciones y las regulaciones que se deben de contar para proteger de la misma.

Los mecanismos de evaluación hacia los sujetos obligados deben de ser más sencillos, fáciles de entender y manejar. Como el caso del Estado de Puebla, el cual usa una evaluación a base de un semáforo en su portal, siendo este fácil de entender y practico en su uso.

También las instituciones o comisiones de transparencia deben de exhortar a los congresos locales, los ayuntamientos y a las estructuras de los Estados (ejecutivo) a ser más transparentes, exigirles más información y más claridad.

El Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León y Puebla cuentan con una de las mejores Leyes, al igual el portal del órgano garante. Ya que cumplen en la mayor parte de la Ley Federal de Transparencia y aun así ponen un extra, originando una mayor promoción al instituto o comisión y al derecho de acceso a la información.

Sin embargo la mayoría de los órganos garantes de los Estados, requieren el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, mayor capacitación en temas de transparencia y acceso a la información pública, cursos y talleres a la sociedad para que esta haga efectivo su derecho, así como capacitar a los responsables de la unidades de transparencia de los sujetos obligados y someter sanciones más severas a aquellos sujetos obligados que no sigan los procedimientos señalados por Ley. Se requiere de mayor autonomía y presupuesto para estos órganos garantes, así como contar con el personal

suficiente que haga frente a las demandas de información de la sociedad y los procesos de solicitud y recursos de revisión se lleven a cabo en tiempo y forma.

Es necesario fortalecer la autoridad de los órganos garantes, realizando reformas al marco normativo para que estos no se vean limitados por disposiciones jurídicas de las secretarías e instituciones públicas del poder ejecutivo o de los ayuntamientos, así como disponer de mayores recursos, con personal experto en el tema y experiencia, y el presupuesto suficiente que le permita el desarrollo de cursos, talleres, pláticas o spots informativos sobre el derecho de acceso a la información pública. Es clave la disposición política de los gobernantes a llevar la transparencia en cada uno de sus planes y programas, así como en sus acciones de gobierno, que permitan que el órgano garante realmente dirija una política de transparencia y no se limite a trámites administrativos y jurídicos.

La transparencia en México sigue creciendo y madurando dentro de estos órganos garantes, con ello podremos llegar a ser una democracia más participativa y un gobierno más incluyente y efectivo ante la sociedad que le exige cuentas.

#### REFERENCIAS

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2010). “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002, México. Última reforma publicada DOF 05-07-2010

Confederación Nacional de Gobernadores, <http://www.conago.org.mx/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/109.htm?sZ>.

Dirección de Evaluación y Estudios. (2011) Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los Entes Obligados en sus portales de Internet. Acuerdo del Pleno del InfoDF 1408/SO/16-11/2011. Disponible en: [http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/CriteriosEvaluacion\\_2011.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/CriteriosEvaluacion_2011.pdf)

Guerra Ford, Oscar M. Los órganos garantes de transparencia integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos. Disponible en: [http://www.comaip.org.mx/recursos/9/EnsayoOrganosGarantes\\_080211\\_rev\\_1800hrs.pdf](http://www.comaip.org.mx/recursos/9/EnsayoOrganosGarantes_080211_rev_1800hrs.pdf)

Ley de acceso a la Información Pública para el Estado y los municipios de Guanajuato. Ley publicada en el Periódico Oficial, 120 Segunda Parte, de 29 de julio de 2003. Última reforma publicada en el periódico oficial, número 93, segunda parte, de fecha 10 de junio de 2008.

Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de mayo de 2006. Última reforma publicada en el periódico oficial del estado el 08 de agosto de 2011.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 42, de fecha 01 de octubre de 2010.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de marzo de 2008. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de agosto de 2011.

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Revisada con la publicación el 14 de noviembre de 2002.



Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Publicada el 30 de abril de 2004. Última reforma publicada en el periódico oficial del Estado 24 de julio de 2008.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León. Publicada en Periódico Oficial de 19 de julio 2008. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de fecha 17 de septiembre de 2012.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de agosto de 2004. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día sábado 31 de diciembre de 2011.

López Salas, Lourdes (2013) Siete propuestas para impulsar la transparencia. Diario La Semana Ahora, disponible en: <http://lasemanaahora.com.mx/?p=4960>

Marván Laborde, María; Alianza Cívica (2004) Iniciativa de Acceso-México; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Red Ciudadana Edición a cargo de: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales Dirección General de Comunicación Social. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Secretaría de la Función Pública (2009). Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. México.

#### *Portales de transparencia*

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León <http://www.ctainl.org.mx/>

Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla. <http://www.caip.org.mx/index.php>

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal <http://www.infodf.org.mx/web/index.php>

Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato <http://www.iacip-gto.org/ws/inicio.htm>

Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes <http://www.itea.org.mx/>

Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco <http://www.itei.org.mx/v3/>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios <http://www.infoem.org.mx/src/php/inicio.php>

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California <http://www.itaipbc.org.mx/>

Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México. Portal, <http://www.ifai.org.mx>

## **Las organizaciones civiles en México: una hipótesis sobre la democracia fallida**

**Mirna Mónica Santamaría Barreto**

Doctorante de la Universidad de Guadalajara

### **Resumen**

El debate contemporáneo sobre la democracia nos permite identificar diferentes modelos conceptuales, en cada uno de ellos se reconoce a la sociedad civil como parte constitutiva y constituyente del régimen político. El espaciorelacional que la sociedad civil ocupa en cada modelo determina las posibles combinaciones institucionales para la participación y la organización (política-civil-ciudadana). Así entonces, haciendo un reconocimiento analítico del modelo de democracia adoptado y adaptado en México, podemos identificar diferentes niveles de participación y organización (política-civil-ciudadana) para el desarrollo y consolidación democrática.

La propuesta tiene el propósito de aplicar al espacio de la sociedad civil los criterios normativos, éticos y procedimentales que se aplican a los partidos políticos, a los gobiernos y las instituciones, según el nivel prescriptivo de un modelo de democracia determinado.

### **La democracia como forma de relación**

El debate actual en torno a la democracia según Cohen y Arato, radica entre Democracia Elitista (representativa) y Democracia Participativa. La democracia elitista es un método para elegir líderes políticos y organizar los gobiernos. Lo que distingue a las sociedades democráticas de las no democráticas, es la forma en que se adquiere el poder, el principal objetivo de esta corriente es la estabilidad mediante acuerdos de alternancia, negociación y respetando las concertaciones de compromisos de manera pasiva por parte de los gobernados. En este modelo no existe ninguna posibilidad de que los gobernados establezcan la agenda o participen en las discusiones políticas, cruciales para definir lo público. Los gobernados sólo eligen entre distintas élites. En esta corriente la ciudadanía está marginada y no se retoman las consideraciones anteriores. La participación “excesiva” es un riesgo, para que la comunidad democrática funcione se debe aceptar la división del trabajo entre los gobernantes y los gobernados, estos últimos, ya han dado su consentimiento al elegir. Por el otro lado, encontramos la democracia participativa, donde la participación, la autodeterminación, la igualdad política y la influencia de la opinión pública en las decisiones es la dinámica que deberá regir la relación entre los poderes. En suma, se basa en lo que se ha considerado como el núcleo del con-

cepto de democracia: el principio de la ciudadanía, llevado a su máxima autodeterminación, ya que supone una especie de auto gobernación, descalificando los tradicionales vínculos democráticos<sup>473</sup>.

Para hacer un primer acercamiento al debate actual consideramos necesario hacer un breve recorrido por las concepciones clásicas de Democracia. Utilizamos a Jorge Alonso<sup>474</sup> para sintetizar de la siguiente manera a los exponentes clásicos de la democracia:

Autor	Propuesta original
Platón.	Ofreció la distinción entre monarquía, tiranía, aristocracia oligarquía y democracia
Aristóteles	Democracia, o al gobierno de la muchedumbre de pobres, manifestación política desviada; concedió que, con no pocos correctivos, podría ser aprobada. La calificó como la más baja de las formas aceptables de gobierno, y como la menos mala de las modalidades condenables.
Cicerón	Consideró que era la peor forma de gobernar, que no podía ofrecer un gobierno decente.
Marsilio de Padua	Sostuvo que la democracia implicaba que el poder legislativo debía estar en manos de los ciudadanos y que el gobierno tenía que ser elegido por los mismos ciudadanos <sup>475</sup>
Locke	El poder radica en la mayoría, afirmó que la autoridad política era transferida por los individuos al gobierno para que promoviera precisamente los fines de los gobernados. El poder supremo es un derecho inalienable del pueblo.
Rousseau	Apuntó que la naturaleza del bien común sólo podía ser conocida a través de la deliberación pública y del acuerdo público. Rousseau (1982): "el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada".
Montesquieu	Todos debían participar en la elaboración de las leyes; la democracia aseguraba libertad y seguridad bajo el amparo de las leyes

En el siglo XX e inicios del XXI, se ha producido una gran gama de trabajos, tanto específicamente políticos como provenientes de las ciencias políticas y sociales en torno a la democracia. El uso del concepto se ha ido incrementando a la par que los debates en cuanto a sus significaciones y traducciones concretas.<sup>476</sup>

<sup>473</sup> Cohen y Arato; (2000) *Sociedad Civil y Teoría Política*, Págs. 23-26

<sup>474</sup> Alonso, Jorge (1999) "Democracia y Ciencias Sociales" en *Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los Pueblos*, El Salvador, Universidad Francisco Gavidia. Págs. 10-14

<sup>475</sup> Strauss, Leo (1993) "Marsilio de Padua", en L. Strauss y J. Cropsey (1993) *Historia de la filosofía política*, México, FCE, Págs. 268-285.

<sup>476</sup> Arendt, Hannah (1997) *¿Qué es la política?*, PAIDOS, España; Bobbio, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*, FCE, México; Carnoy, M (1993) *El Estado y la Teoría Política*, Alianza Editorial, México; Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000) *Sociedad Civil y Teoría Política*, FCE, México; Cortina, Adela (1993) *Ética aplicada y democracia radical*, Ed. Tecnos, Madrid;

La democracia remite a un particular régimen político. Hay mediaciones institucionales entre Estado y sociedad que resuelven el problema de cómo se gobierna y la canalización de demandas<sup>477</sup>. Las democracias modernas han girado en torno a procedimientos electorales y a la transmisión del poder que conlleva la representación. Se enfatiza la elección de dirigentes en un ámbito plural y competitivo y que los actores sociales sean representables. Se trata de un sistema político que implica la posibilidad de un cambio regular de los grupos de élite política y que garantiza a una parte, la más grande posible de la población, la influencia en el otorgamiento de las posiciones de conducción del país. Resulta básica la libre competencia política<sup>478</sup>. Se necesita la alternancia para poder definir si un régimen es o no democrático. Pero ha habido precisiones en cuanto a la posibilidad y a la existencia real de regímenes democráticos de partido dominante; aunque se ha tenido que aclarar que se trata de democracias excepcionales.

La democracia es al mismo tiempo principio organizativo y principio de legitimidad. Por mayoría se adoptan normas de convivencia, que también por mayoría pueden ser modificadas. La democracia es una específica relación entre gobernantes y gobernados. En un régimen democrático por método de la mayoría se determina cómo llegar y de qué manera ejercer el poder<sup>479</sup>. La democracia establece una interdependencia regulada de la expresión de la ciudadanía, de la representatividad de los que mandan.

Un elemento central de la democracia es lo electoral. Se requiere pluralismo, participación efectiva, información adecuada, no exclusión y control de los procesos de gobierno. Las elecciones tienen que ser periódicas, limpias, sin coacción, con igualdad de oportunidades<sup>480</sup>.

De acuerdo con Alonso, varios acercamientos a la definición de la democracia han permitido tipificaciones que resaltan alguno de sus aspectos, aspiraciones o problemas. Según su proceso, se ha apuntado que hay fundaciones democráticas, o transiciones, aperturas, recuperaciones, profundizaciones y consolidaciones democráticas<sup>481</sup>.

Norberto Bobbio, desarrolla una definición de democracia distinguiéndola como "un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos"<sup>482</sup>. La regla fundamental en esta forma de gobierno es la de la mayoría; pero, los que tienen derecho a elegir deben además, contar con alternativas reales para escoger y tener garantizadas sus libertades fundamentales para poder hacerlo. Bobbio argumenta

---

Almond Gabriel A. y Verba Sydney (1970) *La cultura Cívica: Estudio sobre la participación democrática en cinco naciones*, EUROAMERICA, Madrid, España; Beck, Ulrich (2000) *La democracia y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, España; Dahrendorf, Ralf (2002) *Después de la democracia*, Crítica, Barcelona; Lechner, Norbert (comp.), (1987) *Cultura política y democratización*, CLACSO-FLACSO-ICI, Santiago de Chile; Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona; Mouffe, Chantal (2003) *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona; Nun, José (2000) *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, FCE, Buenos Aires; Przeworski, Adam (1991) *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Nueva York.

<sup>477</sup> Garretón, Manuel (1995) *Hacia una Nueva era Política: Estudio sobre las Democratizaciones*, Ed. FCE, Argentina, Pág. 52

<sup>478</sup> Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, USA Pág. 89

<sup>479</sup> Bobbio, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*, FCE, México, Pág. 69.

<sup>480</sup> Dahl, Robert, (1991) *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía Vrs. Control*, Alianza- CONACULTA, México, Pág. 86.

<sup>481</sup> Garretón, Manuel (1995), *Op. Cit.*, Pág. 56.

<sup>482</sup> Bobbio, Norberto (1996) *El filósofo y la Política*, FCE, México, Pág. 14.

que entre los principios que inspiraron esta forma de gobierno y la "democracia real" existe un abismo.

En la democracia contemporánea, los partidos, los sindicatos y las grandes organizaciones influyen cada vez más en las decisiones políticas, los intereses particulares no desaparecen ante la voluntad general y las oligarquías no han sido erradicadas. Los espacios donde se ejerce la democracia son aún muy limitados, el poder invisible se mantiene y el ciudadano pasivo es el que predomina en las democracias más consolidadas. El sufragio universal y las elecciones periódicas en la democracia representativa se han combinado con el gobierno de unos pocos, con las élites en competencia. Robert Michels (1984) destacaba que la democracia enfrenta obstáculos insuperables; en este sentido afirmaba que, "la organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. "Quien dice organización, dice oligarquía"<sup>483</sup>. Resulta entonces que el dominio de las oligarquías en los partidos políticos es inevitable y su crecimiento impone límites a la democracia.

En la democracia representativa, la relación entre gobierno y ciudadanía es unívoca, es decir, delegativa, la ciudadanía se ejerce a través de los derechos políticos individuales, entre estos votando para elegir representantes (a los mejores entre los mejores). Una vez elegidos los representantes estos son los encargados de definir y resolver los problemas públicos. Los elegidos de acuerdo a las normas democráticas representan al pueblo en las tareas de gobierno (las autoridades del Poder Ejecutivo), o en el debate mismo (los parlamentarios). Los designados como consecuencia de la elección representan también al pueblo en las distintas funciones que se les encomienda desempeñar.

En la democracia participativa la participación es una obligación y un derecho. Las capacidades de participación están delineadas por los derechos y las oportunidades son delineadas por el régimen político. El desarrollo, como muchos otros temas es en este contexto un asunto político en el cuál las instituciones y actores políticos, legal y legítimamente reconocidos, reciben la demanda ciudadana para transformarla en política. Este tipo de democracia ha sido considerada el prototipo de la democracia moderna alentada desde los gobiernos en Latinoamérica.

La democracia participativa surge como una respuesta a la crisis de representatividad de los partidos y de los gobiernos. Este enfoque propone como respuesta a la crisis del Estado, la vuelta al ciudadano como centro del poder y por tanto como el que tiene la solución a los problemas, es él quien sabe las necesidades reales a resolver y en vista de la incapacidad del gobierno y sus estructuras burocráticas, es también el ciudadano el que se presenta como el actor de las soluciones, ya no sólo el destinatario. Este modelo supone centros de poder ya no sólo el del Estado. Las demandas se construyen desde espacios de deliberación pública. Contempla a la participación como una *relación entre sociedad y gobierno* que genera estrategias de solución a lo que antes era exclusiva tarea gubernamental, es vista también como espacio de construcción de lo público.

### **Modelos de democracia y Sociedad civil.**

---

<sup>483</sup>Bobbio, Norberto (1996), Op. Cit., Pág. 189.

Entre los teóricos del iusnaturalismo encontramos a Hobbes y Locke y Rousseau, quienes usaban “sociedad civil” prácticamente como sinónimo de Estado (Arditi, 2004). La propuesta que ofrecen es una diferencia de dos tipos de condición en las que vive el hombre en comunidad: 1) el estado de naturaleza y 2) el estado civilizado, caracterizándose el segundo por contar con instituciones y reglas que permitan su operación, las cuales se generaron por el consenso social.

El Estado o asociación civil se presenta como negación radical y por tanto como eliminación e inversión del Estado de naturaleza, en esta línea van Hobbes y Rousseau. Por su parte Locke postula una idea de perfeccionamiento, como lo mejor que viene después de la sociedad natural. La tradición iusnaturalista ve a la sociedad civil como algo artificial, “antinatura”.<sup>484</sup>

La sociedad civil “se reconoce cuando la unidad familiar se disocia en clases sociales con el único objetivo de regular conflictos por medio de reglamentos externos. La sociedad civil aún no es Estado por la ausencia de organicidad, pero cuando da el paso a este proceso es porque las partes separadas convergieron.

Hacia el siglo XIX surge la conocida “síntesis hegeliana” la cual sitúa a la sociedad civil en un espacio intermedio entre la familia y el Estado. La síntesis que propone es el resultado de la confluencia de los aportes de la corriente liberal y republicana desarrolladas en ese contexto. Respecto a la posición liberal y la posición republicana, observamos que la primera considera que la instancia fundamental de la sociedad civil es el mercado, “el cual representa un orden distinto y previo al “Estado”, surgido en un largo proceso de desarrollo de las relaciones entre los individuos en su actividad productiva [...] Para la posición republicana el núcleo de la sociedad civil se localiza en el conjunto de asociaciones autónomas de los ciudadanos.”<sup>485</sup>. En la posición liberal el mercado al no ser obstaculizado conduce a un equilibrio de los factores de producción permitiendo crear una mediación entre el interés particular y el general, la tarea de la sociedad civil es vigilar y controlar al grupo de instituciones gubernamentales. Caso contrario del rol de la sociedad civil en la posición republicana, donde su rol es político debido a que trata de crear los medios institucionales que permiten controlar los conflictos y la “asimetría” en las relaciones sociales.

Bobbio señala que Hegel diferencia a la sociedad civil del Estado mediante la distinción entre un Estado inferior y uno superior. “El primero actúa mediante dos poderes subordinados. Estos son el judicial, que dirige conflictos de intereses (el argumento de Locke) y reprime las ofensas al derecho establecido (la tesis de Hobbes), y el administrativo, que se ocupa del bienestar externo de los súbditos: la educación, la distribución del trabajo, la vigilancia de las costumbres, la provisión de la utilidad común, etc [...] El Estado superior en cambio, ‘es la actualidad de la Idea ética’, el momento ético político caracterizado por la constitución y por los poderes constitucionales cuya misión es garantizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la cual forma parte.”<sup>486</sup>

---

<sup>484</sup>Arditi, Benjamín (2004) “Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol.66, núm. 1, pp. 1-21.

<sup>485</sup> Olvera Albertoy Efraín Quiñonez León, (2001). “El contexto de la organización social en Veracruz”, en Jaime Castillo Palma, Elsa Patiño Tovar y Sergio Zermeño (coords.), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, Universidad Autónoma de Puebla/CONACYT/Red de Investigación Urbana A.C., Pág. 450.

<sup>486</sup>Arditi, Benjamín, 2004. Op cit. Pág. 8



La propuesta marxista original es que “entiende por «sociedad civil» el reino del «desarrollo de las relaciones económicas», pero lo concibe en el significado que será característico de la tradición marx- engelsiana: en tanto momento de la base o infraestructura que determina al Estado y la esfera política. Por ende, con Marx se asiste a un nuevo importante cambio en la historia del concepto de sociedad civil: el Estado no es en realidad superación (al estilo de la racionalización iusnaturalista moderna ni «a la Hegel») de la competencia entre intereses particulares y clasistas propios de la sociedad civil, sino «instrumento» o «aparato» al servicio de una de las clases y reproductor a nivel político de la dominación de clase. Por lo anterior, la teoría materialista de la historia plantea su superación en una sociedad sin Estado y sin política.”<sup>487</sup>

“[...] la SC concebida como ámbito de las relaciones económicas constituye la base o condición de posibilidad del Estado”<sup>488</sup>. La SC pasa a ser el código de lectura o principio de inteligibilidad para entender la naturaleza del Estado.

Por otro lado, Nora Rabotnikof identifica que es hacia finales de la década de 1970 cuando la teoría social redescubre el concepto de sociedad civil. Sin embargo, afirma que se trata de “una revalorización o de una inversión de valoraciones negativas anteriores que jerarquizaban otro tipo de conceptos<sup>489</sup> [Estado, clases, mercado) u otro tipo de dicotomías para orientar la observación (hegemonía – contrahegemonía, Estado – mercado, economía – política, etc.), se intentaba mostrar la capacidad explicativa de lo propiamente social y de generar la confianza hacia lo civil. Es en este sentido que el redescubrimiento o revalorización del término sociedad civil contempla distintas formas de acuerdo a las trayectorias políticas. La misma autora explica que a nivel global se encuentra la discusión europea y estadounidense. Para estos casos “el revival del concepto de sociedad civil se ligó directamente con la llamada crisis del Estado de Bienestar. Así, el discurso de sociedad civil emerge en el punto de confluencia de dos críticas al Estado”.<sup>490</sup>

Es hasta bien entrado el siglo XX que el carácter político de la sociedad civil se vuelve a plantear como tema de debate. En la primera mitad, el término entró en desuso en las ciencias sociales. Y hasta las últimas dos décadas que se recupera en los debates de las ciencias sociales. Según Arato, a partir de la estrategia para transformar los regímenes dictatoriales y autoritarios en una dirección democratizadora. “Los ejes de esta estrategia, según Arato, son la autoorganización de la sociedad, la reconstrucción de vínculos sociales independientemente del Estado autoritario, y a creación de una esfera pública autónoma ajena a toda comunicación oficial, estatal o controlada por un partido”.<sup>491</sup> Este resurgimiento del concepto significó un modo de acción alternativo y liberador en Europa del Este.

---

<sup>487</sup>Attili, (2004) Pág. 140

<sup>488</sup>Ibid.

<sup>489</sup>Rabotnikof, Nora (2001) Pág. 17.

<sup>490</sup>Ibid.

<sup>491</sup>Arditi, Benjamín (2004) Op. Cit. Pág. 12.

Una vertiente político intelectual de esa reivindicación de la sociedad civil se debe en parte al renovado interés por el trabajo de Gramsci desde comienzos de los años setenta, particularmente sus reflexiones entorno al tema marxista de la reabsorción del Estado en la sociedad.<sup>492</sup>

Otra vertiente igualmente reivindicativa de la dimensión política de la sociedad civil “es desarrollada en el trabajo pionero de O’Donnell y Schmitter (1986) sobre transiciones a la democracia, los autores le otorgan a la SC un papel crucial en lo que llaman proceso de liberalización de los regímenes autoritarios, esto es, la recuperación – y a veces incluso la creación ex nihilo – de derechos civiles tales como los de expresión, reunión y organización que sirvieron luego como precondition para los procesos de transición propiamente dichos. “Estas interpretaciones sobre el surgimiento de la idea de SC tienen algo en común, a saber, que ya no piensan a la SC como terreno puramente neutral, apolítico o extrapolítico de intercambios privados. La ven como terreno político en un sentido análogo al que le asignaron a esa palabra teóricos del iusnaturalismo como Hobbes y Locke.”<sup>493</sup>

En nuestro momento, existen diversas perspectivas sobre la sociedad civil, sin embargo, merece especial atención el trabajo de Jean L. Cohen y Andrew Arato: *Sociedad Civil y Teoría Política*, las discusiones conceptuales hacen referencia obligada a ésta obra. Se trata de una perspectiva teórica de la sociedad civil con la intención de dar respuesta a la relación que se genera con la democracia. Su trabajo ha cobrado una gran relevancia en los últimos años. Los estudiosos de sociedad civil han discutido sus dimensiones y han realizado sus propias aportaciones. Sin embargo, como menciona Alberto Olvera “ninguna crítica ha acertado a proponer un marco teórico alternativo, tan sólo han emergido propuestas de definición empírica.”<sup>494</sup>

La obra de Cohen y Arato trata exhaustiva y analíticamente las primeras propuestas que recaen en la filosofía política, pasando por Hegel, Marx, Gramsci, Offe, Habermas, Luhmann, entre otros; la finalidad, es lograr formar una propuesta contemporánea para las democracias liberales.

Quienes se han ocupado de observar la sociedad civil desde una perspectiva moderna han coincidido en que el trabajo de Cohen y Arato resurge por la lucha de las oposiciones democráticas de Europa oriental contra los partidos de los estados socialistas autoritarios. Pero también se sugiere que en América Latina con contextos económicos y geopolíticos desiguales y que caracterizaba por sus regímenes autoritarios, se puede aplicar el concepto de la sociedad civil en la búsqueda de gobiernos democráticos estables.

Cohen y Arato se basan en el enfoque de A. De Tocqueville, quien argumentó que si no se toma en cuenta la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones igualitarias y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habrá forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales políticas. Precisamente “debido a que la sociedad civil moderna está basada en principios igualitarios y en la

---

<sup>492</sup> Ardíti, Benjamín (2004) Op. Cit. Pág. 13.

<sup>493</sup> Ibid. Pág. 15.

<sup>494</sup> Olvera, Alberto (2006) Pág. 6

inclusión universal, la experiencia en la articulación de la voluntad política y de la toma de decisiones colectiva es de importancia capital para la reproducción de la democracia<sup>495</sup>.

Este argumento viene muy de acuerdo con los nuevos planteamientos que se han señalado, es decir, las instituciones deben tomar en cuenta a las demandas de los ciudadanos ya sea con la finalidad de mantener el orden político o con la finalidad de dar respuesta a las distintas formas de participación que se generan en la sociedad. Cohen y Arato señalan que existen varias cuestiones interrelacionadas que se han presentado en el resurgimiento actual de la sociedad civil y que van más allá de los modelos de los orígenes históricos de la sociedad civil en Occidente y, que por consecuencia ofrecen importantes lecciones a las democracias liberales. En esta perspectiva se incluyen la concepción de la autolimitación, en el que la idea de la sociedad civil está compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones; en este enfoque la orientación a la sociedad civil se ve como un nuevo terreno de la democratización en el que se manifiesta la influencia de la sociedad civil sobre la sociedad política y económica. Finalmente la comprensión de la liberalización de la sociedad civil implica una elección entre una diversidad de tipos de sociedad civil. Todas estas ideas señalan estos autores, que más allá de una limitación de la teoría de la sociedad civil se observa una fase constitutiva de las nuevas democracias por sus formas de participación.

En la revisión que se realiza sobre el enfoque pluralista, encontramos que la sociedad civil se caracteriza por ser muy articulada, con divisiones a través de sus propios elementos, los grupos que comparten miembros en común y puedan generar una movilidad social son el presupuesto para una “organización política democrática estable”, también “una garantía contra el dominio permanente por cualquier grupo y contra el surgimiento de nuevos movimientos masivos fundamentalistas e ideologías antidemocráticas.”<sup>496</sup> De tal manera que se considera que la sociedad civil integrada de esa manera es capaz de adquirir influencia sobre el sistema político a través de la articulación de intereses que pueden ser agregados por los partidos políticos y los poderes que influyen en la toma de decisiones políticas.

Cohen y Arato ponen de manifiesto que el papel político de la sociedad civil no se encuentra directamente relacionado con el control o la conquista del poder, sino más bien con la creación de canales de influencia a través de la actividad de las asociaciones democráticas y apertura a la discusión o debate en la esfera pública. Este papel político es observado como: “inevitablemente difuso e ineficaz”. Así que por consiguiente, el papel mediador del espacio político o de la esfera política entre la sociedad civil que repercute en el Estado es indispensable para que se pueda llevar a cabo una manifestación de la sociedad civil.

Los autores definen así a la sociedad civil “Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por

---

<sup>495</sup> Cohen y Arato, (2003) Pág. 38.

<sup>496</sup> Ibid. Pág. 37

medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada puede existir por separado, a lo largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil”.<sup>497</sup> Esta definición rompe con la oposición clásica entre Estado vrs. Sociedad y Sociedad vrs. Mercado, los autores enfatizan lo civil como interacción con la esfera económica y política, mediante la comunicación. “El papel político de la sociedad civil a su vez no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural”<sup>498</sup> y como tal papel es difuso y poco eficaz se requiere la mediación de la sociedad política. En contraparte, los sindicatos y las negociaciones colectivas son la forma como la sociedad civil se desempeña como mediadora con el sistema de mercado.

Presentan una opción teórica al estudio de estos grupos organizados que no necesariamente se encuentran en la esfera del sistema político, pero que por sus actividades y demandas y la forma de gobierno democrático, han podido tomar parte en el sistema.

El planteamiento de Cohen y Arato tiene la intención de ofrecer una teoría política en una realidad en la que las democracias liberales como formas de gobierno del sistema político han dominado el mundo en los últimos años y parecen ser una vía en la cual sociedad organizada y la esfera política puedan relacionarse y no ser oposición, ahora que los ideales sobre la igualdad política y social han sido retomados por los gobiernos democráticos hace notar que la sociedad civil tenga un papel más relevante. La tesis fundamental de estos autores es que con el resurgimiento de la sociedad civil se tiene algunas esperanzas de crear nuevas perspectivas teóricas a través del estudio de los actores de la sociedad civil que se relacionan con el sistema político.

En este sentido la sociedad civil ha tomado relevancia como una nueva forma de participación de la democracia a través de un complejo conjunto de grupos organizados y movimientos que exigen derechos civiles, sociales y políticos los cuales deben de ser compatibles con los lineamientos legales. En este estudio de la sociedad civil nos encontramos también a los movimientos sociales y las iniciativas de la ciudadanía las cuales desde esta perspectiva “[...]son capaces de influir en la política y de modelar la cultura política sin entrar en el campo de la política de poder y sin poner en peligro necesariamente las instituciones democráticas o liberales.”<sup>499</sup> De esta manera se trata de dar fundamento a estos grupos que se organizan desde una base social y que por sus cualidades y objetivos pueden relacionarse con el sistema político, pero que no intentan transformar el régimen sino que tratan de resolver sus demandas a través de consensos. Otro elemento que recuperan los autores son los movimientos sociales, los cuales son vistos como “[...]una forma de participación ciudadana que habrá o incluso deberá sustituir a los acuerdos institucionales de la democracia representativa que es lo que afirma la posición democrática radical). Desde nuestro punto de vista, los movimientos sociales para la expansión de los derechos, para la defensa de la autonomía de la

---

<sup>497</sup>Ibid.

<sup>498</sup>Ibid.

<sup>499</sup>Ibid. Pág. 17

sociedad civil y para su mayor democratización son lo que mantienen viva una cultura política democrática. Entre otras cosas, los movimientos introducen nuevos problemas y nuevos valores en la esfera pública y contribuyen a reproducir el consenso que presupone el modelo de democracia de “élite/ pluralista”, pero del que nunca se preocupan por explicar.

La sociedad civil es entendida como parte del sistema político y tendría dos componentes principales. En primera instancia se distingue el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado. Son elementos relativamente estables, con cierto grado de organización que permiten elaborar estrategias para alcanzar resultados concretos. En segunda instancia podría visualizarse el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya detentados (Arato y Olvera)

Las sociedades civiles modernas están caracterizadas por una pluralidad de formas de vida; son diferentes estructuralmente y socialmente heterogéneas. Así, para poder conducir una vida moral, deben asegurarse la autonomía individual y los derechos del individuo. Según ésta opinión [no liberal] es la democracia, con su énfasis en el consenso o por lo menos en el gobierno de mayoría la que es peligrosa para la libertad, a menos de que se le limite en forma conveniente mediante derechos básicos garantizados constitucionalmente, que son los únicos que pueden darle legitimidad a los ojos de las minorías.<sup>500</sup>

El resurgimiento del discurso de la sociedad civil tiene “importantes lecciones que ofrecer a las democracias liberales establecidas. Éstas incluyen la concepción de autolimitación, la idea de sociedad civil compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones, la orientación a la sociedad civil como nuevo terreno de la democratización, la influencia de la sociedad civil sobre la sociedad política y económica y, finalmente, la comprensión de que la liberación de la sociedad civil no es necesariamente idéntica a la creación de la sociedad burguesa, sino que más bien implica una elección entre la pluralidad de tipos de sociedad civil”.<sup>501</sup>

### **Sociedad civil: el lado empírico de la democracia**

Al finalizar el siglo XX se dice que el proceso de democratización en México es similar al que había tenido lugar en otros países de América Latina y del sur y este de Europa. Sin oposición de ninguno de los poderes federales y con una sociedad civil incipiente, el control presidencial sobre la administración federal y local (diputados, senadores gobernadores, jueces y la burocracia gubernamental) fue casi absoluto. Según los historiadores y científicos sociales, éste proceso inicio en los años setenta.

Albero Olvera señala que la liberación política, en los setenta, permitió el surgimiento de una vasta cantidad de movimientos populares, tanto en el campo como en la ciudad. Sin embargo, la carencia de vínculos entre estos grupos emergentes y el gobierno, impidió su expansión y posibles proyectos

---

<sup>500</sup>Ibid, Pág. 30

<sup>501</sup>Ibid. Pág. 35

políticos alternativos<sup>502</sup>. Los movimientos populares de estos años planteaban el fracaso del régimen en el cumplimiento de sus promesas de justicia y por la inexistencia de libertad de asociación.

En México se ha producido una discusión muy importante que ha sobrepasado cualquier frontera virtual o real que pueda existir. Podemos decir que quién mejor ha sistematizado y aportado constantemente sobre el tema, es Alberto Olvera (1992, 1996, 1999, 2000, 2001, 2003, 2003b, 2003c, 2006a, 2006b). Para Olvera y Avritzer (1992) es importante el poder analítico y normativo del concepto Sociedad Civil, por ello es más un concepto nominativo y abstracto que empírico. No están de acuerdo en que sea movilización o la parte formalmente organizada de la sociedad, señalando la vaguedad e imprecisión del concepto de sociedad civil derivado de condiciones históricas como el “relativo agotamiento de las estructuras corporativas, el surgimiento de actores sociales que se resisten a ser integrados en las categorías de clase y la moda externa de volver los ojos al protagonismo de los movimientos sociales, [...] Sociedad civil es equiparable con movilización por algunos autores (O'Donnell, 1986; Foweraker y Craig (ed.), 1990) y muy especialmente por la prensa actual, o bien con la parte formalmente organizada de la sociedad (Pereyra, 1990; Stepan, 1988), como también se observa en diversos artículos recientes en las revistas de sociología y ciencia política. De esta forma, el poder analítico y el contenido normativo del concepto de sociedad civil se pierde”<sup>503</sup>( Avritzer y Olvera, 1992:228). Pero también derivado de condiciones teóricas, los autores echan de menos la ausencia de una tradición de filosofía política en nuestro país y puentes entre la filosofía y la sociología.

El objetivo explícito de este artículo es “mostrar que el carácter sesgado y limitado de la noción de democracia deriva en nuestro medio de herencias dominantes en términos teóricos y de la aceptación implícita de la noción de logro de la justicia social sustantiva como tarea definitoria de la legitimidad de un régimen. Esto es, la inclusión o exclusión de las masas era lo que definía el carácter más o menos democrático (progresivo-legítimo) de un régimen. Aquí habría que recordar a Ardití al referirse al desacuerdo y que la controversia y disputa del sentido no es casual ni pasajera “No hay una definición universalmente válida puesto que ‘sociedad civil’ no constituye una cosa clara y distinta. Retomando a Rancière, se puede decir que el estatuto mismo del término es inseparable de un desacuerdo o polémica para delimitar su sentido, y que por lo mismo, el concepto de SC se caracteriza por ser necesaria y no accidentalmente inexacto.”<sup>504</sup>

El debate entre los estructuralistas y los críticos llevó a una polarización entre los que defendían la autonomía relativa o absoluta del Estado en relación con el mercado. La autonomía absoluta del Estado con respecto al mercado conducía a una visión de la política como esfera independiente. Para los autores, lo más grave de éste debate fue el olvido de la dimensión normativa de la democracia “en tanto modelo participativo tendente al control del Estado y la economía por la

---

<sup>502</sup> Olvera, Alberto (2003). “Introducción” en Alberto Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México, México*, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana. Pág. 49.

<sup>503</sup>Olvera Alberto y Leonardo Avritzer (1992). “El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 4, Pág. 228..

<sup>504</sup>Arditi, Benjamín (2004) Pág. 3



sociedad. Éste es el contenido profundo de la utopía democrática, como ha sido resaltada por Habermas desde hace años”<sup>505</sup>.

El trabajo de Olvera es ofrecer un concepto riguroso de sociedad civil que sirva para pensar el espacio político, lo que permite decir que la entrada de su concepto es por la puerta de la democracia, esta entrada da luz de forma especial a la sociedad civil como esfera autónoma, por ello Olvera no recupera en ninguno de sus escritos posteriores la centralidad de lo político, sino más bien la diferenciación en lugar de la oposición.

Aunque no podemos decir que proporciona una definición acotada, permite identificar rasgos que distinguen a la sociedad civil, primero en un sentido negativo:

- No es un actor colectivo homogéneo,
- No porta por sí misma un proyecto de transformación radical ni un programa político específico,
- No define un modo específico de relación con los sistemas político y económico,
- No es posible reducir la conexión entre sociedad civil y sistema político y económico a un modelo único.

Según Olvera, lo que distingue a la sociedad civil es que son un conjunto heterogéneo de actores que:

- Actúan en diferentes espacios públicos,
- Tienen sus propios canales de articulación con el sistema político y económico,
- Tienen a promover el principio de control social sobre el Estado y el mercado,
- Defienden el Estado de Derecho y una cultura de tolerancia,
- Tratan de promover iniciativas de institucionalización y permanencia,
- Tiende a la estabilización de la intervención en la vida pública,
- La intrínseca diversidad de la sociedad civil plantea formas igualmente diversas de relación con el sistema político y económico.

El debate entre los estructuralistas y los críticos llevó a una polarización entre los que defendían la autonomía relativa o absoluta del Estado en relación con el mercado. La autonomía absoluta del Estado con respecto al mercado conducía a una visión de la política como esfera independiente. Para los autores, lo más grave de éste debate fue el olvido de la dimensión normativa de la democracia “en tanto modelo participativo tendente al control del Estado y la economía por la sociedad. Éste es el contenido profundo de la utopía democrática, como ha sido resaltada por Habermas desde hace años”.<sup>506</sup>

---

<sup>505</sup>Olvera Alberto y Leonardo Avritzer (1992). Op. Cit. Pág. 230-231.

<sup>506</sup>Olvera Alberto y Leonardo Avritzer (1992). Op. Cit. Págs. 230-231

Olvera, observa a la sociedad civil como un movimiento que contiene dos formas, la primera es la sociedad popular, que comprende a la sociedad civil popular en donde podemos encontrar a los movimientos sociales, y la segunda contiene un conjunto de movimientos urbano-culturales que combinan valores, en los cuales el desarrollo de la sociedad civil está condicionado al tejido social, a la solidaridad y a los espacios en los cuales se pueda dialogar entre las organizaciones y las instituciones del gobierno.

Así que la sociedad civil, para Olvera, sólo puede entenderse como parte de la modernidad occidental. Aunque su autonomía es independiente del grado de desarrollo económico de la sociedad y de la evolución política, sólo en un Estado democrático moderno la sociedad civil se afianza y expande. Olvera termina por decir que la sociedad civil “es un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al mismo tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que pueden favorecer o no la institucionalización democrática [es] una red de espacios que van desde lo microlocal hasta lo internacional. En el fondo de esta categoría existe un contenido normativo que la vincula con la autonomía, el autocontrol, el debate y la construcción de consenso [este es el] trasfondo simbólico y de sentido de la categoría de sociedad civil por lo cuál continuará siendo un referente simbólico de las luchas por la democratización de la vida pública”.<sup>507</sup> Nora Rabotnikof enfatiza esta misma carga simbólica de la sociedad civil al decir que “a pesar de las imprecisiones conceptuales y la sobrecarga de expectativas [la sociedad civil] se transformó, en muchas de nuestras sociedades, en una señal de identidad político – cultural”<sup>508</sup>.

Como se puede observar, sociedad civil remite a actores, espacio, interacción de esferas y, aunque no de manera tan detallada, a una discusión normativa<sup>509</sup>. En este marco general es donde se inserta esta investigación, la sociedad civil como espacio o esfera es el lugar de realización de las prácticas y relaciones entre actores. Estos actores adquieren formas concretas para poder movilizarse, instituirse, asociarse, en sí, para objetivar el ser civil que los distingue de otros actores como el Gobierno o los partidos políticos o, en todo caso, que les permite interactuar con estos actores de manera diferenciada.

Así que para distinguir las formas que la sociedad civil adquiere, habrá que recuperar el debate histórico descriptivo, ¿Cuándo *aparece* la sociedad civil? ¿Cómo *aparece*? Para este apartado retomaremos a Nora Rabotnikof que hace una muy útil sistematización de sucesos. El punto de

---

<sup>507</sup>Olvera, Alberto. (2006) “El campo teórico de la sociedad civil: de las utopías participativas a los realismos apolíticos” Documento en línea: <http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/9/art/archivos/zozsokb4.doc>. [Consultado el 17 de mayo de 2010]

<sup>508</sup>Rabotnikof, Nora (2001) Op. Cit. Pág. 297.

<sup>509</sup> Olvera trata meticulosamente de formular una categoría inclusiva que de cuenta de la diversidad actual de la sociedad civil, sin embargo, en los libros que coordina sobre estudios de caso, se deja clara la preferencia por “fortalecer”, “afianzar”, “estabilizar”, “garantizar”, “asegurar”, etc. a la sociedad civil, me pregunto, ¿la sociedad civil entraña propiedades positivas, progresistas, valores universalmente buenos en cualquier forma que adquiera, como lo podrían ser las organizaciones filantrópicas dedicadas al asistencialismo?. Me parece que no, por lo que creo que la desafortunada “democratización” del concepto ayuda más a confundir que a precisar, sí la sociedad civil entraña la posibilidad de cambio hacia un mundo más justo, más igualitario, más culto, más solidario, etc., entonces ¿por qué no plantear una visión radical de la sociedad civil? Aunque sea políticamente incorrecto.

partida es la década de los ochenta<sup>510</sup>, afirma que existen tres contextos históricos bien delimitados que permiten explicar el renacimiento político de la idea de sociedad civil. El primero es en la Europa del Este, la emergencia del discurso de la sociedad civil se produjo en el marco de las críticas al socialismo autoritario. La sociedad civil aparece como “la posibilidad de reconstrucción del vínculo social, al margen del Estado y del partido”<sup>511</sup>. La forma que adquiere en este contexto, es de partidos minoritarios, agrupaciones corporativas y colisiones sociales en pro de la democracia.

El segundo contexto, las transiciones latinoamericanas, aquí la sociedad civil aparece en franca lucha contra el sistema autoritario y a favor de la democracia, “en aquellos años, la sociedad civil es entendida como la red de grupos y asociaciones que se colocan entre la familia y los grupos *face to face* (aunque en ocasiones los incluía) y las instancias estatales”<sup>512</sup>. Los debates en este contexto incorporaron, a los movimientos sociales, agrupaciones religiosas y agrupaciones políticas.

Para América Latina, la década de los ochenta es el marco donde surgen procesos de democratización en la mayor parte de los países. En esta coyuntura histórica, la región experimentó el fin de los regímenes dictatoriales en el Cono Sur y el resquebrajamiento de estructuras autoritarias estatales en algunos países de Centroamérica. Algunas de las reflexiones propiciadas por estos procesos fueron los siguientes:

- El potencial democratizador de los movimientos sociales en los países de la región.
- La atomización de la vida social y la desarticulación de las relaciones cotidianas.
- La relación de los movimientos sociales con los procesos de institucionalización.
- La relación de los movimientos sociales y las organizaciones emergentes de la sociedad civil con los partidos políticos y con la política en general.<sup>513</sup>

El tercer contexto es la discusión europea y norte americana, el debate sobre sociedad civil se ligó directamente a la crisis del WelfareState, “puede decirse que el discurso de la sociedad civil emerge en el punto de confluencia de dos críticas al Estado. Desde los años setenta o antes, una crítica de izquierda al *Welfare* ponía sobre le tapete la idea de una democratización desde abajo, en una especie de tercera vía entre la estrategia neoliberal y el estatismo social [...] En esta crítica de izquierda no sólo se alertaba frente a la crisis fiscal y a los problemas administrativos. Se señalaban

---

<sup>510</sup> Rabotnikof señala que existe también el estudio pionero de Carlos Pereyra quién caracteriza a la “sociedad civil” de los setenta, el cual, también Olvera, recupera su texto de 1992. Rabotnikof destaca: “La relación- articulación entre sociedad civil y Estado se inscribe directamente en la lucha democrática: <no vengan los tardíos descubridores de la sociedad civil a manipular la falsa identidad Estado fuerte = totalitarismo. Lo que hace falta en México es democratizar al Estado, no debilitarlo. Un Estado fuerte no es necesariamente un Estado autoritario. Nada impide construir un Estado fuerte y democrático>. Así la reivindicación de la sociedad civil en ningún momento tiene una impronta antiestatal o privatista. Es más, en el contexto de aquellos años, en el que el diagnóstico de la izquierda comienza a señalar el marco del resquebrajamiento del pacto post revolucionario y la ofensiva antiestatista de lo que luego se conocerá como neoliberalismo, el cuidado de Pereyra para el caso mexicano está en distinguir entre el PRI- Gobierno y Estado, la sociedad civil es, diríamos anticipadamente, no gubernamental pero no antiestatal” (Rabotnikof, 2001: 286).

<sup>511</sup>Rabotnikof, Nora, (2001). “Dos conceptos de sociedad civil” en Luis Salazar (coord.) México 2000. Alternancia y transición a la democracia, Cal y Arena, México. Pág. 291

<sup>512</sup>Rabotnikof, Nora, (2001). Op. Cit. Pág. 292.

<sup>513</sup> Bolos, Silvia (1999) Págs. 122-124.

también las contradicciones que la dinámica del *Welfare* generaba en relación con las normas democráticas”<sup>514</sup>. En este contexto, la sociedad civil aparece como una posibilidad de renovar la solidaridad y cooperación, ya no desde el Estado. También como la clave para generar confianza, integración social y el terreno mismo de realización de la democracia.

La sociedad civil son las redes informales de grupos, el voluntariado, las asociaciones filantrópicas y lo que se denominó en ese entonces como los nuevos movimientos sociales: feminismo, ecologismo y derechos humanos. El efecto de estos movimientos sociales no se expresó tanto como cambios en las relaciones dentro del sistema político, sino como cambios de valores en el seno de la cultura política. Este tipo de agrupaciones no introdujeron de inicio nuevas formas de hacer políticas (es decir, no presentaron un programa que intentara sustituir, por lo menos al nivel nacional, la acción de los partidos políticos como instancias de mediación para la construcción de las decisiones estatales) trataban de presentarse como nuevas formas de organización social. Pero en la década de los noventa, ya comenzaron a introducir nuevas formas de hacer políticas y aunque no intentaron ser mediadoras del gobierno, si pretendieron constituirse en interlocutoras legítimamente reconocidas. Sus propósitos involucraron también cambios en la cultura política encaminados a la construcción de ciudadanía.

En la perspectiva de Carlos Pereyra, la sociedad civil está representada por “el conjunto de instituciones creadas por diversos actores sociales para organizar su participación en la vida pública. El rasgo distintivo de la sociedad civil radica en el hecho de que las instituciones incluidas tienen su origen en la sociedad (y no en el gobierno de la misma). El objetivo de su formación participar de manera pública en la cosa pública se traduce en el esfuerzo por ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones de poder político [...] Salta a la vista que se trata de un conjunto abigarrado y heterogéneo, donde los intereses promovidos son con frecuencia dispares e inclusive encontrados o contrapuestos. Se trata de instituciones constituidas para participar de manera organizada en la vida pública o colectiva de la sociedad. En el universo de referencia de la sociedad civil no queda incluida, por tanto, la empresa privada.”<sup>515</sup> (Pereyra en Presutto, 2000:31)

“El auge de los nuevos movimientos sociales en los años ochenta y noventa, suscito un gran optimismo respecto de la sociedad civil como terreno autónomo de iniciativas colectivas, pero también llevó a muchos a plantear una lógica dicotómica de la sociedad contra el Estado. Esta visión de la sociedad buena y el Estado malo es poco productiva, pues tiende a mistificar a la sociedad civil como reserva moral de la política, como ámbito no corrupto de pulsiones innovadoras capaces de rescatar a la política de sus vicios. Pero también hay que evitar el extremo opuesto –e igualmente improductivo- de la descalificación gratuita que suelen hacer los políticos tradicionales, quienes ven a la sociedad civil como espacio residual de la política o como ámbito para la acción colectiva *light* en contraste con la política sustantiva de los partidos. Entre una y otra visión hay un terreno gris que

---

<sup>514</sup>Rabotnikof, Nora, (2001). Op. Cit. Pág. 293-294.

<sup>515</sup> Pereyra en Presutto, (2000) Pág. 31.

no es un punto intermedio sino una zona de movimiento donde se puede comenzar a apreciar la utilidad política del concepto de SC”<sup>516</sup>

Portantiero, en 1994, ubicando su interés en América Latina, dice que algunos países comparten en el terreno más formal de lo político “la impronta liberal, constitucionalista y republicana que preside, desde el siglo XIX, la organización de unos y otros Estados”. También comparte el “secular divorcio entre realidad legal y realidad política” esto desemboca en un marco institucional contradictorio con las bases sociales y culturales del Estado. En América Latina, el liberalismo fue importado como una ideología de Europa del siglo XIX. El Estado moldea a la sociedad.

Los contextos históricos nos ayudan a comprender mejor las diferentes acepciones que han adquirido las sociedades civiles y el por qué de la actual polisemia. Lo que interesa resaltar en este punto es la manera como se hace presente la sociedad civil. El término actores, hace referencia a grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos. Ubicadas como actores, las expresiones de la sociedad civil se volvieron en sí mismas objeto de diversos análisis, muchos de los cuales se centraron en su conceptualización. En el siguiente apartado vamos a definir brevemente a las organizaciones civiles.

A manera de conclusión. De acuerdo con Arditi, el concepto de sociedad civil tiene una trayectoria discursiva que comienza como una categoría política y que después pasa a ser conceptualizada como un terreno puramente neutral de intercambios privados entre particulares. Esto se debe a dos cosas fundamentalmente, la primera, el pensamiento liberal que se esfuerza por delimitar la esfera estatal de la social y preservar a esta última como espacio normado por el mercado y sólo suplementariamente por el Estado. El segundo lugar, se explica por el auge propiamente liberal de “la política” a lo cual se le ve como terreno de representación territorial dentro de las fronteras físicas del Estado – Nación.

La nación, el estado y la sociedad civil (con sus clases sociales) eran las tres esferas en las que hasta hoy se movía el hombre moderno. Eran los tres niveles de su albedrío y, al mismo tiempo y sin contradicción, de su contingencia y determinación sociales. En su forma original, la sociedad civil se constituyó como ámbito distinto y contrapuesto al político, o del estado, una esfera constituida para la independencia individualista y para el ejercicio privado de la propiedad, la familia, la iniciativa particular y el privilegio.

La sociedad civil es la certeza de la democracia, el gran relato, la metáfora, no hemos llegado al fin de la historia, aún no se renuncia a la utopía. La sociedad civil es la utopía, la posibilidad de terminar con la injusticia, el autoritarismo, la corrupción, la pobreza y la indiferencia; pero ¿dónde ésta la sociedad civil? ¿Con cuáles nombres la invocamos? ¿De qué manera construimos la evidencia de su existencia?.

La sociedad civil es clasista. La clase es, en gran medida, la consecuencia involuntaria de la ciudadanía. Si la ciudadanía es la institucionalización política del individuo en el marco liberal, y el

---

<sup>516</sup>Arditi, Benjamí, (2004) Op. Cit. Pág. 4

liberalismo, a su vez, se basa en la atribución competitiva de bienes, recursos y poder, entonces se desprende que la sociedad debe estar formada por gentes desiguales, aunque por fortuna no sea así ante la ley, por lo menos en principio. Para conseguir que se cumplan objetivos igualitarios o de “justicia social” deben formarse movimientos sociales concretos o intervenir los poderes públicos desde fuera.

Podemos hacer notar que la sociedad civil es al mismo tiempo, espacio, acción y representación. Además, es un referente político – cultural, cuya centralidad es indiscutible en los procesos de transición democrática de América Latina y México. Ocuparnos de las organizaciones civiles implica no desatender este sustento sino, por el contrario, reconocer el complejo entramado en el que surgen, la dimensión cultural, política y hasta administrativa que entrañan, sobre todo, no perder de vista la interacción que establecen con otros actores y espacios. Por lo tanto, no son unidades simples y no podrían entenderse sino en términos relacionales.



## **La democracia del trabajo**

**Eligio Meza Padilla**

Unidad Académica de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Zacatecas

**Carlos Enrique Romo Gamboa**

Alumno del Doctorado en Ciencia Política de la Unidad Académica de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Zacatecas

### **1. Descomposición Social en México.**

En México estamos viviendo una situación compleja, delicada y a veces, caótica a la que hemos llamado descomposición social. Ante la gravedad de lo que estamos presenciando y viviendo en nuestro país, surgen muchas interrogantes. Veamos sólo algunas: ¿Cómo empezó esta descomposición social?, ¿Cuáles son sus causas? y al final de nuestra exposición responderemos a la pregunta de siempre ¿Qué hacer?

Intentaremos responder a las dos primeras; la causa y el inicio de esta descomposición social los ubicamos en la década de los años ochenta, porque fue a mediados de ésta que se empezó a alterar la relación básica entre empresario y trabajo asalariado. Se modificó de manera desproporcionada y al rebasar los límites que garantizaban un equilibrio, siempre precario, empezó la destrucción que hoy presenciamos como una monstruosidad.

Esta relación entre empresariado y trabajo asalariado, la llamamos básica porque sobre ella se organiza la sociedad: el Estado, sus instituciones, los partidos políticos y una democracia que es expresión o atributo correspondiente a la movilidad del Estado vigente. A la vez que se fortalecía la libre empresa privada a nivel internacional y triunfaba sobre el trabajo asalariado, criticaba severamente al Estado benefactor en los países desarrollados y al Estado asistencialista en los subdesarrollados como México. El Estado mexicano cedió ante esa crítica, no porque sus argumentos fueran irrefutables, sino porque los defensores del estatalismo, habían sido debilitados por la corrupción imperante en esa modalidad de Estado. Los teóricos del estatalismo no podían defender lo indefendible, porque la corrupción era un hecho y a favor de ella no había argumentos válidos.

El Estado comenzó a privatizar las empresas paraestatales y esa masa dineraria que manejaba, pasó a manos particulares; los empresarios ricos se tornaron millonarios y los ciudadanos pobres se volvieron miserables. Los segundos confundidos e impotentes sin pensar ya en hacer revoluciones, encontraron como única salida la migración internacional, hoy casi cancelada.

Los partidos que aspiraban a representar a los trabajadores, con las prerrogativas estatales, paulatinamente se fueron transformando en extensiones del Estado y la vida parlamentaria en la única razón de existencia. Las organizaciones defensivas de los trabajadores, fueron reducidas a un existencia simbólica con sus dirigentes enriquecidos que a veces pronto, otras no tanto, terminaban ejerciendo la dominación sobre los trabajadores, propios del patrón. Así, terminamos viendo un Estado adelgazado, empequeñecido y debilitado que describimos como abatido e impotente por no poder cumplir las tareas de conducir con acierto el país y únicos que justifican su existencia. En adelante haremos referencia a varias experiencias de América Latina para darle un contenido real al concepto que hemos acuñado como *Democracia del Trabajo*.

## **2. La Democracia del Trabajo en Chile.**

A mediados de 1972, la estrategia política de los partidos coaligados a la Unidad Popular en Chile, entró en una crisis profunda que, ahora sabemos, serían sus propias víctimas. Desde el principio, varios de esos partidos se basaban en supuestos diferentes; algunos de ellos eran: las organizaciones políticas revolucionarias pensaban que ese proceso era dinámico y los conduciría a una ruptura con el capitalismo y la formación de un Estado obrero. Otros supuesto era que el Estado podía conquistarse por partes: primero el poder ejecutivo después, el poder legislativo, etcétera. Ninguno de los partidos supuso el surgimiento de una propuesta diferente a la de cada uno de los partidos coaligados por iniciativa de los trabajadores mismos. De esta última es de la que trataremos en esta parte, pero antes veamos cómo intentaron resolver esta crisis los partidos más fuertes por su número de afiliados y su arraigo en la clase trabajadora.

Las principales fuerzas de clase ya estaban claramente delimitadas, el gobierno de coalición ya no tenía ninguna posibilidad de seducir o neutralizar a las clases medias que asumieron una sólida posición al lado de la burguesía. Los partidos coaligados entorno al presidente Allende estaban en negociación constante y concentraban su atención en la unidad por ganar elecciones, en el marco constitucional y en convencerse de que las fuerzas armadas serían leales y respetuosa de la Constitución. Con menos frecuencia negociaban con la clase obrera organizada en la Central Única de Trabajadores (CUT).

Cuando la coalición se dividió, se presentaron dos opciones: “consolidar” o “avanzar sin compromiso”; la primera pretendía mantener los avances logrados, la paz social, con un acuerdo con los demócrata – cristianos y la burguesía nacional; la segunda consistía en impulsar el socialismo, tal y como se concebía entonces, con la idea de ganar una confrontación inevitable. Ganó la primera y desencadenó un proceso más complejo aún, con divisiones internas, desmoralización de los trabajadores, pero también con tomas de conciencia de otros trabajadores que se organizaron en cordones industriales con una idea clara de los principales problemas nacionales que redactaron en un programa de once puntos:

1. Apoyar al gobierno del presidente Allende mientras interprete las luchas y movilizaciones de los trabajadores.
2. Expropiar todas las firmas monopólicas y aquéllas con más de 14 millones de escudos de capital, así como todas las industrias que sean de alguna manera estratégicas, todas aquéllas

- pertencientes a capital extranjero y todas las que boicotearan la producción o simplemente, no cumpla con los compromisos para con sus trabajadores.
3. El control de los trabajadores sobre la producción en todas las industrias, granjas, minas, etc., a través de consejos de delegados, los cuales pueden ser destituidos por la base.
  4. Un aumento salarial automático por cada cinco por ciento de aumento en el costo de la vida; la fijación de un salario mínimo y un salario máximo en cada fábrica por medio de la asamblea de trabajadores de esa factoría; creación de un Consejo Nacional de Salarios, elegido por la base.
  5. Repudiar a los patronos y a la burguesía, quienes se habían amparado en los tribunales y en el parlamento.
  6. Tomar posesión de todas las granjas señaladas para expropiarse.
  7. Control de campesinos y obreros agrícolas sobre toda la burocracia agrícola sobre los créditos bancarios y la distribución de materiales y maquinaria, por medio de consejos de delegados.
  8. Creación de una constructora estatal controlada por los consejos de delegados de los pobres de la ciudad, los desempleados y los trabajadores de la construcción.
  9. Inmediata solución a la situación habitacional de quienes viven en campos y a colonos invasores.
  10. Expropiación de toda la tierra urbana o no agrícola para construcción de nuevas viviendas con la participación de los pobres de la ciudad y los desempleados, a través de consejos de delegados.
  11. Establecimiento de una Asamblea Popular para reemplazar al parlamento burgués (Roxborough, 1979: 233-234).

En estos puntos encontramos la estrategia propia de los asalariados, haciendo copartícipes al resto de los oprimidos. Sorprende gratamente la conciencia que tenían de los principales problemas nacionales y cómo resolverlos, pero el ámbito político ocupado por los partidos coaligados, se fue tornado cada vez más complejo.

Los partidos entraron en conflictos internos y fueron tomando con el presidente Allende, iniciativas donde parecían dar marcha atrás incorporando militares en el gabinete; la confusión imperó en los partidos políticos y la desmoralización en los trabajadores. En una entrevista de la revista Chile Hoy (citada por Roxborough), una militante socialista del Cordón San Joaquín dice: “ciertamente la gente está muy confundida; de hecho la manifestación de hoy carece de un sentido de combatividad; no hay propósito común y no hay consignas claras. Podemos ver que las masas no ven con mucha simpatía la incorporación de los militares; no hay claridad. Los partidos deberían decir a las masas cuáles son sus razones para escoger ese camino (Roxborough, 1979: 246). Hasta aquí, es suficiente la experiencia chilena para esta exposición; ahora recurrimos a experiencias más recientes de América Latina.

### **3. Organizaciones Autónomas de Argentina y Brasil.**

Cuando el pueblo latinoamericano se organiza para resolver problemas que afectan sus condiciones de vida y de trabajo, extrae la conclusión, en sus discusiones democráticas, que es portador

de una nueva forma de organización económica y política. Las organizaciones autónomas en Argentina, una experiencia reciente de la democracia en el trabajo, se conformaron desde el año 2001 principalmente en los centros urbanos por iniciativa de los piqueteros. En Argentina, un “piquete” es un pequeño grupo de gente formado con el objetivo inicial de impedir el rompimiento de huelgas por parte de los esquiroleros. Esta lucha inicial les permitió cobrar buena fama y su lucha se extendió a otros ámbitos populares y a ensayar nuevas formas de lucha. De esa manera, el nombre de “piqueteros” está asociado con luchas populares: militantes típicos de causas justas.

Las organizaciones autónomas fueron iniciativas de los piqueteros, cuyo prestigio atrajo a la lucha a vastos sectores de las clases medias, como el laboral – banquero y a mediados y pequeños empresarios que habían quedado en la ruina al irrumpir con fuerza la crisis del modelo neoliberal, cuyos efectos apenas se desvanecían en el año 2003. Esta crisis intensa fue una humillación para el pueblo entero, excepto para los empresarios vinculados con las transnacionales, y para el gobierno, atado a compromisos irrenunciables a los organismos financieros internacionales.

La política agresiva del gobierno argentino y sus empresarios por él representados provocó una contraofensiva de los trabajadores, de los empleados precarios, de los desocupados o cesantes, hombres o mujeres. Iniciaron dicha contraofensiva organizándose en barrios populares, para luego derivar en organizaciones por municipalidades y enseguida constituirse en Asamblea Nacional.

Estas organizaciones también eran defensivas, se defendían para no ser despojados de su trabajo de su trabajo, de alimentación y hospedaje. Se defendían para sobrevivir y para que su exclusión no terminara con la muerte, aunque ésta fue inevitable para algunos integrantes de las movilizaciones, cuando el presidente Fernando de la Rúa las reprimió, con la idea de finalizar la lucha popular. Las movilizaciones no finalizaron con la represión, al contrario, se incrementaron, y hubo un momento en que “superaban las 100 mil personas” y cerraron “más de 300 carreteras” (Petras, 2003: 80).

Se distinguían en lucha jóvenes y adolescentes que no veían ninguna expectativa laboral en su vida. Algunas mujeres expresaron sus temores, y no obstante estos, contribuyeron a la lucha; y la gran mayoría se distinguió por su acendrada militancia sólo comparable con la de los piqueteros.

Las organizaciones populares eran autónomas de los partidos políticos por la mezquindad con que éstos intentaba abordar a las organizaciones y nadie los veía dignos de ser depositarios de los intereses en lucha; también se autonomizaron del Estado porque era la parte más agresiva con sus políticas antipopulares, agresividad sin más límites que la propia lucha de estas organizaciones. Su autonomía de las cúpulas sindicales radicaba en el hecho de que éstas sólo parecían preocuparse por los agremiados que pagaban sus cuotas, y cuando expresaban alguna preocupación mandaban “delegados” a tratar estos graves problemas; eran autónomas también de aquéllos que, repitiendo esquemas de otro tiempo y lugar, pretendían erigirse en “sus” líderes o dirigentes.

Sus luchas convergieron en obtener puestos de trabajo permanente, en otros casos temporal, rotativo, para cubrir a un mayor número de desempleados; y para obtener alimentación inmediata y hospedaje para ellos y sus hijos. La principal forma de lucha que presionó con fuerza fue la toma de carreteras, porque obligó al gobierno a negociar con ellos, negociaciones realizadas con los

colectivos de cada problema y lugar, no con dirigentes. Estos contingentes, movilizados en los principales centros urbanos de Argentina, pusieron de manifiesto la incompetencia del gobierno de Fernando de la Rúa, para resolver los problemas de sobrevivencia popular, su incapacidad para encarar a las empresas privadas del imperio por los compromisos contraídos con ellos, y los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). La única opción fue la renuncia.

Este tipo de organizaciones democráticas, por la participación colectiva en la elaboración de sus alternativas, autónomas, como lo decimos arriba, formadas por los excluidos de la democracia liberal (y ahora neoliberal), son los que hacen decir a los teóricos de la democracia como Guillermo O'Donnell: "Las teorías de la democracia existentes, no están preparadas para tratar este tipo de situación" (O'Donnell, 1999).

Durante los días del 25 al 28 de octubre se realizó en Brasilia, DF, una "Asamblea Popular – Minga por un nuevo Brasil". La palabra *minga*, es propia del idioma kichua y significa "trabajo colectivo". La Asamblea Popular fue fruto de un largo proceso de reflexión realizado durante tres años, en más de doscientas Semanas Sociales Diocesanas realizadas en Brasil y en las asambleas populares organizadas en prácticamente todos los estados del país (Bassegio, 2005).

¿Quiénes participaron? Todos cuantos "se involucraron en los procesos de la Cuarta Semana Social Brasileña o de las Asambleas Populares" y estuvieron de acuerdo en seguir la metodología participativa; "hubo consenso en que los partidos políticos no participaran y en que se utilizaran métodos de discusión partidarios [...] cerca de 8 mil personas se reunieron en Brasilia, DF" (Bassegio, 2005).

En la preparación de la Asamblea Popular – Minga, los principales temas a debatir fueron "el sistema político, soberanía sobre nuestros bienes estratégicos, trabajo, educación y cultura, ciudades, campo, economía, comunicación, relaciones internacionales y las diversas biomasas de Brasil" (Bassegio, 2005). En el transcurso de la Asamblea, "se evidenció la necesidad de romper con el actual modelo económico". No se pudo dejar de identificar a la política de Lula, recién reelecto, como "la causante de la mayoría de los problemas sociales que enfrenta la población y además, todo fue construido a través del consenso":

"Los participantes [...] se dieron cuenta de que la realidad que vive el pueblo es la misma que en la mayoría de los países del mundo [...] El escenario mundial revela que a pesar de los avances tecnológicos, se profundizan las desigualdades sociales [...] crece el número de pobres y se agravan sus condiciones de vida [...] mientras una minoría de banqueros, especuladores [...] concentran fortunas y dirigen el mercado financiero, que es el principal responsable de las nefastas políticas neoliberales" (Bassegio, 2005).

La asamblea analizó "las causas de la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades" y, entre otras, destacó: "la deuda pública es el telón de fondo de los grandes problemas nacionales; la impunidad para los violadores de los derechos humanos y la creciente criminalización de los pobres y de los movimientos sociales".

#### 4. La República Democrática Burguesa.

La lucha de los asalariados, como lo hemos visto en los casos de América Latina y como lo podemos ver en otras regiones, es la historia de grandes y valiosas experiencias; en unos casos porque han conquistado el poder temporalmente y, en la gran mayoría, porque esas experiencias históricas son testimonio de severas derrotas históricas. Los trabajadores, los asalariados, los desposeídos y los excluidos en general lograron conquistar, junto con el empresariado naciente, la democracia liberal.

Cuando el empresario triunfante organizaba su gobierno, los asalariados organizados marchaban miles de ellos exigiendo ¡Organización del trabajo! (Marx, 1850: 216). “Los trabajadores exigen también un ministerio propio del trabajo”. En el primer caso, los trabajadores no podían encontrar la forma propia de organizarse y exigían la organización burguesa del trabajo. Al exigir su propio ministerio, la burguesía se los podía conceder, pero “en la medida en que excedían del marco de la república burguesa, no podían cobrar más existencia” (Marx, 1850: 217).

Los obreros habían hecho la revolución [...] conjuntamente con la burguesía; al lado de ellos, también querían sacar a flote sus intereses, del mismo modo en que habían instalado un obrero en el gobierno provisional al lado de la mayoría burguesa [...] un ministerio proletario del trabajo tenía que ser necesariamente, un ministerio de la impotencia, el ministerio de los piadosos obreros (Marx, 1850: 217).

“De la misma forma que los obreros creían emanciparse al lado de la burguesía, creían también llevar al cabo una revolución proletaria dentro de las fronteras nacionales de Francia, al lado de las demás naciones en régimen burgués” (Marx, 1850: 217) y “la frase que correspondía a esta imaginaria abolición de las relaciones de clase era la *fraternité*, la confraternización y la fraternidad universal [...] el proletariado de París se dejó llevar con deleite por esa borrachera generosa de *fraternidad*” (Marx, 1850: 219)

No era la posición revolucionaria todavía de la clase trabajadora, “donde se concentran los intereses revolucionarios de la sociedad, encuentra inmediatamente en su propia situación, tan pronto como se levanta, el contenido y el material para su actuación revolucionaria: abatir enemigos, tomar las medidas que dicten las necesidades de la lucha. Las consecuencias de sus propios hechos la empujan hacia delante” (Marx, 1850: 217).

En este mismo tiempo, en el que Marx se refirió a la relación idílica entre los trabajadores y sus patrones, el capital financiero y el capital industrial se disputaban entre sí la mejor forma que se podía dar políticamente. El capital financiero era partidario de un dominio vertical y duro, era partidario del imperialismo. El capital industrial, por su parte, era partidario de la república y fue esta la que logró una mayor aceptación porque pensaban que organizados en república, podían todavía con una serie de conquistas y transformaciones, pero ya no fue así: “se proclamó en voz alta, para que lo oyesen las clases privilegiadas de dentro y los poderes despóticos de afuera, que la república era de naturaleza pacífica [...] Su misión no consistía ya en transformar revolucionariamente al mundo; consistía sólo en adaptarse a las condiciones de la sociedad burguesa” (Marx, 1850: 220). Tenía que dar el siguiente paso: completar la dominación burguesa, incorporando a la esfera del



poder político, junto con la aristocracia financiera, a todas las clases poseedoras. “Las mayoría de los grandes terratenientes [...] fueron emancipados de la nulidad política a que los había condenado la monarquía” (Marx, 1850: 216).

Una vez completada la dominación burguesa, procedieron las clases poseedoras a establecer mediante el sufragio universal, los propietarios nominales, que forman la gran mayoría de Francia, los campesinos se erigieron en árbitros de los destinos del país. Finalmente la República de Febrero, al derribar la corona, detrás de la que se escondía el capital, hizo que se manifestasen en su forma pura la dominación de la burguesía. El proletariado de París obligó también a hacer esta concesión (Marx, 1850: 216), lo mismo que la monarquía de Julio se había visto obligada a anunciarse como una *monarquía rodeada de instituciones republicanas*, la república se vio obligada de rodearse de instituciones sociales (Marx, 1850: 216).

La propuesta del capital industrial, la república, que incluyó al mismo capital financiero y a todas las clases poseedoras, a la vez que estableció el sufragio universal triunfó en toda la línea y sigue vigente hasta la actualidad. Los partidos políticos que se han planteado cambiar la sociedad dentro del ámbito de esta república y sin un proyecto claro y distinto han fracasado, por varias razones que en esta exposición no vamos a analizar. No obstante lo anterior, veamos lo que dice Lenin al respecto: “La razón por la cual la omnipotencia de la riqueza es más segura en una república democrática, es que no depende de la defectuosa envoltura política del capitalismo. La república democrática es la mejor política posible para el capitalismo y por lo tanto, una vez que el capital logra dominar [...] esta envoltura óptima, instaura su poder con tanta seguridad, con tanta firmeza, que ningún cambio de personas, de instituciones o partidos en la república democrática burguesa, puede conmoverlo” (Lenin, 1917: 25).

Engels hizo con frecuencia varias aseveraciones sobre la democracia, que él mismo practicaba conjuntamente con los trabajadores; algunas de ellas complicaron, aún más, la discusión sobre la democracia que, ahora sabemos, era la democracia liberal. Sin embargo hay afirmaciones que dan cuenta de la convicción a la que llegó Engels y que Lenin retoma: “Debemos señalar, además, que Engels de forma inequívoca, llama al sufragio universal: instrumento de dominación de la burguesía. El sufragio universal, dice Engels, teniendo en cuenta evidentemente, la larga experiencia de la socialdemocracia alemana es el índice de la madurez de la clase obrera. No puede dar más ni lo dará jamás en el Estado actual” (Lenin, 1917: 25).

Al principio de este trabajo hicimos varias preguntas y respondimos a dos. Dijimos también, que al final responderíamos a la pregunta de siempre ¿Qué hacer? Nuestra respuesta es, a la vez, nuestra propuesta: la Democracia del Trabajo.

## **5. Democracia del Trabajo.**

La llamamos democracia del trabajo por la enorme importancia de este último en toda la historia de la humanidad y en la sociedad actual. *Nada ideado y creado por el hombre se puede realizar sin el trabajo*, más precisamente, sin el trabajo asalariado en la sociedad capitalista. En palabras de Marx: “cada niño sabe que cualquier nación morirá de hambre, y no digo en un año, sino en unas semanas, si dejara de trabajar” (Marx, 1850: 442).

La democracia del trabajo sólo adquiere fuerza y contenido con la participación de los obreros, los trabajadores asalariados de toda índole, los desocupados, los marginados, etc. Al hacer esto inician la organización de la sociedad de tal manera que a la vez van organizándose desde abajo como nueva clase dominante hasta el punto en que la democracia del trabajo tiende a reemplazar, y ha reemplazado de hecho, a la democracia liberal y al Estado que esta expresa. Ese cambio, por su contenido, es un cambio revolucionario y democrático por su forma.

Actualmente la composición social del proletariado y de los empresarios ha cambiado mucho desde el tiempo en que Marx y Engels la pensaron, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados.

Ya hace tres décadas en México como en otros países de América Latina, las organizaciones de los trabajadores han sufrido una fuerte ofensiva por el Estado y la burguesía regional e internacional, de la que no se ha podido sobreponer. Este mismo proceso de deterioro de las organizaciones defensivas de los trabajadores, provocado por el proceso depredador de las transnacionales, ya había tenido lugar en otros países donde la organización de los trabajadores era fuerte, como en Europa; en esa región, especialmente en Francia, la división de la clase obrera facilitó la tarea de la empresa transnacional.

En la medida en que esto sucedió, los partidos marxistas, en especial sus intelectuales, teóricamente muy debilitados, sucumbían a la confusión, caían en el abandono de sus concepciones anteriores y optaron por otras que favorecieran su acomodo en la sociedad establecida, ejerciendo de cuando en cuando la crítica a la misma.

Abundaron las expresiones eufóricas, como aquella de que las revoluciones, una vez más, habían terminado; o la otra de Francis Fukuyama donde afirmaba que habíamos llegado al fin de la historia. Hoy, el camino que tenemos enfrente (que nunca debimos haber tenido otro), es el de repensar por cuenta propia nuestra concepción marxista y hacerla evolucionar a favor de nosotros mismos, es decir, los explotados, asalariados, oprimidos, marginados y empobrecidos. La nueva realidad presiona con fuerza y nos invita a la creatividad de qué sí y qué no modificamos de nuestra concepción.

En las últimas décadas se ha incrementado el acceso al poder del Estado de parte de los empresarios, como ha sucedido casi siempre desde el surgimiento de la sociedad industrial; el ejercicio de este poder, con todas sus implicaciones, ha profundizado en todo un conjunto de desigualdades y ha creado una situación parecida a aquéllas que inauguran una época de transformaciones, sólo que para transformar una realidad social, hay que tener una teoría de esa realidad social. Y esta parece ser la mayor debilidad de quienes se han mantenido proclives a los cambios sociales a los que nos hemos referido.

Tenemos todo el derecho de recurrir al pensamiento marxista para criticar con fecundidad esta tradición de pensamiento e incrementar nuestra capacidad de respuesta a la realidad social que recurrentemente nos interpela.

Este es el objetivo principal cuando nos esforzamos por interpretar la democracia liberal y conceptualizar la democracia del trabajo como una propuesta democrática que revolucione la situa-

ción padecida en estos años por casi todos y de la que nos queremos emancipar. Esta transformación “es también una emancipación del pensamiento mismo” (Adler, 1882 : 25).

La democracia del trabajo no niega las conquistas de la democracia liberal, diremos mejor con toda propiedad que las supera, porque se significa por ser portadora de una nueva libertad.

### **Referencias Bibliográficas**

Roxborough, Ian. “Chile: el Estado y la Revolución”. Editorial El Manual Moderno, S.A. 1979.

Petras, James. “El nuevo orden criminal. Libros del Zorzal ISBN 987-1081-23-5.

Bassegio, Luiz. “Preparando a Asamblea Popular: Mutirão por um Novo Brasil”. ALAI, América Latina en Movimiento. <http://alainet.org/active/9326&lang=es>

O’Donnell, Guillermo. “Teoría Democrática y Política Comparada”. 1999. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2423/10.pdf>

Marx, Karl. “Lucha de Clases en Francia de 1848 a 1850”. <http://bivir.uacj.mx/libroselectronicoslibres/Autores/CarlosMarx/Lucha%20de%20clases%20en%20Francia%201848-1850.pdf>

Lenin, Nicolai. “El Estado y la Revolución. La Teoría Marxista del Estado y las Tareas del Proletariado en la Revolución”. 1917. <http://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/estyrev/>

Adler, Víctor. “Linz Program”. Ed. Trillas, 1882.

Meza Padilla, Eligio. “El Trabajo tiene una Propuesta Democrática para Todos. Experiencias de la Historia y Vivencias de la Actualidad”. Ed. Académica Española, publicado en Alemania, 2011. ISBN: 978-968-5923-53-8.

## **Elecciones intermedias, competitividad y alternancia política en Tlaxcala (2001-2007 y 2013)**

**Raúl Rodríguez Guillén**

**Norma Ilse Veloz Ávila**

Departamento de Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

En su historia reciente, el estado de Tlaxcala ha ofrecido variadas razones para suscitar el interés por su estudio en el contexto político nacional: primero, por ser la única entidad de la federación mexicana en que se han alternado en el gobierno estatal los tres partidos más importantes en este ámbito; segundo, porque es uno de los estados con más altos niveles de competitividad electoral; y tercero, porque la pluralidad política expresada en la composición del Poder Legislativo estatal y en la distribución partidista de los gobiernos municipales es una realidad que parece difícil de revertir y que cobra vida precisamente en la dinámica que le han imprimido los partidos políticos con registro nacional, pero también los partidos locales.

De acuerdo con Juan Reyes del Campillo (2011), Tlaxcala puede ser ubicado actualmente como uno de los estados con más alto desarrollo político en el país tomando en cuenta tres factores: la participación del electorado en la votación, el número efectivo de partidos en la contienda y el índice de competitividad entre partidos de acuerdo a los resultados electorales.<sup>517</sup>

En este trabajo se hace una rápida revisión de estos años de intensos cambios con la intención de ubicar el papel que en ellos han representado tanto los “grandes” como los “pequeños” partidos políticos en el estado.

### **El cambio como constante: la alternancia en el gobierno estatal**

Desde 1998, el electorado tlaxcalteca no ha permitido la continuación del sello partidista del gobierno estatal más allá de un periodo de gobierno. En aquel año Tlaxcala se convirtió en una de las doce entidades federativas que experimentaron la alternancia estatal antes que la nacional. Es necesario destacar que en dos de tres ocasiones a partir de la primera alternancia en el gobierno estatal, las personalidades que se han hecho con la titularidad de la representación popular en este cargo han transitado por más de un signo partidista, abriéndose camino en un intrincado juego político. De esta manera, ha sido claro que el triunfo electoral en la competencia por el gobierno del estado se

---

<sup>517</sup> El autor considera que, en el plano nacional, el sistema partidario en México se manifiesta dividido en tres fragmentos al considerar los procesos electorales en los ámbitos locales: uno en el que la competencia se presenta con una dinámica bipartidista; uno más, con persistencia de un sistema de partido dominante; y un tercer fragmento —donde ubica a Tlaxcala, junto a Zacatecas y Veracruz—, con un sistema multipartidista cercano a la lógica, también multipartidista, de los procesos electorales en el orden federal (Reyes del Campillo, 2011: 22-28).

ha vinculado, primero, a la capacidad de mantener la unidad entre las filas de los partidos y, después, a la capacidad de entablar alianzas ante un panorama electoral cada vez más diversificado. Así queda ilustrado con un breve recuento de los últimos procesos sucesorios en la gubernatura de la entidad.

Como antes anotamos, en Tlaxcala la alternancia política en el gobierno estatal se produjo por primera vez en 1998, en una elección en la que se aplicó una legislación local derivada de la reforma electoral federal de 1996, la cual instauró la autonomía y ciudadanía del Instituto Electoral de Tlaxcala, y que por primera ocasión en la historia política del estado permitió las coaliciones de partidos para competir por el cargo de gobernador.<sup>518</sup>

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), entonces partido hegemónico en la entidad,<sup>519</sup> vivió en esa ocasión un proceso marcado por divisiones y fracturas tanto a nivel de su dirigencia como de su militancia. Alfonso Sánchez Anaya y Joaquín Cisneros Fernández —diputados federales con licencia, compañeros de bancada en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión— contendieron primero al interior del Revolucionario Institucional por la postulación de candidato a gobernador,<sup>520</sup> después por la gubernatura del estado. Descontento con la forma en que el proceso se estaba conduciendo, Sánchez Anaya renunció al partido y aceptó la postulación como candidato a gobernador por la llamada Coalición Opositora (CO), integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y un partido en ese momento sin registro, fundado por el ex priísta Manuel Camacho Solís, denominado Partido del Centro Democrático (PCD).

En un proceso altamente competido, los resultados electorales dieron la victoria a Sánchez Anaya, de la Coalición Opositora. Sorpresivamente —a la luz de la historia estatal— la diferencia porcentual entre la votación obtenida por la CO (45.2%) y la votación obtenida por el PRI (43%) fue apenas del 2.2%, lo que hace una diferencia de algo más de siete mil votos (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1),<sup>521</sup> el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Jorge Moreno Durán, apenas logró captar 8.3% de los votos.

Fue pues evidente en este proceso la falta de capacidad del PRI para mantenerse unido. Observar la disciplina partidaria se convirtió en un reto para los miembros prominentes del Revolucionario Institucional, frente a los viejos mecanismos de selección de candidatos. Por lo pronto, la dimisión del contendiente inconforme debilitó al partido y abrió la puerta a la alternancia al encontrar

---

<sup>518</sup> El 7 de febrero de 1998, por el Decreto No. 141 del Poder Legislativo, se aceptaron las alianzas electorales entre partidos. Cf. el *Código Electoral del Estado de Tlaxcala*, publicado originalmente el 25 de julio de 1994, con numerosas reformas y adiciones posteriores.

<sup>519</sup> Como un dato ilustrativo de esto hay que considerar que en 1992 el PRI había accedido a la gubernatura al haber alcanzado una aplastante mayoría del 82.6% de los votos (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1).

<sup>520</sup> Informalmente, ya que Sánchez Anaya no quedó registrado entre los siete aspirantes a la candidatura.

<sup>521</sup> De un total de 332,208 votos emitidos, la Coalición Opositora obtuvo 150,036 votos, mientras que el PRI, con Joaquín Cisneros como su candidato, obtuvo 142,718 (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1).

cobijo en una alianza de fuerzas opositoras que de manera individual, aislada, no habrían podido dar este resultado.<sup>522</sup>

Un episodio similar se volvió a vivir en el PRI en 2004, cuando Héctor Ortiz Ortiz —militante priísta desde temprana edad, cercano a Beatriz Paredes— no aceptó la decisión de la dirigencia de su partido de postular a Mariano González Zarur —también ligado a la ex gobernadora— como candidato a contender por la gubernatura. Otra vez un desavenido abandonó las filas del partido y aceptó su postulación por otra fuerza política, esta vez, el Partido Acción Nacional —que había aprendido ya la lección aliancista del proceso electoral previo— en coalición con el Partido de Justicia Social (PJS) y el Partido del Centro Democrático de Tlaxcala (PCDT), alianza que se alzó con la gubernatura al haber recibido un 35% de la votación (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1).<sup>523</sup>

Destaca en torno a la formación de esta nueva alianza triunfadora la tendencia hacia la fragmentación política en el estado, producto de la formación de partidos locales (como el PJS), así como por el registro de candidaturas locales de fuerzas políticas nacionales en crecimiento (como Convergencia, esta vez en alianza con el PRD).

Significativamente, en esta ocasión la división no sólo se hizo presente en el PRI, sino en el PRD, entonces partido en el gobierno, que lanzó como candidata a la gubernatura a la senadora María del Carmen Ramírez García, esposa del gobernador en funciones, en un hecho que generó controversia pública y el descontento de militantes y simpatizantes de este partido.

Sin embargo, las pugnas al interior del gobernante PRD no parecen haberse canalizado a través de un ejercicio marcado del voto dividido o diferenciado: en la elección de gobernador la alianza PRD-Convergencia obtuvo el 28.2% de los votos (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1), en tanto en la elección de diputados de mayoría relativa el PRD, por su cuenta, alcanzó el 24.6% de la votación (véanse el Cuadro 2 y la Gráfica 2), porcentaje al que habría que agregar lo logrado por Convergencia (4.7%), con lo cual estas cifras se acercan considerablemente.

De la misma manera, a pesar de su triunfo, la votación obtenida por el PAN en las elecciones de gobernador de 2004 no reflejaba necesariamente su crecimiento en la adhesión de la ciudadanía, ya que, por ejemplo, sólo alcanzó 18.8% de la votación para diputados de mayoría relativa para el Congreso local (véanse el Cuadro 2 y la Gráfica 2). Es posible afirmar que el voto que favoreció entonces a Héctor Ortiz —como antes a Sánchez Anaya— se dio más en función de su calidad de ex priísta que como representante de la alianza de partidos, es decir, fue el voto por un candidato que contaba a su favor con un largo entramado de relaciones políticas, producto de su pertenencia a una clase política con fuerte arraigo.

---

<sup>522</sup> Hay que tomar en cuenta que en el proceso electoral previo, de 1992, el PRD había obtenido apenas el 6.6% de la votación emitida (véase la Gráfica 1). También, el que para sus partidos aliados en 1998 (PVEM, PT y PCD) se trataba de su primera participación en la contienda electoral por la gubernatura del estado.

<sup>523</sup> Para este proceso electoral —como en el siguiente, de 2010—, los tres partidos con mayor presencia en el estado (PRI, PRD y PAN) se presentaron en coalición con otras fuerzas políticas.



Los resultados del proceso electoral de 2004 volvieron a mostrar una fuerte competencia electoral, pero ahora entre actores distintos.<sup>524</sup> Esta vez la diferencia entre la primera y la segunda fuerzas electorales fue aún más reducida que la ocasión anterior (del 1%), e incluso la diferencia entre la primera y tercera fuerzas electorales no fue tan grande (menor a 6%), lo que ya apuntaba a la posibilidad futura de que cualquiera de las tres principales fuerzas políticas pudiera ganar la elección.

Por lo pronto, el no poder retener a sus aliados de 1998 fue uno de los factores que llevó al PRD a perder más de un tercio del porcentaje de votación alcanzado (con una alianza distinta) en el proceso electoral previo (al pasar del 45.2% al 28.2% de la votación emitida). Es de destacar que los partidos políticos ligados al PRD en la alianza victoriosa de 1998 (PVEM y PCD) buscaron muy pronto nuevos acuerdos y socios: el primero formó alianza con el PRI, el segundo, con el PAN; el PT no participó esta vez en la contienda.

Más recientemente, en 2010, los resultados electorales que trajeron de nueva cuenta al PRI al gobierno del estado parecen confirmar la idea de que el triunfo electoral está en relación con la capacidad partidista para hacer alianzas, así como de su suficiencia para salvaguardar la unidad en torno al candidato seleccionado.<sup>525</sup> El PRI se mantuvo esta vez cohesionado en apoyo a su candidato, Mariano González Zarur, postulado nuevamente a la gubernatura del estado. En reiteración de su alianza con el PVEM formó la coalición *Unidos por Tlaxcala*, para contender frente a Adriana Dávila Fernández, candidata de la *Alianza por el Progreso de Tlaxcala* (conformada por el PAN, el Partido Nueva Alianza y el Partido Alianza Ciudadana), y Minerva Hernández Ramos, de la *Alianza Transparencia y Honestidad por Tlaxcala* (integrada por el PRD, el PT y Convergencia), quien renunció en la recta final de la contienda para formar una alianza *de facto* con el PAN, partido al que más tarde se incorporó y por el que compitió en 2013 por una diputación local.

Respecto de los partidos pequeños que nutrieron las alianzas, hay que resaltar la corta vida de algunos (como el PJS y el PCDT), pero también el hecho de que algunas alianzas se fueran consolidando (como la del PRI con el PVEM). Es de llamar la atención que en la contienda por la gubernatura los partidos pequeños privilegian su alianza con los grandes, aunque en la elección de 2010 uno de ellos, de reciente formación (el Partido Socialista, PS) arriesgó una candidatura propia (encabezada por la senadora con licencia Rosalía Peredo Aguilar) con la que alcanzó un nada despreciable 6.6% de la votación emitida (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1).

Mariano González Zarur, candidato del PRI, ganó la elección con una diferencia de 7.6% de la votación, sobre la candidata del PAN, en una disputa con fuerte competencia, aunque no tan alta como en los procesos análogos previos (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1), alzándose con el triunfo frente a dos candidaturas débiles y alianzas partidistas poco sólidas. Este resultado deja claro que en lo que concierne a la elección del titular del Poder Ejecutivo estatal el futuro es sumamente incierto,

<sup>524</sup> La *Alianza Ciudadana por Tlaxcala* —integrada por el PAN, el PJS y el PCDT— obtuvo 35% de los votos; la *Alianza Todos por Tlaxcala*, formada por el PRI y el PVEM, 34%, mientras que la *Alianza Democrática* (conformada por el PRD y Convergencia) obtuvo el 28.2% de los votos (véanse el Cuadro 1 y la Gráfica 1).

<sup>525</sup> La elección de gobernador en 2010 puede ser caracterizada a partir de las siguientes cifras: un porcentaje de participación de 62.2%, un número efectivo de partidos políticos de 2.67 y un índice de competitividad de 72.1 (Reyes, 2011: 25).

si bien es evidente que la fuerza política que tendría forzosamente que recomponerse para mejorar su situación es el PRD, sobre todo a la vista de la creciente importancia que van cobrando los partidos menores, incluso —o señaladamente— los de registro local.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la esencia de la política electoral actual en el estado es la capacidad para generar consensos y construir alianzas. Ésta fue la lección del proceso electoral de 1998 en que, de forma inédita, una coalición de partidos logró desplazar al PRI de la gubernatura del estado. Desde entonces, la titularidad del Poder Ejecutivo estatal se ha conquistado vía esta estrategia político-partidista. El aprendizaje para el PRI, el PAN y el PRD (los tres partidos políticos de mayor presencia en el estado), a partir de los procesos electorales recientes en la entidad es que las fracturas internas se convierten en mermas en las preferencias del electorado y que la unidad y las alianzas bien definidas y oportunas generan la posibilidad de acceder y/o conservar el poder.

Los resultados electorales de 2010 trajeron de regreso al PRI a una posición privilegiada en el escenario político tlaxcalteca, pero ello en el marco de una ampliada pluralidad política y una importante competencia entre los partidos, que nos hablan de importantes cambios respecto de su no muy lejano pasado con un sistema político electoral de rasgos autoritarios.

### **Grandes y “pequeñas” fuerzas partidistas en un Congreso sin mayorías**

A partir de los resultados por distrito electoral para la elección de diputados de mayoría relativa entre 1995 y 2013<sup>526</sup> podemos trazar las trayectorias que han seguido en la aceptación de la ciudadanía tlaxcalteca principalmente los tres más grandes partidos políticos en la entidad, pero es también importante señalar el crecimiento sostenido de los partidos nacionales pequeños y los partidos locales.

Para el inicio de este periodo el PRI conservaba todavía su posición hegemónica en el estado: con la gubernatura en su poder, en 1995 había triunfado en el 100% de los distritos electorales y en el 80% de los municipios. De entonces a hoy, el partido ha modificado profundamente su presencia en el mapa distrital: de ganador absoluto en 1995, pasó a una posición predominante con las elecciones de 1998 y 2001; luego, en una caída acelerada en 2004 equiparó sus triunfos en los distritos electorales con el PRD, al conquistar cada uno ocho distritos electorales (véase la Gráfica 3).<sup>527</sup>

Sin embargo, su peor año fue 2007, al verse como perdedor absoluto (sin la obtención de ningún distrito electoral) y pasar a representar la tercera fuerza político-electoral, con menos del 19% de la votación emitida (véanse el Cuadro 2 y la Gráfica 2). No obstante, tres años más tarde, en el proceso electoral de 2010, este instituto mostró una franca recuperación, al ganar en 10 de los 19 distritos electorales (véase el Cuadro 3) y recuperar su lugar como primera fuerza electoral, aunque en reñida competencia con el PAN, entonces partido en el gobierno estatal (y federal). En 2013, el

---

<sup>526</sup> A partir de 1995 el número de distritos electorales aumentó de 9 a 19, en tanto el número de municipios pasó de 44 a 60.

<sup>527</sup> En términos del peso relativo de la votación obtenida, en 1995 la totalidad de los distritos electorales se obtuvo con muy poco menos de la mitad de la votación emitida. Este porcentaje se fue reduciendo en los procesos ulteriores (de 1998 a 2004), pero sin dejar de sostener al PRI como la primera fuerza electoral (véase la Gráfica 2).

regreso del PRI a la gubernatura del estado se vio reforzado al ganar, en alianza con el PVEM, 12 de los 19 distritos electorales distritos.

A lo largo de todo el periodo considerado (1995-2013), el PRI ha tenido que entrar en competencia con los otros dos grandes partidos nacionales para hacerse con la victoria en los distritos electorales, pero lo más significativo es que no ha dejado de estar presente en la competencia en ningún caso, siendo todavía alto el número de distritos electorales (9) en que ha triunfado en cuatro o cinco ocasiones en los últimos siete procesos electorales (véase el Cuadro 3).

El PRD, en el mismo periodo, ha logrado consolidar su presencia en cinco distritos<sup>528</sup> como una importante fuerza electoral (con dos o tres triunfos en los siete más recientes procesos electorales) y figurar en la escena política en los restantes 14. Pero a nivel de la entidad, su trayectoria es prácticamente la opuesta a la seguida por el PRI, esto es, de ser minoritario en las preferencias del electorado (no ganó ningún distrito electoral en 1995 y obtuvo sólo dos en la elección de diputados de 1998, aunque en este año duplicó su porcentaje de votación; véase la Gráfica 2), tuvo su mejor momento en 2004 al conseguir, igual que el PRI, ocho distritos, lo que lo sostuvo como la segunda fuerza en las elecciones para el cargo.<sup>529</sup> En 2007 inició su descenso en las preferencias del electorado y ya en 2010 vino su caída en las preferencias electorales al lograr triunfar sólo en un distrito electoral en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, de la que apenas se recuperó en 2013 al triunfar en dos distritos electorales.

El PAN, por su parte, ha pasado de ser en el estado un partido sin fuerza y sin estructura, que no lograba triunfar en ningún distrito electoral, a ser un partido de gobierno —a partir de su triunfo electoral en 2004—, que sin embargo sólo consiguió mostrar mayor presencia hasta las elecciones intermedias de 2007, cuando ganó 14 de los 19 distritos electorales (véase la Gráfica 3), colocándose como la primera fuerza política al recoger los votos perdidos por el PRI. Esa fuerza relativa no pudo ser mantenida por el partido y ya en 2010 conquistó solamente ocho de los 19 distritos electorales, con un porcentaje de votación muy cercano al del PRI, partido con el que disputó la primera mayoría (véanse el Cuadro 2 y la Gráfica 2). La caída se hizo más prominente en 2013, cuando Acción Nacional ganó sólo en tres de los 19 distritos electorales, con un 18.6% de la votación emitida, disputando esta vez con el PRD el segundo sitio en las preferencias ciudadanas en la elección de legisladores. En relación con este antagonismo, al tomar en cuenta el número de distritos electorales, la fuerza relativa del PAN aparece como mayor a la del PRD, siendo ocho los distritos en los cuales se ha consolidado como segunda fuerza electoral.

En síntesis, en los siete últimos procesos electorales, en diez de los 19 distritos electorales se han venido alternando el PRI, el PRD y el PAN en las preferencias expresadas en las votaciones para diputados. En los distritos restantes la competencia se da ya sea entre el PRI y el PRD (en dos de ellos), o bien entre el PRI y el PAN (en siete); esto hace que no pueda hablarse con propiedad de una

<sup>528</sup> Chiautempan, centro norte; Teolochocho; San Pablo del Monte; Papalotla y Apizaco, sureste.

<sup>529</sup> Curiosamente, su victoria en un mayor número de distritos electorales se dio con un porcentaje de votación emitida total menor a la alcanzada por el organismo en los procesos de 1998 y 2001 (véase Gráfica 2), por lo que el factor importante aquí es la mayor distribución de los votos entre un número mayor de partidos políticos, en una competencia contienda.

lógica bipartidista o tripartidista en el sistema político tlaxcalteca. Por otro lado, si consideramos los porcentajes de votación por distrito electoral, la diferencia entre la primera y la segunda fuerzas en varios distritos llega a ser ya mínima, e incluso llega a ser cerrada entre la primera y la tercera fuerzas, como ocurrió en el Distrito VI, San Pablo del Monte, en las elecciones de diputados de 2010 y de 2013.

Es de destacarse que a partir de la elección de 2001 la suma de la votación obtenida por los partidos pequeños que han lanzado sus propias candidaturas de manera independiente (es decir, sin aliarse con alguno de los “grandes” partidos) ha sido superior al 20%, con una tendencia sostenida al alza que se consolida en 2010 al alcanzar 27% de la votación emitida, y más aún en 2013, con 33.6% de la misma, superando la votación obtenida tanto por el PRI, como por el PAN y el PRD (véanse el Cuadro 2 y la Gráfica 2). Este ascenso en las preferencias de la ciudadanía hizo posible que en las más recientes elecciones de diputados (de 2013) dos partidos pequeños (Movimiento Ciudadano y Panal) consiguieran un triunfo propio en un distrito electoral cada uno (véase el Cuadro 3).

Como ha podido observarse, la alternancia y la competencia electoral son dos de los componentes más importantes de la vida política en Tlaxcala, hoy. Un factor que ha contribuido fuertemente a ello es la política de alianzas seguida por los partidos políticos en el estado.

Si consideramos la composición del Congreso en las siete últimas legislaturas, tenemos que ningún partido tiene la mayoría por sí solo, y que se requiere la negociación y el acuerdo para gobernar, más aún si los resultados electorales favorecen a los llamados partidos pequeños, como sucedió en 2013. Haciendo uso de una de las categorías de Giovanni Sartori (1992), podemos afirmar que en Tlaxcala se tiene un sistema de partidos de pluralismo moderado<sup>530</sup> en el que existen entre tres y

cinco partidos importantes que se alternan en el poder en coalición y en el que ninguno alcanza la mayoría absoluta.

En un contexto en el que la competencia es cada vez mayor, las alianzas no existen *per se*; son resultado de acuerdos que van más allá de las ideologías y pasan por el consenso en torno a quién es el candidato y arreglos respecto a las posiciones que cada partido ocuparía en caso del triunfo electoral.

Si consideramos el número total de diputados locales (32) y la posibilidad o necesidad de construir alianzas en el Congreso, es de notar que, conforme a los resultados más recientes, mientras el PRI mantuvo 10 legisladores, los llamados partidos pequeños alcanzaron en conjunto 11 legisladores (que representan el 34% de las curules), mientras el PAN logró 6 y el PRD, seis. Esta distribución coloca a los partidos pequeños en una posición muy favorable al momento de negociar las alianzas que han significado una carta fuerte en el juego político de la entidad. Además, en estas

---

<sup>530</sup> En el pluralismo moderado los partidos políticos tienden a competir por el gobierno (es decir, no hay partidos anti-sistema); de ellos, por lo menos tres son importantes y ninguno alcanza la mayoría absoluta. Un rasgo importante es que la distancia ideológica entre los partidos no es muy grande, lo cual posibilita gobiernos de coalición. En palabras del autor: “La fórmula del pluralismo moderado no es el gobierno alterno, sino el gobierno en coalición dentro de la perspectiva de las coaliciones alternativas” (Sartori, 1992: 224).

circunstancias, claro está, la labor de gobierno precisa de un hábil equipo de negociadores, capaz de lograr acuerdos legislativos.

### **Pluralidad partidista en los municipios tlaxcaltecas**

En el orden municipal, la mayor cercanía de los candidatos con los electores suele generar más altos niveles de participación, así como mayor presencia e importancia de los partidos locales, lo que da lugar a una dinámica diferente en los procesos electorales, en contraste con la elección de diputados, en que los partidos nacionales postulan a dirigentes de trayectoria larga o que han ejercido puestos en el gobierno estatal, que logran así una ventaja importante sobre los candidatos de los partidos pequeños y/o locales.

En el ámbito municipal, el PRI conservaba en 1998 una clara predominancia respecto a los otros partidos políticos: en ese año ganó 44 de las 60 alcaldías (es decir, 73% de ellas; véase el Cuadro 5), conquistadas con el 44.7% de la votación emitida (véase la Gráfica 4), muy por encima de su más cercano competidor del momento: el PRD, partido que empezaba ya entonces a mostrarse con una fuerza en competencia cada vez mayor: tuvo un aumento gradual en el número de municipios conquistados (aun cuando el número y porcentaje de votos a su favor no sufrieron grandes variaciones; véanse el Cuadro 4 y la Gráfica 4), siendo su mejor año el de 2004, el de su mayor acercamiento al PRI en cuanto al número de municipios gobernados (cada uno con aproximadamente un tercio de los municipios); luego de eso, el PRD ha ido perdiendo presencia en las presidencias municipales, con altibajos en el número y porcentaje de votos recibidos (véanse los Cuadros 4 y 5, así como la Gráfica 4).

Más o menos la misma trayectoria ha seguido el PAN en cuanto al número de municipios gobernados, aunque con diferente ritmo. El número de las alcaldías obtenidas mediante el voto por este partido creció lentamente a partir de 1998, al tiempo que el porcentaje de la votación emitida a su favor también crecía más o menos lentamente (véanse el Cuadro 4 y la Gráfica 4); sin embargo, 2007 marca un momento distintivo en la evolución de la presencia de Acción Nacional en los municipios tlaxcaltecas (como también en diputaciones, según vimos antes): en ese año se hizo de 20 alcaldías (un 33% de las mismas), aun sobre el PRI, que obtuvo 18, y el PRD, que ganó 15. Fue éste, pues, el año en que la distribución del poder en los municipios se dio de manera más equilibrada entre estos tres partidos. El PAN no pudo, empero, mantener esa posición y ya en 2010 perdió el primer puesto entre los partidos políticos del estado en el orden municipal, aun cuando no sufrió una caída drástica en la votación (de hecho, en todo el periodo considerado el número de votos recibidos — no así su porcentaje— siempre ha sido creciente; véanse los Cuadros 4 y 5, así como la Gráfica 4).

En contraste, mientras que 2007 fue el mejor año para el PAN en términos de las alcaldías conquistadas, este año fue el peor para el PRI; el punto más bajo de una prolongada caída también en el número y porcentaje de votos recibidos (véanse los Cuadros 4 y 5, así como la Gráfica 4). No obstante, su recuperación fue pronta, aunque no sabemos aún cuán duradera. En 2010, el año del regreso triunfal del PRI, la pluralidad política y la competencia electoral se vivieron con fuerte intensidad en el ámbito municipal, expresadas en la competencia político-electoral entre tres o más partidos políticos, con diferencias en votos que llegaron a ser mínimas.



Aunque en ese año el partido tricolor rehízo su preponderancia también en este terreno al conseguir más de la mitad de las alcaldías (32 de las 60, como en 2001), la ciudadanía de doce municipios del estado (20% del total) decidió elegir para su gobierno a otros partidos políticos ("pequeños") diferentes de los tres más importantes en el estado (véase el Cuadro 5).<sup>531</sup>

La creciente importancia de los partidos pequeños resultó confirmada con los resultados electorales del proceso electoral municipal de 2013: en este año el PRI (solo y en coalición) ganó en 15 municipios (lo que en realidad significó la pérdida de casi la mitad de aquellos que gobernaba), mientras que el PAN (solo y en alianza con el PAC) conquistó 15 y el PRD (solo y en alianza con el PT en un municipio), 9. Es de destacar, entonces, que los llamados "partidos pequeños" que compitieron por fuera de las alianzas con los "grandes partidos" (aunque algunas veces con alianzas entre ellos), considerados globalmente vencieron en 21 de los 60 municipios (35% del conjunto), es decir, en más que cualquier partido o alianza con los "grandes". El creciente número de votos que han ido alcanzando a lo largo de los más recientes procesos electorales (véase el Cuadro 4) se tradujo, en las competidas elecciones municipales de 2013, en la obtención de un porcentaje de votación emitida a su favor del 35.1%, muy superior a los porcentajes obtenidos por los grandes partidos o sus alianzas, cuyas diferencias entre sí no rebasan los dos y medio puntos porcentuales (véase la Gráfica 4).

En otro balance, en términos cuantitativos el PRI pasó de gobernar en un 53% de los municipios en 1998, a hacerlo en solamente el 26.5% en 2013; en términos cualitativos destaca que no ganó ninguno de los municipios importantes (por número de electores y por concentrar las actividades económicas y culturales del estado), entre los cuales destacan Apizaco, Tlaxcala, Huamantla, Chiantempan, Calpulalpan, Tlaxco y San Pablo del Monte, que quedaron repartidos entre el PAN (4 de ellos) y el PRD (3).

Así, el PAN y el PRD han logrado ampliar su presencia en los municipios más importantes, al mismo tiempo que han consolidado sus estructuras partidarias, mientras que los partidos nacionales pequeños y las fuerzas locales han ganado fuerza propia y un mayor capital político para negociar alianzas con vistas al 2016 (año en que se elige nuevamente gobernador y se renuevan las diputaciones locales, además de las presidencias municipales), ya que parece confirmarse que las elecciones intermedias locales tienen una lógica diferente a aquellas en que se renueva el titular del Ejecutivo estatal o el Presidente de la República, debido a que, en el caso de Tlaxcala, en las elecciones intermedias los partidos nacionales considerados "pequeños" y los partidos locales compiten con la intención de mejorar su posición en las preferencias del electorado y así negociar en condiciones más favorables alguna alianza y candidaturas en las elecciones concurrentes (de gobernador, diputados y presidentes municipales). Es decir, la negociación de las alianzas entre los partidos tiene como referente para la asignación de candidaturas la fuerza de éstos en los municipios y distritos electorales locales, en la conciencia de que ningún partido actualmente está en condiciones de ganar por sí solo el gobierno del estado.

---

<sup>531</sup> En estos doce municipios dominaron cinco partidos: PAC (en cuatro municipios), PT (en tres municipios, dos de ellos en coalición con Convergencia), PS (en tres), PVEM (en uno) y Convergencia, por su cuenta (en uno más).



## **Conclusiones**

El rápido recuento realizado hasta aquí nos permite percibir cómo es que Tlaxcala ha sido un laboratorio electoral en donde las fracturas y las alianzas en el PRI, básicamente, han definido quién ha de gobernar; baste con señalar que los tres últimos gobernadores (Alfonso Sánchez Anaya, Héctor Ortiz Ortiz y Mariano González Zarur), independientemente del partido por el que compitieron y ganaron la elección, surgieron de las filas de aquel partido y de una misma clase política tradicional formada en los años setenta por Emilio Sánchez Piedra y hoy encabezada por Beatriz Paredes Rangel, ambos, ex gobernadores de la entidad.

Así pues, se puede afirmar que, si bien las elecciones son un medio para que la ciudadanía elija a su gobernante, es en la clase política tradicional en donde se define entre quiénes ha de estar la competencia. Una mala selección del candidato debilita a los partidos más fuertes y al mismo tiempo despliega la posibilidad de que se abran fracturas que beneficien a los partidos minoritarios que buscan candidatos que les ayuden a posicionarse electoralmente.

Esto, desde luego, ha dado lugar a la alternancia, pero ésta se ha seguido definiendo dentro del PRI, en función de su grado de cohesión interna y de la unidad en torno a su candidato, lo que hace que el partido siga siendo el eje del poder y del sistema político en Tlaxcala, no obstante lo cual la formación de alianzas entre partidos se ha vuelto cada vez más un imperativo para la victoria político-electoral ante la existencia hoy día de una mayor pluralidad política en la entidad.

El desplazamiento de una parte importante de los votos de los partidos nacionales (principalmente del PRI y del PRD) hacia los pequeños y/o locales genera una dinámica de mayor competencia que obliga a los tres partidos políticos nacionales que se han alternado en el gobierno del Estado a negociar posiciones al reconocer que por sí solos no pueden ganar la elección para gobernador.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la esencia de la política electoral actual en el estado es la capacidad para generar consensos y construir alianzas. Esta fue la lección del proceso electoral de 1998 en que, de forma inédita, una coalición de partidos logró desplazar al PRI de la gubernatura del estado. La unidad y las alianzas bien definidas y oportunas generan la posibilidad de acceder y/o conservar el poder en un contexto en el que la pluralidad y la competencia mantienen abierta la posibilidad del cambio político en un sistema de pluralismo moderado como el que opera hoy día en Tlaxcala.

## **Referencias**

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala por el que se realiza el cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, y asignación por partido político de las diputaciones correspondientes, con base a la suma total de los votos registrados en las actas de cómputo distrital uninominal derivadas del proceso electoral ordinario de dos mil trece. IET, CG247/2013. Recuperado de <http://www.ietlax.org.mx/acuerdos/2013/247.pdf>.

Código Electoral del Estado de Tlaxcala (2012, última reforma). Disponible en <http://contraloria.tlaxcala.gob.mx/pdf/normateca/codigo%20de%20instituciones%20y%20procedimientos%20electorales%20para%20el%20estado%20de%20tlaxcala.pdf>.

- Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (s.f.). *Monografías socioeconómicas*. Tlaxcala. México: CESOP.
- IET. (1999). *Proceso electoral Tlaxcala 1998*. Memoria. Tlaxcala, México: IET.
- IET. (2001). *Memoria. Proceso electoral ordinario Tlaxcala 2001*. Tlaxcala, México: IET.
- IET. (2005). *Memoria 2004. Proceso electoral ordinario. Estado de Tlaxcala*. Tlaxcala, México: IET.
- IET. (2007). *Memoria del proceso electoral 2007. Estado de Tlaxcala*. Tlaxcala, México: IET.
- IET. (2013). “Resultados ayuntamientos”. *Resultados de la jornada electoral 2013*. Recuperado de <http://www.ietlax.org.mx/Transparencia/Resultados%202013/AYUN.pdf>.
- IET. (2013). “Resultados diputados”. *Resultados de la jornada electoral 2013*. Recuperado de <http://ietresultados.blogspot.mx/>.
- IET-SARJE (2013). “Elecciones 2013 extraordinarias”. Retomado de <http://sarje.ietlax.org.mx/>.
- IFE. “Resultados electorales. Local. Tlaxcala”. Recuperado de <https://ciudadania.ife.org.mx/portalelenmex2010/entrada.do?metodo=entradaResultados&id=29>.
- Instituto de Mercadotecnia y Opinión (s.f.). “Resultados y estadísticas por estados. Tlaxcala”. Disponible en [http://imocorp.com.mx/CAMPO/ZSIEM/ELEC\\_X\\_ANIO/ResultadosWeb.asp?IDELECCION=79875](http://imocorp.com.mx/CAMPO/ZSIEM/ELEC_X_ANIO/ResultadosWeb.asp?IDELECCION=79875).
- Reyes del Campillo, Juan. (2011). “Descentralización política y tensiones del sistema de partidos en México”. En *Cultura política y elecciones locales* (pp. 17-18). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Eón.
- Sartori, Giovanni. (1992). *Partidos y sistema de partidos: marco para un análisis* (2a. ed.). México: Alianza Universidad.

### Cuadro 1

#### Distribución de la votación por partido político (con y sin alianzas) en elecciones de gobernador Tlaxcala, 1992-2010

<b>Año electoral</b>	<b>PAN/ PAN y aliados</b>	<b>PRI/ PRI y aliados</b>	<b>PRD/ PRD y aliados</b>	<b>Otros (sin alianzas)</b>	<b>Votos nulos</b>	<b>Total de votos emitidos</b>
<b>1992</b>	4,815	120,406	9,635	5,739 <sup>1</sup>	4,339	145,685
<b>1998</b>	27,736	142,718	150,036 <sup>2</sup>	1,992 <sup>3</sup>	9,430	332,208 <sup>4</sup>
<b>2004</b>	141,611 <sup>5</sup>	137,701 <sup>6</sup>	114,182 <sup>7</sup>	n.a.	11,322	404,816
<b>2010</b>	192,573 <sup>8</sup>	230,350 <sup>9</sup>	24,234 <sup>10</sup>	32,749 <sup>11</sup>	16,528	496,434

#### Notas:

n.a.: no aplica

<sup>1</sup> PFCRN, PARM, PPS

<sup>2</sup> Coalición Opositora (PRD-PT-PVEM-PCD)

<sup>3</sup> PDM

<sup>4</sup> En este caso el total de los votos emitidos no cuadra con la suma de los votos por partido más los votos nulos por 296 votos (lo que es menos del 0.1% del total de votos emitidos), posiblemente para candidatos no registrados.

<sup>5</sup> Alianza Ciudadana por Tlaxcala (PAN-PJS-PCDT)

<sup>6</sup> Alianza Todos por Tlaxcala (PRI-PVEM)

<sup>7</sup> Alianza Democrática (PRD-Convergencia)

<sup>8</sup> Alianza por el Progreso de Tlaxcala (PAN-Panal-PAC)

<sup>9</sup> Unidos por Tlaxcala (PRI-PVEM)

<sup>10</sup> Transparencia y Honestidad por Tlaxcala (PRD, PT-Convergencia)

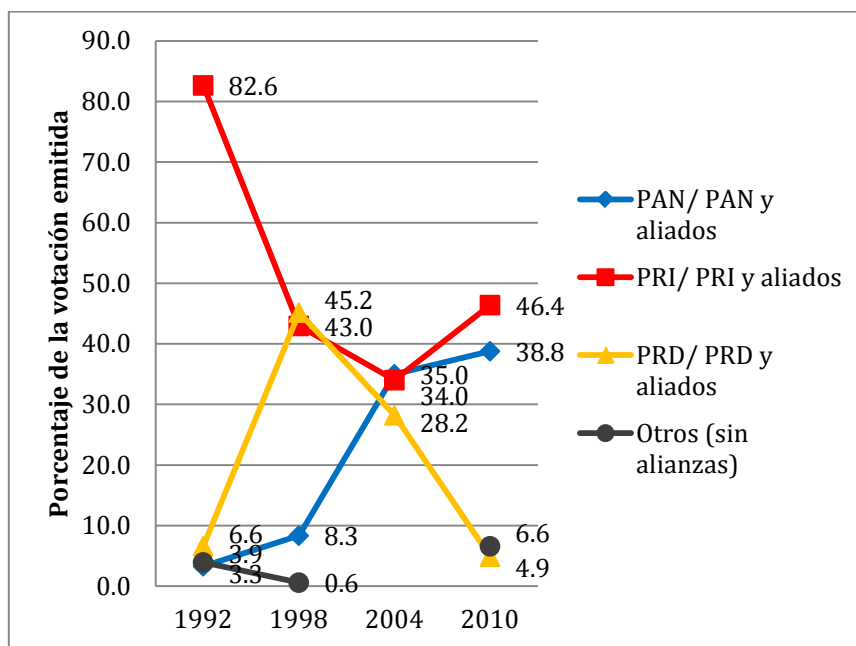
<sup>11</sup> PS

**Fuente:** Elaboración propia con información del IET (memorias de los procesos electorales de 1998 y 2004; resultados electorales de 2010, compilados por el IFE; datos de su sitio web citados por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura-CESOP (para las cifras de la elección de 1992).

**Gráfica 1**

**Distribución de la votación por partido político (con y sin alianzas) en elecciones de gobernador (porcentajes respecto de la votación emitida)**

**Tlaxcala, 1992-2010**



**Notas:**

<sup>1</sup> Dado que no se presentan los votos nulos, la suma de los porcentajes de la votación por partido o coalición no es 100%.

<sup>2</sup> Alianzas electorales:

- 1998: Coalición Opositora (PRD-PT-PVEM-PCD)
- 2004: Alianza Ciudadana por Tlaxcala (PAN-PJS-PCDT);  
 Alianza Todos por Tlaxcala (PRI-PVEM);  
 Alianza Democrática (PRD-Convergencia)
- 2010: Alianza por el Progreso de Tlaxcala (PAN-Panal-PAC);  
 Unidos por Tlaxcala (PRI-PVEM);  
 Transparencia y Honestidad por Tlaxcala (PRD-PT-Convergencia)

**Fuente:** Elaboración propia con información del IET (memorias de los procesos electorales de 1998 y 2004; resultados electorales de 2010, compilados por el IFE; datos de su sitio web citados por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura-CESOP (para las cifras de la elección de 1992).

**Cuadro 2**

**Distribución de la votación por partido político (con y sin alianzas)  
 en elecciones de diputados locales de mayoría relativa  
 (porcentajes respecto de la votación emitida)  
 Tlaxcala, 1995-2013**

<b>Año electoral</b>	<b>PAN/ PAN y aliados</b>	<b>PRI/ PRI y aliados</b>	<b>PRD</b>	<b>Otros (sin alianzas)</b>	<b>Votos nulos</b>	<b>Total de votos emitidos</b>
<b>1995</b>	31,069	87,830	23,293	30,303	7,479	179,974
<b>1998</b>	42,310	145,077	85,882	45,890	12,222	331,381
<b>2001</b>	52,964	111,646	92,576	83,293	15,292	355,771
<b>2004</b>	75,239	111,751 <sup>1</sup>	98,866	97,631	17,750	401,237
<b>2007</b>	132,057 <sup>2</sup>	81,789 <sup>3</sup>	86,652	114,680	17,586	432,764
<b>2010</b>	134,121 <sup>4</sup>	137,502 <sup>5</sup>	53,914	130,249	22,615	478,401
<b>2013</b>	99,871	140,489 <sup>6</sup>	89,992	179,762	25,637	535,751

**Notas:**

<sup>1</sup> Alianza Todos por Tlaxcala (PRI-PVEM)

<sup>2</sup> Alianza Progreso para Tlaxcala (PAN-PAC)

<sup>3</sup> Alianza Siglo XXI (PRI-PVEM)

<sup>4</sup> Alianza por el Progreso de Tlaxcala (PAN-Panal)

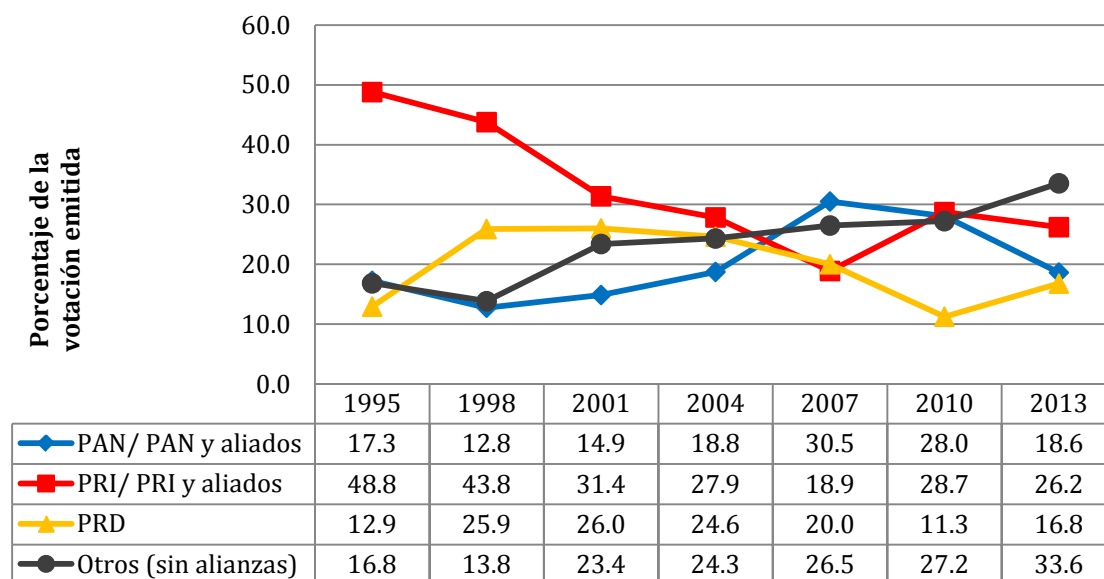
<sup>5</sup> Unidos por Tlaxcala (PRI-PVEM)

<sup>6</sup> PRI-PVEM; para efectos de comparabilidad, se sumaron los votos de ambos partidos: PRI (118,524), PVEM (21,965), aunque los votos se emitieron de manera independiente para cada uno de ellos.

**Fuente:** Elaboración propia con información del IET (memorias de los procesos electorales de 1998, 2001, 2004 y 2007; resultados electorales de 2010 (compilados por el IFE) y 2013; datos de su sitio web citados por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura-CESOP (para las cifras de la elección de 1995).

Gráfica 2

**Distribución de la votación por partido político (con y sin alianzas) en elecciones de diputados locales de mayoría relativa (porcentajes respecto de la votación emitida) Tlaxcala, 1995-2013**



**Notas:**

<sup>1</sup> Dado que no se presentan los votos nulos, la suma de los porcentajes de la votación por partido o coalición no es 100%.

<sup>2</sup> Alianzas electorales:

2004: Alianza Todos por Tlaxcala (PRI-PVEM)

2007: Alianza Progreso para Tlaxcala (PAN-PAC)  
 Alianza Siglo XXI (PRI-PVEM)

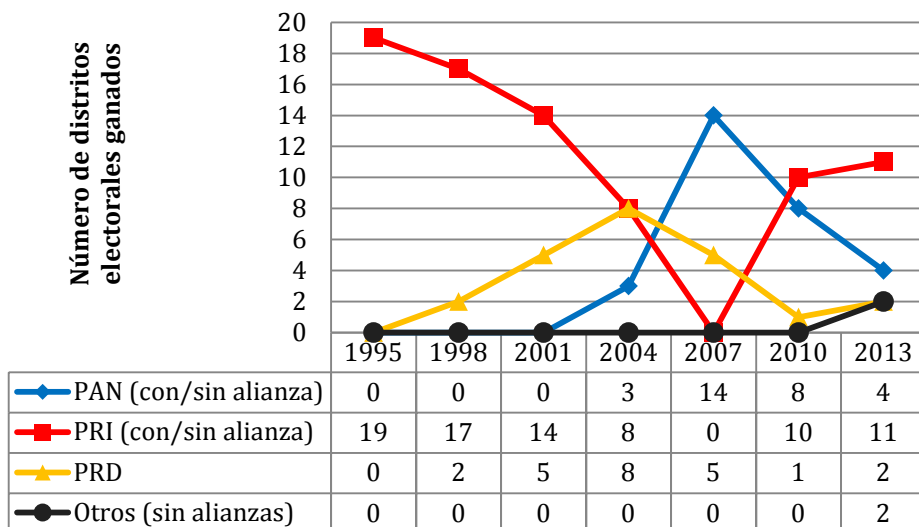
2010: Alianza por el Progreso de Tlaxcala (PAN-Panal)  
 Unidos por Tlaxcala (PRI-PVEM)

2013: PRI-PVEM

**Fuente:** Elaboración propia con información del IET (memorias de los procesos electorales de 1998, 2001, 2004 y 2007; resultados electorales de 2010 (compilados por el IFE) y 2013; datos de su sitio web citados por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura-CESOP (para las cifras de la elección de 1995).

Gráfica 3

Distritos electorales ganados por partido político (con y sin alianzas) en elecciones de diputados locales de mayoría relativa Tlaxcala, 1995-2013



**Notas:**

Alianzas electorales:

2001: PRI-PVEM; PDM-PCDT

2007: PAN-PAC

2010: PAN-Panal-PAC; PRI-PVEM

2013: PRI-PVEM; la cifra considera ya los resultados preliminares de la elección extraordinaria en el Distrito XIII (Calpulalpan).

**Fuente:** Elaboración propia con información del Instituto Electoral de Tlaxcala.



**Cuadro 3**

**Partidos políticos ganadores (con y sin alianzas) por distrito electoral  
 en elecciones de diputados locales de mayoría relativa  
 Tlaxcala, 1995-2013**

<i>Cabecera</i>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>
Tlaxcala, centro sur	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI
Tlaxcala, centro norte	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI
Contla	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI
Chiautempan, centro norte	PRI	PRD	PRI	PRD	PAN	PRI	PRI
Teolocholco	PRI	PRD	PRI	PAN	PRD	PAN	PRI
San Pablo del Monte	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PRD
Papalotla	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI	MC
Zacatelco	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PAN	PRD
Tepeyanco	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	Panal
Nativitas	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI
Ixtacuixtla	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PRI
Hueyotlipan	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI
Calpulalpan	PRI	PRI	PRI	PAN	PRD	PAN	PAN <sup>1</sup>
Tlaxco	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI	PAN
Apizaco	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN	PAN	PRI
Apizaco, sureste	PRI	PRI	PRD	PRD	PAN	PRI	PAN
Xaloztoc	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PAN	PRI
Huamantla	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN	PAN	PAN
Huamantla, oriente	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI	PRI

<sup>1</sup> De acuerdo a los resultados de la elección extraordinaria.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Instituto Electoral de Tlaxcala.

**Cuadro 4**

**Distribución de la votación por partido político (con y sin alianzas) en elecciones de integrantes de ayuntamientos Tlaxcala, 1998-2013**

<b>Año electoral</b>	<b>PAN/ PAN y aliados</b>	<b>PRI/ PRI y aliados</b>	<b>PRD/ PRD y aliados</b>	<b>Otros (sin alianzas con PAN, PRI o PRD)</b>	<b>Votos nulos</b>	<b>Total de votos emitidos</b>
<b>1998</b>	36261	146859	82055	51950	11376	328501
<b>2001</b>	59524	107340	90269	84630	12815	354578
<b>2004</b>	71224	107078	87688	111508	14574	392072
<b>2007</b>	109631	96223	88175	113195	13755	420979
<b>2010</b>	111092	147772	72095	145980	18955	495894
<b>2013</b>	112397	116439	103381	189674	17944	540174

**Notas:**

<sup>1</sup> En 2013 los votos se contaron por partido de manera independiente, aun en los casos de coaliciones.

<sup>2</sup> Coaliciones (número de municipios entre paréntesis):

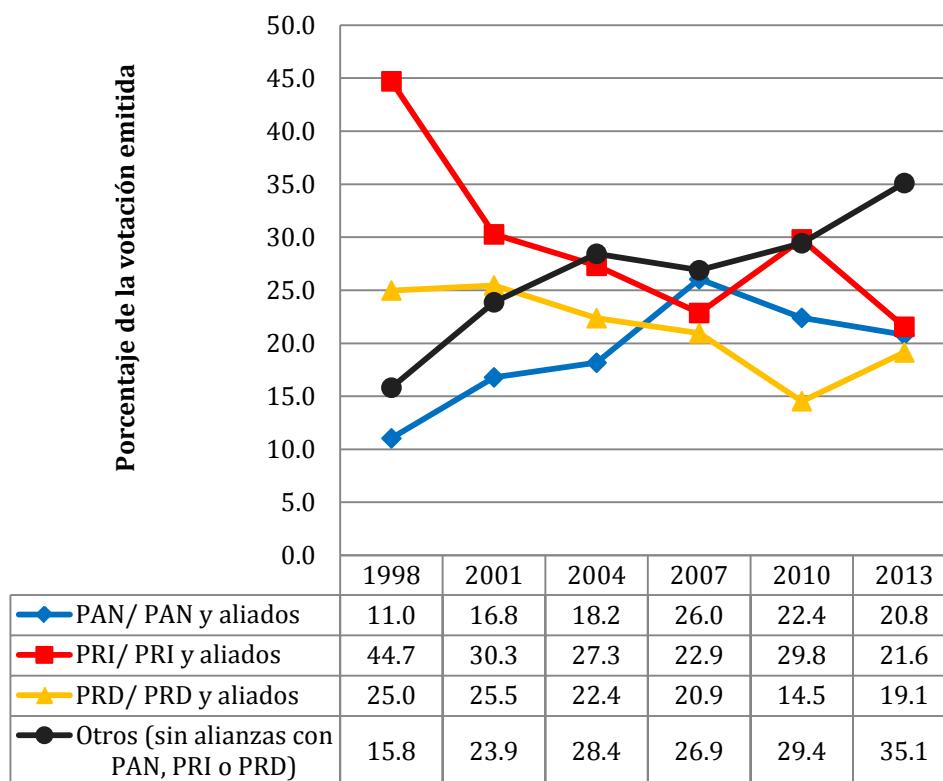
- 2004:
  - PRI-PVEM (46)
  - PCDT-PT-PJS (6)
  - PCDT-PJS (2)
  - PT-PCDT (1)
  - PT-PJS (1)
  - PAN-PAC (60)
- 2007:
  - PRI-PVEM (52)
  - PRI-PVEM-PS (2)
  - PRI-PVEM (1)
- 2010:
  - (PAN-PANAL) (60)
  - (PRI-PVEM) (44)

	(PT-C) (25)
	(PRD-C-PT) (4)
	PRD-PT (2)
	PRD-C (2)
	PRI-PVEM-PS (1)
	PRI-PS
	PRI-PVEM (3)
	PRD-PT (2)
2013	PAN-PAC (10)
	PT-PAC (11)
	PAC-PS (2)

**Fuente:** Elaboración propia con información del IET (memorias de los procesos electorales de 1998, 2001, 2004 y 2007; resultados electorales de 2010 (compilados por el IFE) y 2013; datos de su sitio web citados por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura-CESOP (para las cifras de la elección de 1995).

#### Gráfica 4

**Distribución de la votación por partido político (con y sin alianzas) en elecciones de integrantes de ayuntamientos Tlaxcala, 1998-2013**



**Nota:**

Coaliciones (número de municipios entre paréntesis):	
2004:	PRI-PVEM (46)
	PCDT-PT-PJS (6)
	PCDT-PJS (2)
	PT-PCDT (1)
	PT-PJS (1)
2007:	PAN-PAC (60)
	PRI-PVEM (52)
	PRI-PVEM-PS (2)
	PRI-PVEM (1)
2010:	(PAN-PANAL) (60)
	(PRI-PVEM) (44)
	(PT-C) (25)
	(PRD-C-PT) (4)
	PRD-PT (2)
	PRD-C (2)
	PRI-PVEM-PS (1)
	PRI-PS
2013	PRI-PVEM (3)
	PRD-PT (2)
	PAN-PAC (10)
	PT-PAC (11)
	PAC-PS (2)

**Fuente:** Elaboración propia con información del IET (memorias de los procesos electorales de 1998, 2001, 2004 y 2007; resultados electorales de 2010 (compilados por el IFE) y 2013; datos de su sitio web citados por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura-CESOP (para las cifras de la elección de 1995).

**Cuadro 5**

**Municipios ganados por partido político (con y sin alianzas)**

**Tlaxcala, 1995-2013**

<b>Año electoral</b>	<b>PAN Y ALIADOS</b>	<b>PRI Y ALIADOS</b>	<b>PRD Y ALIADOS</b>	<b>Otros (sin alianza con PAN, PRI O PRD)</b>	<b>Total de municipios</b>
1995	5 8.3%	48 80.0%	4 6.7%	3 5.0%	60 100%
1998	3 5.0%	44 73.3%	8 13.3%	5 8.3%	60 100%
2001 <sup>1</sup>	5 8.5%	32 54.2%	14 23.7%	8 13.6%	59 <sup>2</sup> 100%
2004	8 13.3%	23 <sup>3</sup> 38.3%	20 33.3%	9 15.0%	60 100%
2007 <sup>1</sup>	20 33.3%	18 <sup>4</sup> 30.0%	15 25.0%	7 11.7%	60 100%
2010	7 11.7%	32 53.3%	9 15.0%	12 20.0%	60 100%
2013	15 23.4%	15 26.7%	9 16.5%	21 30.3%	60 <sup>5</sup> 94%

**Notas:**

<sup>1</sup> Datos tomados de <http://www.imocorp.com.mx>.

<sup>2</sup> La fuente consigna estos datos, sin embargo la suma arroja 59 municipios y no los 60 que existen en el estado.

<sup>3</sup> 19 de estos municipios fueron ganados por la coalición PRI-PVEM.

<sup>4</sup> 15 de estos municipios fueron ganados por la Alianza Siglo XXI (PRI-PVEM); un municipio lo ganó la misma alianza, pero integrada por PRI-PVEM-PS.

<sup>5</sup> Se consideran ya los resultados preliminares de la elección extraordinaria en San Pablo Apetatitlán.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Instituto Electoral de Tlaxcala y del Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

## **Grupos y alianzas en la elección intermedia de 2013. La disputa de los grupos en el proceso de selección de candidatos en el PAN, Tlaxcala**

**Neil Linares Méndez**

**Yoni Saldaña Báez**

CIISDER-MAR

### **Antecedentes: la llegada de Acción Nacional en Tlaxcala**

El conocimiento de los orígenes del panismo en Tlaxcala, es muy limitado; se tienen mayor precisión del actuar de este partido a raíz de lograr el primer diputado plurinominal y el primer ayuntamiento en los años 70, años atrás sólo hay fechas peculiares.

Los documentos que reseñan los inicios de este partido, sólo dan cuenta de algunos nombres y fechas de los iniciadores. Supuestamente 1956 es el año en que se crea el “primer Comité Regional”, sin embargo, desde 1939 ya había indicios de Acción Nacional, esta etapa es por llamarlo de alguna forma, los orígenes del PAN, del cual prácticamente no hay documentación; el otro momento, es la etapa formal, ésta va del primer comité regional que se instala en 1956 hasta el “nacimiento del partido, el día 9 de mayo de 1964”, de este momento y en base a la información disponible se plantean las siguientes preguntas, quiénes impulsaron los trabajos de instalación, por qué inician en Huamantla, cómo es su participación en estos 8 años, por qué no se instala en la capital del Estado; el otro momento es a partir de su instalación formal hasta el reconocimiento de sus primeros triunfos electorales en los años 70, de esta etapa se sabe poco sobre quiénes lo dirigieron, cuáles son sus líneas de acción y mucho menos cuál era su actividad fundamental.

Por lo que toca a los últimos años de su participación, 1980 a 2010, la accesibilidad a las fuentes de información permite documentar con mayor precisión quiénes han sido sus dirigentes, cuáles son los grupos existentes, quiénes han sido sus candidatos y cuáles son los logros obtenidos en las elecciones. Sólo como un punteo de datos respecto a las interrogantes planteadas, diremos que desde finales de los ochentas hasta el 2013, el PAN ha tenido 9 dirigentes, de los cuales Luis González Pintor ha dirigido en dos periodos consecutivos; en cambio de 1999 a 2002 el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) designó a dos delegados debido a los conflictos internos en que se encontraba inmerso, posteriormente en 2002 llega Adolfo Escobar y al paso del tiempo este dirigente se erige como uno de los líderes principales, además de Adriana Dávila y Héctor Ortiz, ver cuadro 1.



**Cuadro 1**  
**Presidentes del CDE en Tlaxcala**

<b>Cargo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Periodo</b>	<b>Srio. General</b>
Pte. CDE	Luis González Pintor	1988 -1995	Roberto Taxis Badillo
Pte. CDE	Roberto Taxis Badillo	1995 a 1998	Carlos Morales
Pte. CDE	Tomas de Gante Arenas	1998-1999	Gilberto
CEN nombró Delegados	Miguel Ángel Chávez Zavala	1999-2001	Adolfo Escobar Jardines
CEN nombró Delegados	Rogelio Flores Mejia	2001-2002	
Pte. CDE	Adolfo Escobar Jardines	2002-	Felipe Flores Pérez
Pte. CDE interino	Juan Barcenas González	2004	Arturo Quiroz Presa
Pte. CDE	Alberto Jiménez Tecpa	2005-2009	Damian Mendoza Ordoñez
Pte. CDE	Sergio González Hernández	2009-2013	Rolando Romero López

Fuente: diversas fuentes hemerográficas.

Por lo que respecta a los logros de este partido, una peculiaridad a resaltar es la regularidad de su participación, casi siempre se ha presentado a las justas electorales, tanto locales como federales. Si en un principio Acción Nacional gobernaba el 1.3% de la población tlaxcalteca, en 2001 ya gobernaba el 10%, en cambio para el 2013 Acción Nacional "...representará a más de 482 858 habitantes...", lo que significa el 41% de la población total del Estado<sup>532</sup>.

Respecto a los conflictos internos en los que se ha visto inmerso, los momentos álgidos se presentan a partir del segundo periodo de Luis González Pintor, durante el mandato de Roberto Taxis y de Tomás de Gante; el otro momento tenso ocurre a raíz de la salida de Héctor Ortiz a principios del 2013; en ambas crisis se especuló mucho sobre la caída del PAN, se mencionó que la salida de los militantes dejaría al partido al borde de la desaparición, sin embargo, el paso del tiempo ha dado una lectura diferente.

De manera general estos son algunos aspectos que sobresalen en la historia del PAN, si bien hay mucho que explorar sobre sus orígenes y continuidad, el objetivo de este trabajo es presentar un análisis de los grupos que se disputan el poder al interior del partido, se trata de una primera aproximación a nuestro objeto de estudio; partimos de lo más visible, es decir, la elección de 2013 y de está identificamos a los líderes sobresalientes, posteriormente ubicamos a los candidatos ganadores con cada uno

<sup>532</sup> Un panorama general sobre estas elecciones puede verse en El Sol de Tlaxcala del lunes 12 de agosto de 2013.

de estos líderes. De los que se trata es que a través de los puestos que controlan, se pueda medir la fuerza que tienen las fracciones, la idea es formular algunos supuestos en torno a los grupos que dominan la actuación de Acción Nacional.

### **El dominio de Acción Nacional en Tlaxcala**

Su participación en las elecciones, se puede decir, es reciente; de manera formal inicia con la elección de diputados locales de 1974, obteniendo desde este momento su incorporación al congreso local tlaxcalteca; seguido a este proceso, en octubre de 1976 se lleva a cabo la elección de ayuntamientos, presentando candidatos en los municipios de Cuaxomulco, Ixtenco y Alzayanca<sup>533</sup>, de éstos se le reconoce el triunfo en Cuaxomulco; por lo que toca a la elección de gobernador, su participación inicia en la elección de 1980, cuando presenta como candidata a Catalina Jiménez de López, se trata de la primera mujer que participa en este tipo de elecciones; en el ámbito federal, es a principios de los noventa cuando logra por la vía plurinominal el primer diputado federal y el primer senador.

En fechas recientes, Acción Nacional adquiere otro matiz, ahora no sólo triunfa en la elección de gobernador de 2004, si no que en 2007 logra controlar la mayoría del congreso local y en 2009 triunfa en los tres distritos federales en que se divide el Estado, se trata del periodo más fructífero en la historia de este partido; si bien puede decirse estuvo influido por la llegada de ex priístas; la capitalización que hace la dirigencia de esta coyuntura le significó a la clase política panista mayor “experiencia y oficio político” (Navarrete, 2013: 48), algo muy difícil de obtener de no haber sido por este grupo de ex priístas encabezados por Héctor I. Ortiz Ortiz.

Siendo más claros en cuanto a la fuerza que representa este partido, analicemos el número de “puestos controlados” a nivel de municipios, diputados locales y gobernador, principalmente de finales de la década de los noventa a las elecciones intermedias de 2013, la idea es medir la fuerza de los grupos intrapartidistas en Acción Nacional a través de los cargos disputados en cada elección, de igual forma el interés se centra en analizar cómo estos grupos se dividen al interior de este partido.

Iniciemos con la elección de ayuntamientos, en este ámbito son 60 municipios los que se ponen en juego, de éstos Acción Nacional por lo general logra el triunfo en 3 u 8 regiones; por lo que toca a la elección de 2007, se trata de una elección intermedia, con la peculiaridad de que el control institucional y de recursos ahora están bajo sumando, bajo estas condiciones logra el triunfo en 20 municipios, representando el 33 por ciento del total de puestos disputados; en cuanto a la elección de 2013, que es también una elección intermedia pero ahora sin tener el control del gobierno, obtiene el triunfo en 15 municipios, 10 son propuestas exclusivas de este partido y 5 son en coalición con el Partido Alianza Ciudadana (PAC), ahora debe destacarse el hecho de que los municipios más importantes del Estado son dirigidos por políticos panistas<sup>534</sup>, un panorama más amplio sobre el número de municipios que ha gobernado se puede ver en la gráfica siguiente.

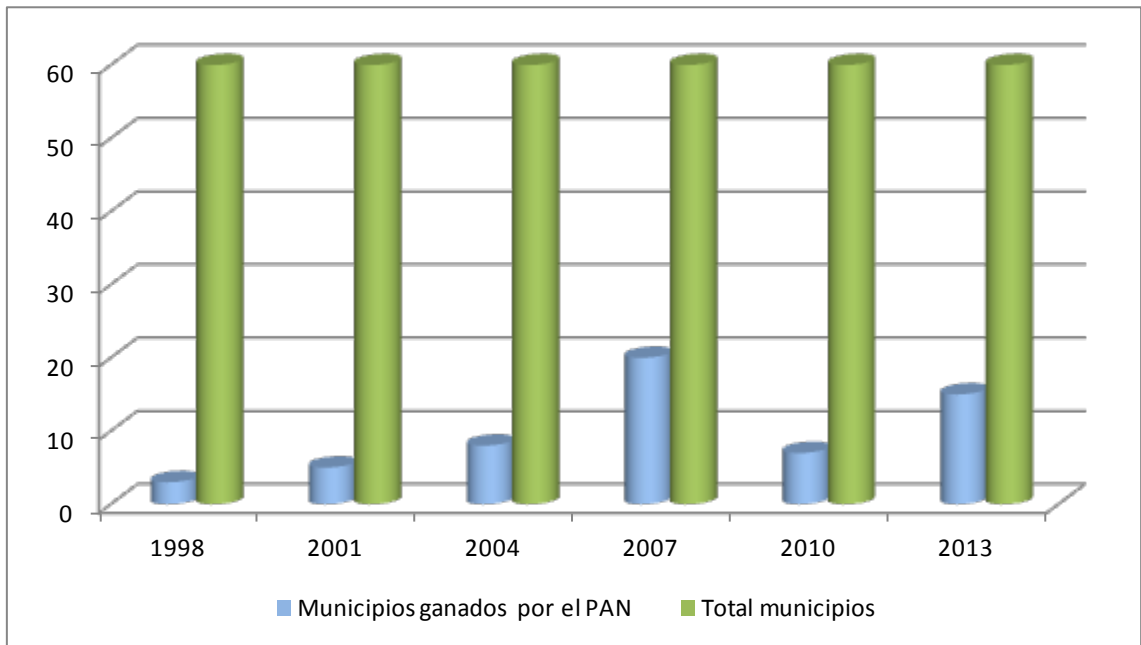
---

<sup>533</sup> Para mayores referencias de este proceso habrá de consultarse El Sol de Tlaxcala, de manera particular el mes de octubre de 1976.

<sup>534</sup> Consultar El Sol de Tlaxcala, 12 de agosto de 2013.

Gráfica 1

Municipios ganados por el PAN en Tlaxcala



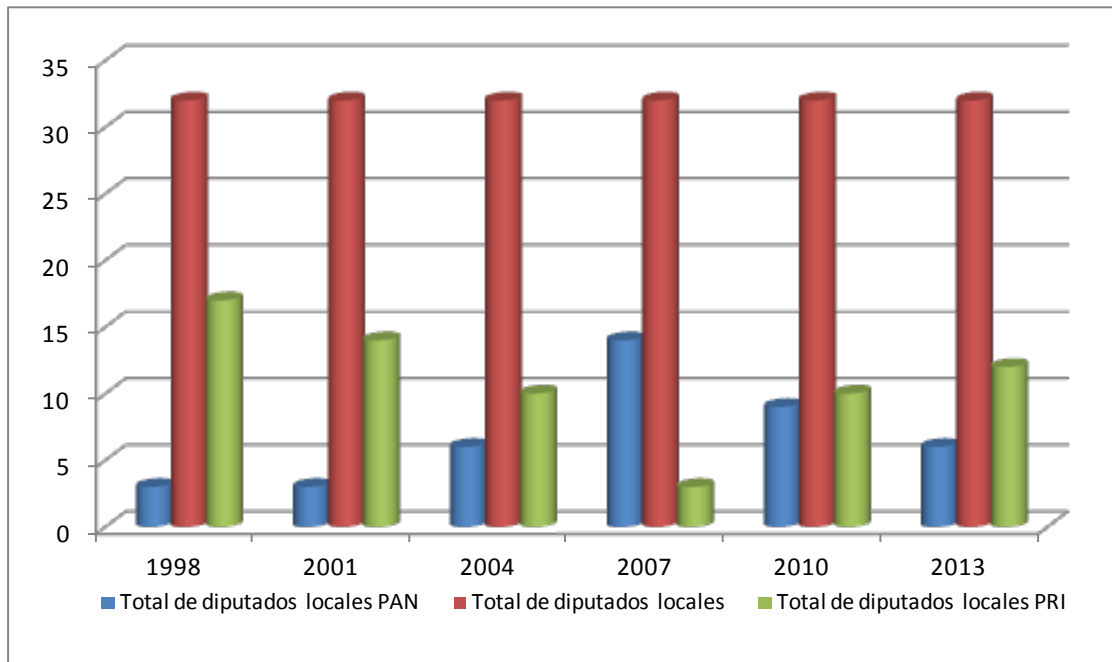
Como se observa, la tendencia panista presenta dos momentos, el primero que va de 1998 a 2004, que podría llamarse de oposición y escaso control; el segundo que sería de mayor competencia panista, lo cual es debido al hecho que tanto como gobierno como sin ser gobierno ha controlado las regiones más importantes del Estado.

En cuanto a la presencia del PAN en el congreso local, ha sido poco fructífera, de 1998 a 2013, con excepción de 2007, lo que más logra son 9 diputados en la legislatura LX, en el resto obtiene 3, 4 o 6 diputados; en cuanto a la elección de 2007 que es el momento de mayor apogeo del PAN, aquí se ve reflejado su control político, de los 19 distritos locales en que se divide la entidad en 14 de ellos triunfa, esta situación es peculiar pues nunca el congreso local había estado controlado por diputados que no fuesen del PRI, véase la gráfica 2.

Se debe resaltar que a partir de 2004 los candidatos del PAN triunfan de forma regular en los distritos electorales locales, anteriormente ningún candidato había ganado algún distrito; en total han sido 27 distritos donde los candidatos de Acción Nacional logran ganar, siendo la parte Oriental donde mejor le va a los candidatos, probablemente la situación tenga relación con el hecho de haber sido esta región donde el Partido Acción Nacional tiene su origen; sin duda el haberse instalado los primeros comités municipales en esta parte del Estado, es un aspecto que influye al momento de participar en las elecciones.

Gráfica 2

Diputaciones logradas por el PAN en Tlaxcala

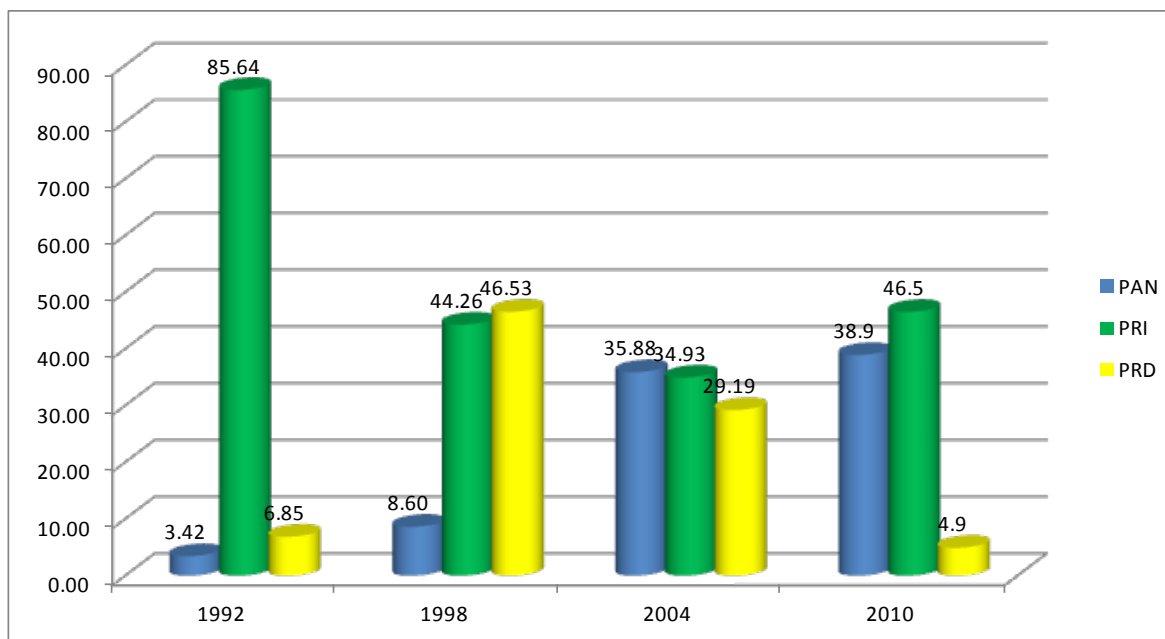


Por lo que toca a la elección de gobernador, el proceso electoral de 2004 y 2010 deja ver un partido fuerte, con capacidad competitiva y sobre todo con fuerza para ganar la contienda. Si bien el arribo del PAN a la gubernatura en 2004 fue resultado de presentar un candidato con vasta experiencia política, carismático y popular; en 2010 la situación es totalmente distinta, ahora se trata de una candidata joven que cuenta con el respaldo del Comité Ejecutivo Nacional, pero que se distancia de los grupos locales, sobre todo del grupo orticista, sin embargo, la fuerza de la candidata no se ve totalmente disminuida, al final sólo 7 puntos le separan del ganador.

Si bien la fuerza del grupo de Ortiz, fue un factor que influyó decisivamente en la derrota de Adriana Dávila en la elección de 2010, no se debe perder de vista que el partido cuenta con la fuerza suficiente para disputar la gubernatura, hacemos énfasis en ello dado que en esta elección el principal grupo al interior del PAN decide retirar su apoyo a la candidata, no obstante la distancia entre el primer lugar – PRI- y el segundo lugar – PAN- es mínimo, ver gráfica 3.

Gráfica 3

Votación obtenida por el PAN en la elección de gobernador



Analizando los datos como un todo, la fuerza que adquiere en los últimos años es evidente; en el nivel municipal los candidatos panistas han cosechado logros importantes, haciendo una comparación de los triunfos que obtenía en la década de los 80 y 90 con los obtenidos en las elecciones de 2010 y 2013, la diferencia es notoria, en la actualidad no solo gana en zonas rurales sino también en la capital y los principales centros urbanos; en el caso de la elección de gobernador, reiteradamente se ha comentado que el PAN ganó en el 2004 debido al efecto Ortiz, lo cual es cierto, pero también la presencia que tenía el partido en los electores fue importante, esto se puede corroborar en el 2013 cuando Adriana Dávila participa como candidata de Acción Nacional, va solamente con una parte de la estructura del partido, y sin embargo estuvo a punto de ganar la gubernatura, que quiero decir, que el partido tiene una base sólida de militantes panistas.

### Identificación de los grupos políticos panistas tlaxcaltecas

Si bien la presencia de Acción Nacional en el ámbito local, inicia a mediados de los años 70 y a partir de este momento se tiene idea acerca del número de puestos que controla, poco se sabe de los líderes que han ejercido el control de estos cargos, mucho menos cómo se los asignan; en este contexto y como se había señalado anteriormente, el objetivo es ir explorando gradualmente sobre quiénes son los líderes que han dominado en Acción Nacional, por qué estos políticos los consideramos “cabeza de grupo”, qué puestos son los que controlan, quiénes forman parte de ellos y por qué se identifican como parte de estos líderes.

Iniciamos con lo más actual, las elecciones de 2013, para esta elección sobresalen tres grandes figuras: Adolfo Escobar Jardines, Adriana Dávila Fernández y Héctor I. Ortiz Ortiz; los dos primeros militantes de toda la vida en Acción Nacional, el tercero político experimentado que llega al PAN después de no haber sido seleccionando candidato a gobernador por el PRI en 2004.

Pero, por qué consideramos estos personajes los más visibles dentro del partido, para ello echamos una mirada rápida a su trayectoria política; Adolfo Escobar ha sido presidente del CDE del PAN, dos veces diputado local, en tres ocasiones candidato a presidente municipal por la capital del Estado, diputado federal, secretario general de gobierno y presidente municipal por la capital del Estado; Adriana Dávila, ha sido directora de comunicación y relaciones públicas del comité directivo estatal del pan, coordinadora estatal de la campaña de Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de la república, diputada federal, candidata a gobernadora y senadora; Héctor Ortiz, rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, presidente del CDE del PRI, secretario de educación pública del Estado, dos veces diputado federal, presidente municipal por la capital del Estado y gobernador. Con estas credenciales, son pocos los políticos panistas que se pueden posicionar con esta trayectoria, por ello consideramos estos tres personajes como los políticos principales en la actualidad.

Las disputas que tienen estos personajes por ganar las principales posiciones electorales en algunos casos es muy evidente, el caso ejemplificativo es el municipio de Apizaco, la disputa que se da entre las fracciones de Adriana Dávila y Héctor Ortiz es clara; la primera tiene el interés de que el candidato a la presidencia de esta demarcación sea Jorge Luis Vázquez secretario general del ayuntamiento (2011-2013), por el lado de Héctor Ortiz el candidato debería ser Justo Lozano Tovar diputado local en la LX legislatura. Las negociaciones en torno a quién debería ser el candidato son bastante complejas, si en un principio se había mencionado una coalición entre el PAN y el PAC, en donde supuestamente ya se había acordado que Justo Lozano iba hacer el candidato, con el correr de los días esta idea poco a poco va perdiendo terreno, en cambio la propuesta de Adriana Dávila y Orlando Santacruz se posiciona como la más viable, finalmente Adriana se queda con esta posición y el grupo orticista postula a Justo Lozano por el PAC.

Con este ejemplo, se pretende mostrar que las disputas entre la clase política panista por ganar primeramente la designación de las candidaturas y posteriormente la elección constitucional, es bastante intensa, en algunos casos difícilmente logran acuerdos en otros logran postular candidatos comunes y en algunos casos los roces, desplantes y desaires son las variables comunes con las que lidian en sus campañas.

En términos generales los resultados del PAN en la elección de 2013 es de 7 diputados locales y 15 presidencias municipales, estos logros cómo se dividen entre los líderes políticos, qué grupo se puede decir fue el más beneficiado, intentar responder estas preguntas fehacientemente sería ideal, sin embargo nos conformaremos con ir aportando algunos elementos acerca del dominio de estos grupos.

En el caso de Adolfo Escobar, su dominio se ha centrado en el municipio de la capital del Estado y en la presidencia del CDE del PAN, como alcalde del ayuntamiento nombró en las principales direcciones políticas panistas que habían venido colaborando con él desde que fue dirigente del PAN, sin temor a equivocarme se trata del grupo más compacto que puede existir al interior de este partido, a grandes rasgos este grupo quedaría integrado de la siguiente forma.



**Cuadro 2**  
**Grupo adolfista (los cuatro fantasticos)**

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>
<b>Adolfo Escobar Jardines</b>	<b>Presidente municipal de Tlaxcala (2014-2016)</b>
Benjamín Ávila Márquez	Contralor del ayuntamiento de Tlaxcala
Felipe Flores Pérez	Director de Servicios Públicos Municipales del ayuntamiento de Tlaxcala
Damián Mendoza Ordoñez	Director Desarrollo Social del ayuntamiento de Tlaxcala
<b>Sergio González Hernández</b>	<b>Presidente del CDE de Tlaxcala</b>

Fuente: diversas fuentes hemerográficas.

Referente al grupo de Adriana Dávila, este se posiciona tanto en municipios como en los distritos locales, de estos debemos resaltar la elección del ayuntamiento de Apizaco y del distrito XIII, en ambos las resoluciones finales se tuvieron que dirimir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el primero se logra le sea reconocido el triunfo de Jorge Luis Vázquez en Apizaco, mientras en el segundo se dicta la sentencia de llevar a cabo de nueva cuenta las elecciones, al final de nueva cuenta logra ganar Julio Cesar Hernández; de estos casos quien se erige como la firme defensora de estas anomalías es la senadora Dávila, por consiguiente el triunfo de estos dos candidatos en esta regiones, sin duda que fortalece su liderazgo político en el Estado, véase el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Grupo adrianista 2013**

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Periodo</b>
Adriana Dávila Fernández	Senadora	2012-2018
Valentín Gutiérrez Hernández	Alcalde. Apetatitlan	2014-2016
Ángelo Gutiérrez Hernández	Diputado. Plurinominal	2014-2016
Julio César Álvarez García	Diputado. Distrito XII	2014-2016
María de Lourdes Huerta Bretón	Diputado. Plurinominal	2014-2016
Francisco Román Sánchez	Alcalde. Zacatelco	2014-2016
Julio César Hernández Mejía	Diputado. Distrito XIII	2014-2016
Jorge Luis Vázquez Rodríguez	Alcalde. Apizaco	2014-2016

Fuente: diversas fuentes hemerográficas.

Por lo que toca al grupo de Ortiz, el peso político que tiene el exgobernador es indiscutible, los presidentes municipales y diputados que se le vinculan directamente con él son varios; la fuerza que logro el PAC en estas elecciones, del que es su líder indiscutible, le permite ser la cuarta fuerza electoral en la entidad; que decir de la Universidad Autónoma de Tlaxcala donde mantiene un control absoluto. En definitiva, su fuerza dista mucho de ser sólo una corriente política. La presencia de Ortiz en el congreso local se dejará sentir por medio del diputado Serafín Ortiz, de Evangelina Paredes y de Roberto Zamora, en los ayuntamientos estará en Contla, Calpulalpan y Tlaxco, veamos su conformación.

**Cuadro 4**  
**Grupo Ortiz 2013**

Nombre	Cargo	Periodo
Héctor I. Ortiz Ortiz	Exgobernador	2005-2011
Filemón Acoltzi Nava	Alcalde. Contla	2014-2016
José Alejandro Aguilar López	Alcalde. Huamantla	2014-2016
Vicente Hernández Roldan	Alcalde. Calpulalpan	2014-2016
Roberto Zamora Gracia	Diputado. Distrito V	2014-2016
Lilia Caritina Olvera Coronel	Alcalde. Nanacamilpa	2014-2016
Jorge Rivera Sosa	Alcalde. Tlaxco	2014-2016
Serafín Ortiz Ortiz	Diputado. Plurinominal	2014-2016
Evangelina Paredes Zamora	Diputado. Plurinominal	2014-2016

Fuente: diversas fuentes hemerográficas.

En términos generales, estos serían los grupos panistas que se estarían disputando los cargos populares, tanto las elecciones de diputados federales que se llevarían a cabo en el 2014, como para la de gobernador en el 2016. Desde luego que al interior del partido prevalecen otras corrientes, pero la diferencia es que no hay un líder que se erija como máximo representante, situación que no ocurre con estos grupos.

### Referencias Bibliográficas

- Adler-Lomnitz, Larissa y Gil Mendieta Jorge (2002). "El neoliberalismo y los cambios en la élite de poder en México" en *Redes-Revista hispana para el análisis de redes sociales*, enero, vol. 1, núm. 15, <http://revista-redes.rediris.es>
- Ai Camp, Roderic (1996). *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI.
- Cedeño del Olmo, Manuel (1999). *Sistema político en Tabasco*, México, CEPACOM-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco-Universidad Autónoma de Zacatecas.
- G. de los Arcos, María Fernanda (1992). "El misterio del pequeño número o sobre la historia del poder: una aproximación a la nueva historia política" en *Iztapalapa*, núm. 26, México, UAM-I.
- Gil Jorge, Schmidt Samuel y Castro Jorge (1995). "La red de poder mexicana. El caso de Miguel Alemán" en *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre, vol. 55, núm. 3, México, UNAM.
- Guerra Manzo, Enrique (2003). "Centralización política y grupos de poder en Michoacán, 1920-1940" en [www.cueyatl.uam.mx/polcul/pyc16/enriqueguerra](http://www.cueyatl.uam.mx/polcul/pyc16/enriqueguerra).

- Hernández Gutiérrez, Regina Isabel (2006). *Elección de candidato a gobernador en el Partido Acción Nacional (PAN): entre los grupos de poder y los mecanismos formales*, 2004, tesis de maestría, Tlaxcala, CIISDER-UAT.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1997). “Los grupos políticos en México. Una revisión teórica” en *Estudios Sociológicos*, septiembre-diciembre, vol. XV, núm. 45, México, COLMEX.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, México, COLMEX.
- Hurtado, Javier (1993). *Familias políticas y parentesco: Jalisco 1919-1991*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara.
- Pansters, Wil (1998). *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, México, BUAP- Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, Isabelle (1990). “La prosopografía: ¿un método idóneo para el estudio del Estado?” en *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre, núm. 3, México, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2001). *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, COLMEX.
- Schmidt, Samuel y Gil Mendieta Jorge (2005). “Los grupos de poder en México: recomposición y alianzas” en [www.tau.ac.il/eial/current/schmidt.html](http://www.tau.ac.il/eial/current/schmidt.html).
- Smith, Peter H. (1980). *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, COLMEX.
- Suárez Farías, Francisco (1998). *Composición y comportamiento de la élite política en México 1976-1984*, Avances de investigación, México, UAM-X.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Manual de indicadores básicos y biografía selecta actualizada*, documento en fotocopia, México, UAM-X.
- Vargas González, Pablo (2006). *Gobernadores. Elecciones y poder local en el estado de Hidalgo, México 1869-1975*, México, UAM-I.

#### **Fuentes hemerográficas**

- ABC. El Diario de Tlaxcala.
- El Sol de Tlaxcala.
- Síntesis.

**La construcción de alianzas políticas del Partido de la Revolución Democrática (PRD)  
en Tlaxcala: las elecciones intermedias del 2013**

**María Magdalena Sam Bautista**

mmsamb@hotmail.com

**Carlos Bustamante López**

bustamante25@hotmail.com

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional.

Universidad Autónoma de Tlaxcala

### **Introducción**

El objetivo de esta ponencia es reflexionar sobre las diversas formas de estructurar alianzas políticas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con otros partidos (nacionales y locales) en el contexto de las elecciones intermedias del 2013. En julio de ese año, en Tlaxcala, se eligieron presidentes municipales, diputados locales y presidentes de comunidad. Los procesos de negociación, previos a la elección, que se registraron en ese partido político expresan una praxis política orientada al logro de resultados prácticos en materia electoral.

En la capital del Estado, Tlaxcala, el PRD sostuvo fuertes negociaciones con el Partido Acción Nacional (PAN) que se malograron poco antes del inicio de las campañas políticas. Por otra parte, dicho partido también inició negociaciones con otros partidos locales como el Partido Socialista (PS) y el Partido Alianza Ciudadana (PAC) siempre con miras a enfrentar la fuerza electoral histórica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la entidad. En todo este proceso jugó un papel importante la Comisión Nacional Electoral del PRD quién entró en pugna con la dirigencia estatal por la definición de candidaturas. En perspectiva teórica buscamos reflexionar sobre las implicaciones de dichos procesos para la construcción de un régimen democrático en la entidad, los mecanismos usados y el papel que jugaron los diversos actores políticos implicados.

El texto se organiza en tres apartados: en el primer apartado, se brindan algunas nociones de carácter teórico sobre las coaliciones; en el segundo apartado, se presentan algunas características generales en torno a las elecciones intermedias del 2013; en el tercer apartado, se describen las alianzas políticas realizadas por el PRD con otros partidos (PAN, PT, PAC y PS) con miras a participar en las elecciones para presidentes municipales; en la cuarta y última, se realizan algunos comentarios conclusivos en torno a los mecanismos de negociación para la estructuración de las alianzas político-electorales.

## **Las coaliciones**

Woldenberg (2005:1) ha señalado que en los últimos 25 años México vivió una espiral virtuosa de institucionalización de la democracia lo cual supone para su consolidación, entre otros factores, vencer las resistencias ideológicas sobre las coaliciones. Las coaliciones han sido una práctica constante en México que de manera creciente ha interesado a los partidos políticos tanto a nivel federal como a nivel local. Las coaliciones pueden ser de tres tipos: preelectorales, gubernamentales o parlamentarias. En este trabajo nos referiremos a las coaliciones preelectorales durante el proceso de renovación de ayuntamientos y presidencias de comunidad en el Estado de Tlaxcala.

Las coaliciones preelectorales nos dice Méndez de Hoyos (2012) son:

“...estrategias de acción colectiva entre partidos que implican un proceso de negociación, en ocasiones bastante complejo, que determina los costos y beneficios que obtiene cada una de las partes y que están hipotéticamente dispuestas a pagar por no competir de manera independiente (Méndez de Hoyos 2012: 151).

El surgimiento de las coaliciones preelectorales tiene su punto de partida en 1988 durante las elecciones federales donde se presentó como candidato del Frente Democrático Nacional (FDN) Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Los partidos integrantes de este frente fueron el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Liberal y el Partido Verde. Dicha postulación fue posible gracias a la reforma electoral que permitía la postulación de una “candidatura común”. La primera gran coalición preelectoral tuvo lugar en el año 2000 con la candidatura de Vicente Fox Quezada impulsado por la Coalición Alianza para el Cambio integrada por el PAN y el PVEM (Méndez de Hoyos 2012: 153).

A nivel nacional, según Méndez de Hoyos (2012: 156) el partido más aliancista, entre 1994 y el 2011, ha sido el Partido Verde Ecologista de México; en segundo lugar, se encuentra el Partido de la Revolución Democrática; en tercer lugar, el Partido del Trabajo; en cuarto lugar, el Partido Revolucionario Institucional; el quinto lugar, Convergencia; y en último lugar; el Partido Acción Nacional. Como se deriva de la información anterior los principales partidos políticos nacionales (grandes y chicos) ha participado de coaliciones preelectorales.

Paoli Bolio (2012:146) ha destacado que las coaliciones dejan ver varias cosas. La primera de ellas es la debilidad de los institutos políticos y la necesidad de fortalecerse (legitimarse) a través de otros en los procesos electorales; en segundo lugar, que el PRI es el partido más fuerte y que por lo tanto ha provocado coaliciones que buscan ganarle, sabiendo que solos no pueden; en tercer lugar, la escasa relevancia que ha que significado las diferencias ideológicas y programáticas de los partidos que integran las coaliciones; y por último, la imposición del pragmatismo.

A continuación con base en información sobre Tlaxcala realizaremos algunas reflexiones sobre las coaliciones que realizaron el Partido de la Revolución Democrática con el PAN, el PAC y el PS.

### **El contexto: las elecciones intermedias del 2013**

En Tlaxcala el 6 de enero del 2013 da inicio el proceso electoral y la presentación de solicitudes de los partidos políticos para participar en la contienda electoral. El proceso electoral se inicia con la instala-



ción de la sesión del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala (IET) para la renovación de 32 diputaciones, 60 presidencias municipales y más de 300 presidencias de comunidad en la entidad.

Del 31 de mayo al 3 de julio sería el registro de candidato, ya que el proceso electoral tendría lugar el 7 de julio. Entre el 6 de enero y el 31 de mayo se dan los procesos internos al interior de los partidos para la definición de los candidatos y se inician también las negociaciones entre los partidos políticos para establecer posibles alianzas.

En el partido del sol azteca, a finales de febrero, el presidente interino del PRD, Cristóbal Luna Luna, informa a la prensa que el Servicio Electoral Nacional de dicho partido político definirá quiénes de los candidatos pasan a la segunda etapa del proceso de elección. En total señalan haber recibido la solicitud de más de 2000 ciudadanos/as interesados/as en participar en el proceso electoral local. Algunos de los aspirantes con trayectoria en cargos de públicos eran:

**Cuadro 1**

Municipio	Pre-candidatos a presidente municipal	Trayectoria
Tlaxcala	Antonio Velázquez Nava Víctor Briones Loranca	Ex titular de SEFOA Ex diputado local
Cuapixtla	Efrén López Hernández	Diputado local con licencia.
Altzayanca	Patricio Lima	Ex presidente del IET

Fuente: elaboración propia a entrevistas y revisión hemerográfica, 2014.

Para la definición de las candidaturas de los diputados, el dirigente del PRD, señala que se realizarán reuniones con los precandidatos para lograr candidaturas de unidad, pero de no lograrse los consensos, señala como alternativa la realización de encuestas como medio de elegir al candidato. La pregunta obligada en este caso era finalmente: ¿quién decidía al candidato? ¿En qué medida pesaba la decisión del Comité Ejecutivo Nacional sobre los actores estatales y locales?

El PRD entra en conversaciones con el PAN, el PAC y el PS. En relación al mismo tema el dirigente el PAN en la entidad, Sergio González, Hernández declara a la prensa sobre varios mecanismos para la definición de candidatos: los estudio de viabilidad, los estudios demoscópicos y la competitividad de cada uno de los candidatos. Sin embargo, acotaba lo siguiente:

“Hay que revisar las circunstancias numéricas de rentabilidad electoral, el posicionamiento que tiene un partido y el otro y sobre todo las condiciones políticas que puedan darse en lo local; qué es lo que nosotros vemos; primeramente que hay una oportunidad a través de aprovechar el marco jurídico que tenemos; segundo, que nos da la flexibilidad para poder buscar y construir alianzas pero desde lo local, o sea no desde las dirigencias estatales y como tales debemos ser los facilitadores para que se puedan concretar las alianzas en los distritos o desde los municipios”(Osorno, 2013).

En relación a las Coaliciones, Luna Luna, declaró a la prensa que las alianzas serían de manera parcial

en los 60 municipios de Tlaxcala y que habían negociaciones con el PT y el PAN (385 grados, 2013). Sin embargo, sólo se logra concretar la alianza con el PT en el municipio de Santa Ana Chiautempan, municipio conurbado a la capital del estado.

Durante las campañas del 2013 fueron nueve los partidos que participaron en la contienda electoral, atendiendo la estrategia de las alianzas electorales: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrático (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Socialista (PS) y Partido Alianza Ciudadana (PAC). Estos partidos establecieron las siguientes alianzas:

**Cuadro 2**

Alianza (coalición)	Partidos
Bienestar para Todos	PRI, PVEM
Salvemos Tlaxcala	PRD, PT
Por el Bien y la Grandeza de Tlaxcala	PAN, PAC
Rescatemos Tlaxcala	PT, PAC
Alianza por la Justicia y el Desarrollo	PAC, PS

Fuente: Instituto Electoral de Tlaxcala, 2013.

Las coaliciones o alianzas que se establecieron se dieron entre partidos con cierto cercanía ideológica, como en el caso de la alianza Bienestar para Todos, integrada por el PRI y el PVEM; por otra parte, la alianza Salvemos a Tlaxcala fue integrada por dos partidos de izquierda: el PRD y el PT; mientras que el PAC fue el partido más aliancista de todos pues estableció acuerdos con el PAN, el PT y el PS.

La autoridad electoral determinó que las precampañas electorales no podrían durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales y deberían finalizar dos semanas antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección. Así que todos los partidos políticos se ajustaron a dichas disposiciones cumpliendo con los dictados de la autoridad electoral.

Las elecciones tuvieron lugar el 7 de julio y los resultados electorales fueron los siguientes:

**Cuadro 3**

Partido	Municipios ganados	Total de votos obtenidos en los municipios ganados
PAN	10	52,170
PRI	15	25,124
PRD	8	21,397
PT	5	6,968
PVEM	3	3,257
Movimiento Ciudadano	4	4,287
Partido Nueva Alianza	3	5,379
PAC	1	1,745

PS 4 4,521

Fuente: Instituto Electoral de Tlaxcala, 2013.

El partido que más municipios ganó fue el PRI con 15 municipios, sin embargo, en términos de extensión territorial el PAN logró gobernar en un espacio mayor, y logró también el mayor número de votos con 10 municipios ganados. El tercer lugar lo obtuvo el PRD con 8 municipios, el PT con 5, el PVEM con 3, el Movimiento Ciudadano con 4, el Partido Nueva Alianza 3, el PAC con 1 y el PS con 4. En términos de votos acumulados el PAN obtuvo 52,170 votos, el PRI 25, 124 votos y el PRD 21, 397 votos (véase cuadro 3).

En relación al grado de efectividad de las alianzas, sin duda, la más efectiva fue la establecida por el PAN y el PAC (partido de registro local) pues de 10 municipios donde se fueron en alianza lograron el triunfo en 5 de ellos. Mientras que fracasaron todas las alianzas que realizó este partido local con el PT. El PRD fue en alianza con el PT en 2 municipios y sólo lograron el triunfo en uno de ellos, mientras que el PAC se alió con el PS en 3 y lograron el triunfo en uno de ellos. Si analizamos la efectividad global, de los 29 municipios en donde los partidos políticos se fueron en alianza, como se aprecia en el cuadro 5 sólo en 24.14% de ellos se logró el triunfo, lo cual es significativo de un hecho: no es suficiente ir en alianza para ganar elecciones.

**Cuadro 5**

Partidos	Municipios en alianza	Municipios ganados en alianza	Nombre municipios ganados	% Efectividad
PRI, PVEM	3	0		0
PRD, PT	2	1	Chiautempan	50%
PAN, PAC	10	5	Huamantla Contla Nanacamilpa Teolocho Zacatelco	50%
PT, PAC	11	0	0	0
PAC, PS	3	1	Tetlatlahuca	33%
Total	29	7		24.14%

Fuente: Instituto Electoral de Tlaxcala, 2013.

Visto el anterior panorama global nos detendremos con más detalle en el caso de las alianzas del PRD con otros partidos políticos, motivo del siguiente apartado.

### **Las alianzas políticas del Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

#### *Las negociaciones con el PAN*

Las negociaciones para el establecimiento de una posible alianza en forma de coalición entre el PRD y el PAN fracasaron dos meses antes del registro de candidatos. Sergio González Hernández, presidente

del Comité Directivo Estatal del PAN, declara a finales de febrero del 2013 que su partido se encuentra en proceso de negociación con el PRD pero que dicho proceso dependerá de los estudios demoscópicos y de la competitividad de los candidatos que presenten los partidos políticos:

"Hay que revisar las circunstancias numéricas de rentabilidad electoral, el posicionamiento que tiene un partido y el otro y sobre todo las condiciones políticas que puedan darse en lo local; qué es lo que nosotros vemos; primeramente que hay una oportunidad a través de aprovechar el marco jurídico que tenemos; segundo, que nos da la flexibilidad para poder buscar y construir alianzas pero desde lo local, o sea no desde las dirigencias estatales y como tales debemos ser los facilitadores para que se puedan concretar las alianzas en los distritos o desde los municipios" (Osorno, 2013: 1).

La posibilidad de la estructuración de alianzas, al parecer, se daba en un ambiente propicio pues a nivel nacional era ya una práctica estabilizada en varios estados y un antecedente en la misma entidad. Hacia principios de marzo el secretario general adjunto de elecciones del Comité Ejecutivo Estatal del PAN, Juan Manuel Ojeda, confirmaría las coaliciones electorales en Baja California y Oaxaca mientras que en Veracruz la alianza sería de facto (Milenio, 2013). Sin embargo, en las declaraciones del dirigente del PAN ponían el acento en la normatividad jurídica que permitía las alianzas pero parecía desconocer lo que de facto sucede en la elección de candidatos, la determinación del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido en la elección de los/las candidatos/as. Hacia finales de febrero los dirigentes estatales se "emplazaron" mutuamente a tomar una decisión sobre la posible alianza, sin embargo, el proceso no parecía avanzar lo suficiente para llegar a un acuerdo.

Simultáneamente a las negociaciones la Comisión Nacional Electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) dio el "visto bueno" a 155 políticos tlaxcaltecas que aspiraban a ser candidatos para una de las 60 alcaldías que se renovarían en julio (Vázquez, 2013). Cerca de 2000 aspirantes se habían anotado para contender en las elecciones pero sólo poco más de 100 lo habían logrado.

Al parecer hacia el 4 de marzo de 2013 se da un momento de quiebre en las negociaciones entre el PAN y el PRD. Cristóbal Luna Luna, presidente interino del PRD señala que "no le urge" llegar a una alianza con el PAN dado que su partido está bien posicionado en el estado de Tlaxcala. Al parecer esta declaración es realizada en respuesta a la insistencia del presidente del PAN de que en caso de ir en alianza con el PRD serían los candidatos del blanquiazul los que encabezarían la fórmula.

Habría que recordar que a nivel nacional las primeras alianzas comenzaron a concretarse entre el PAN y el PRD, cuando vino Jesús Zambrano a Tlaxcala el 26 de junio del 2010, a dar fe de la declinación de Minerva Hernández (candidata a la gubernatura del PRD por la Coalición Transparencia y Honestidad por Tlaxcala) quien declinó a favor de la candidata del PAN Adriana Dávila (candidata de la Alianza por el Progreso del Tlaxcala). En esa ocasión también estuvo el panista César Nava por parte de su instituto político. Dicha declinación fue una alianza de facto por la extemporaneidad con que se produjo.

Pero ¿por qué fracasan los intentos de alianzas? En vía de hipótesis podemos aventurar una excesiva confianza del PRD en sus posibilidades reales de ganar. Habría que recordar que en el PRD solicitó licencia Salvador Méndez Acametitla, ex presidente municipal de San Pablo del Monte, para participar en el proceso interno para contender por una diputación plurinominal, en su lugar quedó como presidente interino el entonces secretario del mismo partido Cristóbal Luna Luna, quién a su vez le tocó de-

terminar tanto candidaturas como alianzas. Este cambio impactó las posibles alianzas que Salvador Méndez tenía planeadas con el PAN. Méndez declaró en alguna ocasión que estaba en pláticas con diversos partidos para la conformación de alianzas, entre ellas con el PAN.

En Tlaxcala se dio un fenómeno interesante con las elecciones a presidente de la República, cuando contendió Andrés Manuel López Obrador, ya que se evidenció la fuerza de las izquierdas en la entidad, pero más que los partidos que lo postularon fue la figura de López Obrador la que logró una gran cantidad de votos. A nivel municipal si existió una gran participación, cuestión que no se visualizó en las elecciones municipales. El caso más emblemático fue el de Humberto Vega, quien fue elegido diputado federal del distrito II tras una breve campaña de un mes. El empuje que dio López Obrador permitió que los partidos de izquierda, particularmente el PRD, siguieran solos, ya que vieron que el movimiento lopezobradorista estaba fuerte a nivel nacional y pensaron que eso les funcionaría a nivel local.

La fuerza de las izquierdas era el PT, PRD y el Movimiento Ciudadano. Este último se manifestó por ir sólo en las elecciones municipales, el PRD estaba tratando de convencer a Movimiento Ciudadano y al PT en las elecciones municipales pero no se pudieron concretar las alianzas.

Una característica del PRD es que los grupos internos se desgastan muchos en el proceso interno porque luchan por las candidaturas, mientras que el resto de los partidos son más institucionales en el sentido de acatar las decisiones de la dirigencia. El PRD fue el único partido que hizo un proceso de selección de sus candidatos con voto en las urnas, permitiendo la participación de cualquier ciudadano mayor de 18 años con credencial de elector.

Las negociaciones entre el PAN-PRD se dieron para tres municipios: Acumán, Acumán, Acumán,

Terrenate y Zitlalpetl, sin embargo, ninguna se concretó –según otra hipótesis– por la negación de ciertas corrientes al interior del PRD de hacer alianzas con partidos de derecha.

El PAN por su parte hizo un proceso abierto a sus militantes activos y adherentes para la elección de sus candidatos. El PRD y el PAN dijeron “vamos a hacer nuestros procesos internos y después hacemos las alianzas con los partidos”. Sin embargo, los partidos políticos continuaron con sus procesos internos y dejaron pasar el tiempo para registrar las alianzas frente al Consejo General.

Se intentó inicialmente ir en coalición de diputados de mayoría relativa haciendo una distribución en 6 distritos (3,6,7,9,10,12) ¿Por qué? Debido a que en ellos existen un historial de triunfos para el PAN y el PRD pudiendo dividirlos en 3 y 3 y registrar la alianza en el distrito 13 de manera independiente.

En el caso del PAN se privilegiaba que ellos pusieran candidatos en los distritos 6 (con cabecera en San Pablo), 7 (Papalotla) y 10 (Nativitas) que es donde mayor presencia tiene este partido. Para el PRD era los distritos 3 (Contla), 9 (Tepeyanco) 12 (Hueyotlipán). Sin embargo, de acuerdo con la legislación electoral las decisiones debían ser aprobadas por su Comisión Política Estatal, y en el caso del PRD por el Consejo Político Estatal, ambos órganos influidos por liderazgos como el de Adriana Dávila en el caso de Acción Nacional y por Ubaldo Lander Corona en el caso del PRD, líder en el Estado de la corriente Izquierda Democrática Nacional (corriente liderada por René Bejarano, quien se ha negado a las coaliciones con Acción Nacional); quienes en uno y otro partido se opusieron de manera total y absoluta a ir en coalición. Quienes estaban interesados inicialmente eran los dirigentes de ambos par-

tidos (Sergio González del PAN y Cristobal Luna Luna del PRD) pues avizoraban posibilidades de triunfo al ir en la coalición.

En Acuamanala también se buscaba una coalición PRD-PAN y dejaban que el PRD pusiera el candidato pero no lo aprobó el Consejo Estatal. En estas condiciones, se registra el candidato del PRD en el PAN y por eso las bases del PRD apoyan al PAN y gana pero se anulan el triunfo por tres votos y se va a elección extraordinaria a celebrarse el próximo 23 de febrero del 2014.

La Comisión Nacional del PRD organiza todos los procesos electorales a nivel nacional. Esta centralizada todos los procesos y actúan bajo consigna apoyando a la corriente que se encuentra en frente del órgano (IDN) Izquierda Democrática Nacional representada por Bejarano y Padierna.

Otro caso es el de Terrenate donde los perredistas se fueron a apoyar al candidato de Acción Nacional. El PRD registró a última hora a un precandidato del PRI que no fue favorecido al interior de ese instituto político pero el candidato del PAN tenía mayores simpatías del electorado.

Hacia el 21 de marzo la dirigencia estatal del PAN aún pensaba en la posibilidad de las coaliciones electorales con el PRD (e-consulta, 2013). Declaró a la prensa las posibles alianzas con el PRD y el PAC. Sin embargo, ese mismo día aparece otra declaración del mismo Sergio González en el sentido de que habían fracasado las negociaciones del PAN con el PRD por falta de “acuerdos políticos y jurídicos”. En ese proceso el PAN responsabiliza al PRD por no concretar alianzas para la elección de diputados.

¿Pero cómo se caracterizan las alianzas o coaliciones políticas según el PAN?

En opinión de Sergio González Hernández, presidente del Comité Directivo Estatal del PAN las alianzas para las elecciones son programáticas, coyunturales, temporales electoreras (Cruz Pérez, 2013). La justificación de realizar estas alianzas en opinión del político derivaban del hecho de la advertencia del PRI de perpetuarse otros 70 años, partido que práctica “el axioma del totalitarismo y el control”. Asimismo, valoraba cuáles eran los factores para detener la caída electoral del Acción Nacional: 1) los acuerdos entre los dos grupos al interior del partido (uno encabezado por Adriana Dávila Fernández y otro integrado por Adolfo Escobar Jardines, Benjamín Avila Márquez y el mismo Sergio González) y 2) el adoctrinamiento de los cuadros en base a un ideario.

#### *Las negociaciones con el PT*

El PRD tuvo dos coaliciones con el PT: una formal y otra de facto. La primera fue para el municipio de Santa Ana Chiautempan; la segunda, se intentó para el municipio de Xiloxostla, coalición que finalmente se malogró porque el PT no respetó el rol de comunidades de donde debía salir el candidato, por tanto, se rompió la coalición entre ambos partidos y el PRD registró al candidato inicial que le tocaba según el rol de comunidades.

Las negociaciones con el PT se desarrollaron sin problemas en el caso de Santa Ana Chiautempan porque esta identificado como un partido de izquierda, y por lo tanto, no tuvo dificultades para ser aceptado por las diversas corrientes al interior del PRD.

#### *Las negociaciones con el PAC*

Las negociaciones entre el PRD y el PAC fueron para los municipios de Españaña y Zacualpan. Al interior del PRD existió rechazo por integrantes de tres expresiones al interior del PRD (Alternativa Democrática



tica Nacional liderada en el estado por Gelasio Montiel Flores diputado local, por la propia Izquierda Democrática Nacional liderada por Ubaldo Lander Corona y Foro Nuevo Sol liderado por José Luis Sánchez) a la figura del exgobernador Héctor Israel Ortiz Ortiz, quien es considerado líder moral de este instituto político estatal. Y fueron mayoría para impedir en el Consejo una posible alianza con el PAC.

Por lo tanto solamente se aprobaron alianzas con partidos considerados de izquierda como son el PT, Movimiento Ciudadano e incluso el PS. En Santa Isabel Tetlatahuca (no registra candidatos el PRD y se apoya a Alianza Ciudadana).

### **Algunas conclusiones preliminares**

Existen algunos mecanismos que son usados para las negociaciones en la construcción de alianzas como las reuniones con precandidatos, las mesas de trabajo con enviados nacionales, las encuestas, los estudios demoscópicos, entre otros; sin embargo, hay situaciones que rebasan estas cuestiones formales y son las decisiones de las corrientes al interior de los partidos y sus expresiones nacionales las que terminan decidiendo las candidaturas.

¿De qué dependen las alianzas? Durante mucho tiempo se pensó que el triunfo de una fórmula dependía casi exclusivamente de la formulación de una alianza; sin embargo, la experiencia tlaxcalteca da cuenta que un factor importante lo sigue siendo la afinidad ideológica, como se definió en el cuerpo de este texto donde corrientes locales y nacionales se opusieron a coaligarse con el Partido Acción Nacional identificado con la derecha de este país.

A diferencia de lo planteado por Paoli Bolio sobre la escasa importancia de las diferencias ideológicas para conformar una alianza, en Tlaxcala parece que cuenta a nivel de las presidencias municipales. De 145 consejeros integran el Consejo del PRD 85 se negaron de manera sistemática a coaliciones con cualquier partido de derecha tanto para diputados como para presidentes municipales.

### **Bibliografía**

- Cruz Pérez, Juan Luis (2013). Busca PAN coaligarse con el PRD para evitar que el PRI les aplique la "aplanadora" en *La Jornada de Oriente*, 6 de marzo, [http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/tlaxcala/busca-pan-coaligarse-con-el-prd-para-evitar-que-el-pri-les-aplique-la-aplanadora\\_id\\_21158.htm](http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/tlaxcala/busca-pan-coaligarse-con-el-prd-para-evitar-que-el-pri-les-aplique-la-aplanadora_id_21158.htm)
- Mendez de Hoyos, Irma (2012). "Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)" en *Política y gobierno*, Vol. XIX, Número 2, II semestre de
- Milenio (2013). Concretan PAN y PRD alianzas para comicios de 2013 en *Milenio*, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/dd247550efd3e444c54e19d031a774db>.
- Osorno Xochipa, Juana (2013). "Alianza PRD-PAN en Tlaxcala se definirá esta semana" en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/905937.html>.
- Paoli Bolio, Francisco José (2012). "Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México" en *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, vol.IV, núm. 30, julio-diciembre, pp. 136-148.
- Vázquez, Ana Laura (2013). "Palomea el PRD a aspirantes en Tlaxcala" en <http://www.reforma.com/libre/online07/preacceso/articulos/default.aspx?plazaconsulta=reforma&url=http://www.reforma.com/estados/articulo/691/1381378/&urlredirect=http://www.reforma.com/estados/articulo/691/1381378/>

Woldenberg, José (2005). "Hacia las elecciones en México" en *Nueva Sociedad*, núm. 202.

385 grados (2013). "Se reposiciona el PRD en Tlaxcala, se inscriben 2000 para participar en el proceso interno en los 60 municipios" en *385 grados* en <http://385grados.com.mx/?p=3961>, 25 de febrero.

## **La debacle electoral del PRD en Tlaxcala, elección local del año 2013**

**Cirilo Rosalio Espejel Velazco**

Estudiante de maestría Centro De Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, Universidad Autónoma De Tlaxcala

### **INTRODUCCIÓN**

Después del 4 de julio del año 2012 la situación electoral del Partido de la Revolución Democrática en Tlaxcala se encontraba en franca mejoría, el proceso electoral federal en que se eligió Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso General de la Unión, dejó como resultados para el PRD en el Estado, un posicionamiento que lo ubicaba en el primer lugar de las preferencias electorales; no debemos olvidar que este partido obtuvo triunfos en dos de los tres distritos electorales federales que existen en el Estado, además de haber ganado las dos senadurías de mayoría relativa que se encontraban en disputa, junto a esto en Tlaxcala el candidato a la primera magistratura del país ganó las votaciones para la Presidencia de la República. Lo anterior, permitía inferir la preferencia del electorado por el proyecto ideológico que enarbolaba el Partido de la Revolución Democrática, proporcionándole una ventaja para enfrentar el próximo proceso local intermedio que tendría verificativo el 7 de julio del año 2013.

Sumado a lo descrito en los párrafos anteriores, debemos anotar la ventaja que ofrecía a los partidos de oposición la mala actuación del Gobernador priísta en turno, que en sus dos primeros años de gestión, había dedicado la mayor parte de su administración a una persecución de las acciones del anterior gobierno, sumiendo al Estado en una parálisis que produjeron como consecuencias la inexistencia de obra pública, proyectos de inversión e interrupción de las obras de infraestructura que la administración pública estatal anterior no concluyó en su período.

También se presentaba como un factor a favor del PRD y los partidos de oposición, la irritabilidad social producto de las leyes propuestas por el ejecutivo del Estado que fueron aprobados por el Legislativo de mayoría priísta, las cuales atentaban directamente en contra de los derechos laborales de los pensionados del Estado, del gremio de docentes de nivel básico, así como, la insensibilidad con que fueron tratados los adultos mayores, al retirárseles a más de cinco mil de ellos el apoyo que recibían del programa estatal conocido como “sesenta y cinco y más”.

Estas condiciones de crispación e inestabilidad social eran el caldo de cultivo idóneo para que un partido de oposición como el PRD bajo una estrategia electoral inteligente que incluyera: un proceso de selección de candidatos acertado, campañas electorales con identidad institucional y programa de gobierno adecuado a modernos principios de izquierda, pero sobre todo, unidad interna de las expresiones y liderazgos de los diferentes grupos o corrientes que coexisten al interior del PRD, la cual, se

reflejara al exterior durante el proceso electoral, arrojaría los triunfos que confirmarían el primer lugar entre las diferentes fuerzas políticas que se obtuvo en la elección federal de 2012.

Este trabajo describe las condiciones que se presentaron al interior del Partido de la Revolución Democrática durante las diversas etapas que constituyeron el proceso electoral, en donde se analizan las circunstancias que impidieron al PRD, después de haber tenido más de 2500 solicitudes de ciudadanos para participar como candidatos del Partido más emblemático de la izquierda, se colocará como la primer fuerza política del Estado y volviera a caerse hasta el tercer lugar de las preferencias electorales en el Estado.

Establecemos conclusiones que explican porque el PRD no consigue mantener el buen posicionamiento que ha tenido durante las elecciones que involucran la lucha por la Presidencia de la República, convirtiéndolo en poco competitivo cuando de procesos intermedios hablamos, pero sobre todo, como en el Estado de Tlaxcala después de gozar de una amplia ventaja sobre los demás partidos, el partido no pudo consolidar la presencia electoral obtenida en la elección federal, realizada apenas una año antes.

## **ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL**

### **SELECCIÓN DE CANDIDATOS**

El proceso electoral del año 2013 inicio para el Partido de la Revolución Democrática una vez que el VIII Consejo Estatal, conformado por 100 consejeros estatales elegidos por voto directo en los 19 distritos electorales locales del estado; 4 Diputados Locales integrantes de la fracción del PRD en el Congreso Local; 11 Presidentes Municipales del Partido; 12 integrantes del Comité Ejecutivo Estatal y 8 ex presidentes del Partido con carácter de Consejeros Vitalicios y 5 integrantes de la Mesa Directiva del Consejo; aprobaron la “Convocatoria para elegir candidatos a Diputados de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, y Presidentes de Comunidad” con fecha 16 de enero de 2013, esto de conformidad con el Estatuto y Reglamento General de Elecciones del PRD, en donde se establece que deberá convocarse para la selección de candidatos a más tardar seis meses antes de la fecha en que se lleve a cabo la jornada electoral para elegir autoridades constitucionales fijada para el 7 de julio de ese año.

Es necesario decir, que gran parte del éxito de una elección constitucional, depende del estricto apego a las reglas establecidas por el propio Partido en su convocatoria, lo que garantiza la legalidad y legitimidad del proceso de selección de candidatos, situación que genera certidumbre y confianza en los militantes, pero además, refleja fortaleza, coherencia, credibilidad e institucionalidad hacia la ciudadanía en su conjunto.

Debemos aquí hacer un paréntesis para reflexionar sobre las modificaciones que fueron hechas al Estatuto de ese Instituto Político en el año 2009, mismas que otorgaron a los órganos técnicos nacionales, amplias facultades para organizar y participar en todas las etapas de los procesos electorales internos y constitucionales de ese Instituto Político, centralizando las funciones que antes desarrollaban órganos estatales; sin embargo, los reglamentos también señalan los procesos por medio de los cuales serán integrados con bases profesionales estos órganos, bajo estrictos procedimientos de selección

de quienes los conforman; precisamente por la importancia de sus actuaciones en los procesos electorales del Partido.

Sin embargo, hoy se demuestra que esos órganos técnicos como: la Comisión Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Garantías e incluso la Comisión Nacional de Afiliación, siguen siendo órganos que no cumplen con las exigencias plasmadas en el Estatuto y Reglamentos del partido, pues, no atienden a los principios que deben regir su actuación, como son los de certeza, legalidad, independencia e imparcialidad.

Por el contrario, han sido formados en estricto apego al sistema de cuotas al interior del Partido, lo que produce órganos técnicos o comisiones, que velan por intereses particulares y no generales. Sus actuaciones se pudo constatar son tendenciosas, siempre parciales y fuera de los ordenamientos establecidos en los Reglamentos del PRD, situación que genera desconfianza, inequidad y división al interior, en los militantes y simpatizantes de ese Instituto Político.

Esto fue lo que sucedió precisamente cuando fue enviada por la Mesa Directiva del VIII Consejo Estatal del PRD la convocatoria señalada, para que de acuerdo con su Estatuto y Reglamento General de Elecciones, se hicieran por la Comisión Nacional Electoral las observaciones pertinentes para que el contenido de esta Convocatoria no estuviera en contraposición de los propios ordenamientos internos del partido, y así proceder a su publicación.

Pero lo que se presentó fue una primera acción fuera de la legalidad por parte de la Comisión Nacional Electoral al no observar la convocatoria, sino alterarla, modificando fechas que ya habían sido acordadas por el VIII Consejo Estatal, todo esto con la única finalidad de beneficiar a intereses de una expresión que se encontraba al frente de este órgano, extralimitando sus facultades, violentando los Reglamentos del partido y generando por tanto, la división interna del PRD.

Esa fue la constante en la actuación de la Comisión Nacional Electoral a lo largo del proceso electoral local, lo que trajo como consecuencia que en múltiples ocasiones existiera inconformidad en los militantes que participaban en busca de ser candidatos a un cargo de elección popular, restando credibilidad al proceso de selección de candidatos. Finalmente bajo un esfuerzo por salvar esta situación el Comité Ejecutivo Estatal consiguió dar rumbo a la primera de las etapas de selección de candidatos, correspondiente a la elección de candidatos a Diputados de Mayoría Relativa y Representación Proporcional, llevando este proceso de selección a la consulta libre, directa y abierta, a la militancia del partido en los diecinueve distritos electorales locales.

Para entender como la actuación de la Comisión Nacional Electoral desvirtuó la legalidad del proceso de selección de candidatos, basta señalar que su falta de profesionalización, produjo que fueran excluidos sin motivo militantes o precandidatos externos que habían cumplido con todos los requisitos para ser registrados, teniendo que iniciar el Comité Ejecutivo Estatal una lucha para que se les incluyera a éstos en el acuerdo correspondiente a registros validos, pero con el desgaste inherente que representa este tipo de situaciones fuera de la legalidad.

El 24 de marzo como estaba previsto en la convocatoria se realizó el Consejo Estatal del partido en donde se eligieron a los candidatos integrantes de la lista de Diputados de Representación Proporcio-

nal, lo que se llevó en orden al existir coordinación entre los integrantes de la Mesa Directiva del VIII Consejo Estatal y los liderazgos de las nueve expresiones con representación formal en el estado.

Estas expresiones de las cuales seis tienen un referente a nivel nacional son: Nueva Izquierda (NI), Alternativa Democrática Nacional (ADN), IDN (Izquierda Democrática Nacional), Foro Nuevo Sol, Izquierda Social, Unión Democrática Nacional (UDENA); las siguientes tres solo tienen carácter estatal identificados con personajes políticos del partidos en el estado como son: la de Salvador Méndez Acametitla, Presidente del Partido en el Estado, la de Cristobal Luna luna, Secretario General del Instituto Político, así como, la de Alberto Amaro Corona, ex diputado federal.

El domingo 31 de marzo de 2013, se realizó el proceso de votación libre, directa y abierta en urnas, para seleccionar a diecisiete candidatos a Diputados de Mayoría Relativa, pues, en el caso de los Distrito Locales uninominales XIV y XVII, con cabecera en Tlaxco y Xaloztoc respectivamente, se habían presentado candidatos únicos, razón que no hizo necesario llevarlos al proceso de elección. Proceso de selección que resulto exitoso, consiguiendo este Instituto Político un reconocimiento por parte de la ciudadanía en general, al llevar a cabo un proceso que estuvo ausente de irregularidades o incidentes graves, mismo que en general fue calificado como exitoso por los principales medios de comunicación masiva en el Estado.

Este proceso solo fue ensuciado por la acción tendenciosa y parcial de los representantes nacionales de la Comisión Nacional Electoral identificados con la corriente Izquierda Democrática Nacional (IDN), quienes durante el cómputo de resultados, que se realizó en la ciudad de México, sin sustento alguno retiraron el triunfo que legítimamente ganó el precandidato a Diputado del Distrito XVI con cabecera en Apizaco Centro Sur, César Cabrera, quien impugnó, consiguiendo le fuera devuelta la candidatura por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 27 de mayo de ese año, casi un mes después de iniciadas las campañas constitucionales para la elección de diputados, lo que a la postre arrojó para este candidato un alto costo al ubicarse en tercer lugar en la votación correspondiente al distrito.

La elección de candidatos a Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores y Presidentes de Comunidad, estuvo marcada por una alta participación ciudadana, que se reflejó en el número de solicitudes que se presentaron para contender por estos cargos con más de dos mil registros, de los cuales cerca del setenta por ciento correspondieron a solicitudes de precandidatos de carácter externo y solo el treinta por ciento a militantes del partido.

Debemos destacar que en dieciocho municipios del Estado se presentaron Candidaturas Únicas para el cargo de Presidente Municipal, lo que permitió que transitaran sin mayores problemas hacia su registro ante el Instituto Electoral de Tlaxcala. De los restantes cuarenta y dos municipios veinte fueron a un proceso de votación libre, directo y abierto en urnas para seleccionar a sus candidatos a Presidentes Municipales el 7 de abril de 2013.

El proceso de votación fue organizado por la Comisión Nacional Electoral, en donde quedo de manifiesto nuevamente su falta de capacidad técnica y profesionalización, pues la Comisión definió que eran suficientes quinientas boletas por casilla para que los ciudadanos sufragarán, cuando en la elección de candidatos a Diputados se habían contado con las setecientas cincuenta boletas tradicionales, además el número de casillas que se aprobaron por esta Comisión eran evidentemente insuficientes,



sin embargo, no atendieron los comentarios del Comité Ejecutivo Estatal en relación a los conflictos que podrían provocarse debido al insuficiente número de boletas y casillas para que votaran los ciudadanos en los municipios.

El resultado fue la quema de urnas y boletas en los municipios de Amaxac de Guerrero, Tepetitla de Lardizábal, El Carmen Tequexquitla e Ixtenco; pero también la inconformidad manifiesta de los ciudadanos de los municipios de San Luis Teolocholco y Calpulalpan a donde no llegaron boletas para poder realizar la elección correspondiente. Situación que permitió al Comité Ejecutivo Estatal en uso de las atribuciones que el Estatuto del Partido le confiere, llevará a cabo una semana después, el proceso de elección en los municipios antes descritos, proceso que se realizó sin que se presentaran incidentes relevantes, pues se involucró a los actores de la elección en el la organización de la misma, existiendo un compromiso de cuidar el proceso para que no existieran inconformidades, consiguiendo un proceso exitoso.

Los veintidós municipios restantes por su importancia, fueron reservados por el Consejo Estatal, pues entre estos se encontraba la capital del Estado y tres de los municipios más grandes: Huamantla, Apizaco y Santa Ana Chiautempan, por lo que se consideró requerían un trato especial. El reservarlos implicaba encontrar consensos entre las diferentes expresiones que conforman el partido que redundaran en el fortalecimiento de las propuestas de candidatos que surgieran de estos acuerdos, pues el triunfo en ellos era estratégico de acuerdo al número de población que representan.

Sin embargo, existió la intervención en este proceso del Delegado Nacional, nombrado por el Secretariado Nacional para incidir en la construcción de los consensos, pero quien asumió una postura parcial y de grupo, en lugar de actuar de forma institucional, lo que desvirtuó los trabajos para conseguir los acuerdos necesarios, propiciando con ello entre otras cosas que se llegará al Consejo Estatal en donde se nombrarían a los candidatos de estos municipios, en un ambiente de tensión y enfrentamiento entre las diversas expresiones; dando como resultado la imposición de las candidaturas tanto a Presidentes Municipales como de Síndicos y Regidores, pero bajo un procedimiento a todas luces que no cubría las formas legales necesarias, haciéndolo altamente impugnabile, lo que sucedió a la postre y metió a los candidatos en problemas ya iniciado el tiempo de campañas, teniendo que detener su proselitismo hasta una semana, tiempo en que fueron ratificados.

Producto de estas decisiones que carecieron de los acuerdos pertinentes y fueron legalmente mal sustentadas, el partido a nivel nacional fue multado por más de un millón de pesos; en el Estado también tuvieron repercusiones con multas que fueron cercanas a los cuatrocientos mil pesos; todo producto de impugnaciones que no fueron atendidas con oportunidad e imparcialidad por parte de otro de los órganos técnicos nacionales como lo es la Comisión Nacional de Garantías, quien también resolvió bajo consigna de los intereses creados por los grupos nacionales, por tanto, todas sus resoluciones fueron desechadas en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunado a las multas que produjo su deficiente actuación.

## **RESULTADOS DE LA ELECCIÓN**

Bajo las siguientes consideraciones: resultados positivos para el partido en la elección federal del año 2012; buen posicionamiento con base en encuestas oficiales del partido; gran número de registros de precandidatos a cargos de elección popular y calificación deficiente del gobierno estatal en turno; el

Comité Ejecutivo Estatal estableció metas a alcanzar en la elección local intermedia del 2013, en donde el primero de los escenarios consideraba un resultado óptimo con 8 diputaciones de mayoría relativa y 24 municipios; el escenario intermedio consideraba el triunfo en 6 distritos uninominales y 18 municipios; por último el escenario negativo preveía ganar solo 4 distritos de mayoría relativa y 16 presidencias municipales, entre estas últimas por lo menos tres de los municipios más grandes del Estado.

Eran estas las metas establecidas que se buscaban conseguir siempre que fueran acompañadas de las siguientes características: una selección de candidatos acorde a los lineamientos establecidos en la convocatoria que emitió el partido; unidad de las diferentes expresiones o corrientes que cohabitan al interior del mismo; campañas organizadas bajo una estrategia metodológica; apoyo en las campañas de los candidatos del PRD de las autoridades de elección popular que tiene el partido a nivel municipal, estatal y federal, como son: presidentes municipales, diputados locales y federales, senadores y dirigentes nacionales.

Pero no debemos olvidar que cada elección es un proceso individual que se circunscribe a la circunstancia del momento, en donde se ven implicados elementos externos y elementos internos, uno o ambos determinan los resultados.

Por tanto, para entender la debacle del partido en la elección del domingo 7 de julio de 2013, debemos partir de analizar y resolver los siguientes elementos:

Externos:

- a) Control absoluto del poder público por parte de Mariano González Zarur, Gobernador del Estado;
- b) Uso indiscriminado del dinero público y manejo parcial de los programas sociales, utilizados en la elección para beneficiar a los candidatos del Gobernador;
- c) Planeación Estratégica del Gobierno del Estado para manejar la estructura de gobierno y efectuar la movilización de electores para asegurar la votación que los llevara a ganar 12 distritos uninominales y 17 municipios;
- d) El trabajo deficiente del Instituto Electoral de Tlaxcala, que como arbitro de la contienda no cumplió con garantizar un proceso que diera certeza y credibilidad en los resultados a la ciudadanía y menos a los partidos políticos y candidatos que participaron en la contienda;
- e) Permanentes violaciones a la legislación electoral del estado consentidas por el Instituto Electoral de Tlaxcala, entre las que se pueden destacar la violación de paquetes electorales, anulación por consigna de votos validos de los partidos de oposición, irrupción de las fuerzas de seguridad pública en los Consejos Distritales y Municipales durante los cómputos de las elecciones para amedrentar a los representantes de los partidos políticos opositores, etc.

Internos:

- a) Proceso de selección de candidatos: en donde la actuación parcial y carente profesionalización de la Comisión Nacional Electoral y del Delegado del Secretariado Nacional, generaron división y pugnas entre las expresiones o corrientes del Partido, propiciando la creciente desconfianza del electorado y los militantes en el proceso. Los precandidatos que sintieron vulnerados sus derechos decidieron entonces impugnar ante la Comisión de Garantías y hasta el TEPJF;

- b) Patrimonialización de Candidaturas: No se hace incluyente la conformación de formulas y planillas, los grupos se adueñan de “sus candidatos” promoviendo la exclusión de las diferentes expresiones o corrientes en las campañas;
- c) Estrategias diferenciadas: No se unifican campañas en torno al Partido.
- d) Negligencia para llevar a cabo programas establecidos: como no se cree en la planeación, no se hizo caso a lo que estaba previsto dentro de Promoción del Voto y se trabajo empíricamente cometiendo errores;
- e) Falta de recursos económicos: el recurso económico específico para llevar a cabo la promoción del voto fue insuficiente;
- f) Trabajo de unidad probablemente tardío;
- g) Simulación y traiciones, ambas tienen que ver con la falta de identidad partidista.
- h) Falta de Estructura: como siempre el Partido no cuenta con una estructura armada para los procesos, en cada uno hay que armar una, es por consiguiente efímera y de oportunidad, que no tiene la convicción de la identidad ni el conocimiento suficiente para la defensa del voto ni el valor necesario para hacerlo.

La conjunción de ambos factores como señalamos al principio, propicio que el Partido de la Revolución Democrática no alcanzara las metas establecidas, por lo menos, las correspondientes al escenario negativo, pues solo obtuvo triunfos en dos de los diecinueve distritos uninominales, en ocho de los sesenta municipios y uno en coalición con el Partido del Trabajo.

Existen otros elementos de análisis que no debemos pasar por alto, los cuales nos permitirán entender la debacle del PRD en la elección local del año 2013.

1. La falta de identidad de las autoridades electas con el Partido, han propiciado que durante los procesos electorales Senadores, Diputados Federales y Locales, así como, Presidentes Municipales; no se involucren en las campañas de los candidatos del Partido de la Revolución Democrática, incluso, muchas veces otorgan su apoyo a candidatos de otros Partidos Políticos, que son afines a sus intereses. En la siguiente tabla podemos observar cuantos de los municipios gobernados por el PRD se mantuvieron gobernados por el mismo Partido. Se puede verificar, como solo en el caso del municipio de Mazatecochco el Partido de la Revolución Democrática, obtuvo el triunfo después de que este municipio fue gobernado por el mismo Partido, pero en el caso de los diez restantes, ninguno más se mantuvo.

### EL CARMEN TEQUEXQUITLA

Partidos y/o coalición	Votación total emitida
PAN	1269
<b>PRI</b>	<b>1316</b>
PRD	289
PT	0
PVEM	769
MC	144
NA	415
PAC	1247
PS	917
Votos nulos	378
<b>Votación total válida</b>	<b>6366</b>

### LA MAGDALENA TLALTELULCO

Partidos	Votación total emitida
<b>PAN</b>	<b>1971</b>
PRI	1402
PRD	809
PT	1674
PVEM	1730
MC	69
NA	39
PAC	178
PS	527
Votos nulos	206
<b>Votación total válida</b>	<b>8399</b>

### EMILIANO ZAPATA

Partidos	Votación total emitida
PAN	123
<b>PRI</b>	<b>739</b>
PRD	128
PT-PAC	526
NA	66
PS	721
VOTOS NULOS	80
<b>Votación total válida</b>	<b>2303</b>

### LÁZARO CARDENAS

Partidos	Votación total emitida
PAN	203
<b>PRI</b>	<b>327</b>
PRD	191
MC	234
NA	227
PAC	111
PS	268
VOTOS NULOS	37
<b>Votación total válida</b>	<b>1561</b>

### SAN LUIS TEOLOCHOLCO

Partidos y/o coalición	Votación total emitida
PAN	727
<b>PRI</b>	<b>3543</b>
PRD	3075
PVEM	1119
MC	1193
NUEVA ALIANZA	0
PS	165
PT-PAC	1648
Votos nulos	466
<b>Votación total válida</b>	

Partidos	Votación total emitida
PRI	1384
PRD	2139
PT	0
PVEM	2215
MC	138
NA	0
PS	2089
<b>COALICIÓN “POR EL BIEN Y LA GRANDEZA DE TLAXCALA”</b>	<b>2609</b>
Votos nulos	<b>336</b>
<b>Votación total válida</b>	<b>10574</b>

**MAZATECOCHCO DE J.M.M.**

**SANTA ISABEL XILOXOTLA**

Partidos	Votación total emitida
PAN	653
PRI	674
PRD	618
PT-PAC	134
<b>PVEM</b>	<b>910</b>
PS	27
VOTOS NULOS	78
<b>Votación total válida</b>	<b>3016</b>

Partidos	Votación total emitida
PAN	710
PRI	1320
<b>PRD</b>	<b>1649</b>
PT	13
MC	1492
PAC	24
PS	45
VOTOS NULOS	80
<b>Votación total válida</b>	<b>5253</b>

Partidos	Votación total emitida
<b>PRI</b>	<b>772</b>
PRD	566
PT	442
MC	132
VOTOS NULOS	35
<b>Votación total válida</b>	<b>1912</b>



### CUAXOMULCO SANTA APOLONIA TEACALCO

Partidos y/o Coaliciones	Votación total emitida
Acción Nacional	56
Revolucionario Institucional	823
De la Revolución Democrática	537
Del Trabajo	62
Verde Ecologista de México	371
Movimiento Ciudadano	749
<b>Nueva Alianza</b>	<b>1565</b>
Alianza Ciudadana	340
Socialista	1123
Votos nulos	173
<b>Votación total válida</b>	<b>5626</b>

### TEPEYANCO

Partidos	Votación total emitida
PAN	705
PRI	518
PRD	345
PT	8
<b>PVEM</b>	<b>711</b>
MC	66
PAC	160
PS	31
VOTOS NULOS	56
<b>Votación total válida</b>	<b>2544</b>

FUENTE: Resultados oficiales de los Cómputos de los Consejos Municipales del Instituto Electoral de Tlaxcala.

- Los triunfos alcanzados por el Partido de la Revolución Democrática en la elección intermedia del año 2013, se presentaron en 9 municipios, de estos solo 2 están considerados grandes en el Estado por el número de 7 regidores que tienen, que son los municipios de San Pablo del Monte y Santa Ana Chiautempan. De los restantes municipios 3 son considerados medianamente grandes pues tienen 6 regidores y los otros 4 se clasifican como pequeños por tener solo 5 regidores.

Sin embargo, debemos observar también como en 15 municipios el PRD, no ganó un solo regidor, lo que minimiza su presencia y sus posibilidades de competir de manera exitosa para la próxima elección federal del año 2015 en donde se elegirán diputados federales, pues solo gobierna el 18.36 por ciento de la población del Estado.

### POSICIONAMIENTO DEL PRD EN LOS AYUNTAMIENTOS Y ASIGNACIÓN DE REGIDORES

MUNICIPIO	LUGAR QUE OBTU- VO EL PRD EN LA ELECCIÓN	REGIDORES ASIGNADOS	NÚMERO DE REGIDOR DENTRO DEL CABILDO	CONTRASTE PRIMER LUGAR
<b>5 REGIDURIAS</b>				
TETLANOHCAN	SEGUNDO	1	2	PT
<b>AMAXAC DE GUERRERO</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>2</b>	<b>1, 4</b>	
XALTOCAN	SEGUNDO	1	2	PRI
<b>MAZATECOCHCO</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>2</b>	<b>1,5</b>	
SANCTORUM	OCTAVO	0	0	PRI
ESPAÑITA	QUINTO	0	0	PAN
ZITLALTEPEC	CUARTO	1	5	VERDE
AYOMETLA	SEGUNDO	1	2	PRI
<b>NOPALUCAN</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>1</b>	<b>1, 3</b>	
HUACTZINCO	CUARTO	1	4	PRI
IXTENCO	SEXTO	0	0	PS
QUILETLA	SEGUNDO	1	2	PT
ATLANGATEPEC	TERCERO	1	5	PT
ACUAMANALA	CUARTO	1	4	PAN
BENITO JUAREZ	QUINTO	0	0	PS
<b>SAN JOSE TEACALCO</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	
TOCATLAN	CUARTO	1	5	PS
CUAXOMULCO	CUARTO	1	4	VERDE
SAN DAMIAN TEXOLOC	SEPTIMO	0	0	M. CIUDADANO
AXOCOMANITLA	TERCERO	1	3	N. ALIANZA
XILOXOTLA	SEGUNDO	2	3, 5	PRI
SANTA APOLONIA TEACALCO	CUARTO	1	4	VERDE
MUÑOZ DE DOMINGO ARENAS	SEGUNDO	1	2	PRI
EMILIANO ZAPATA	CUARTO	0	0	PRI
SAN JERONIMO ZACUALPAN	SEXTO	0	0	M.CIUDADANO
SAN LUCAS TECOPILCO	CUARTO	0	0	PT
LAZARO CARDENAS	SEXTO	0	0	PRI
<b>6 REGIDURIAS</b>				
TETLA DE LA SOLIDARIDAD	QUINTO	1	5	PT
PAPALOTLA	SEGUNDO	2	2,6	PRI
PANOTLA	SEGUNDO	1	2	PS

NATIVITAS	SEXTO	0	0	PRI
XALOSTOC	TERCERO	1	3	PRI
TEOLOCHOLCO	TERCERO	1	3	PAN-PAC
TOTOLAC	CUARTO	1	4	N.ALIANZA
<b>TEPETITLA DE LARDIZABAL</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	
SANTA CRUZ TLAXCALA	TERCERO	1	3	PAN
LA MAGDALENA	QUINTO	1	5	PAN
NANACAMILPA	SEGUNDO	1	2	PAN-PAC
ALTZAYANCA	CUARTO	0	0	PAN
EL CARMEN TEQUEXQUITLA	SEPTIMO	0	0	PRI
<b>TZOMPANTEPEC</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	
HUEYOTLIPAN	SEGUNDO	2	2,5	PRI
TERRENATE	CUARTO	1	4	PAC
<b>CUAPIAXTLA</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>4</b>	<b>1,2,3,6</b>	
APETATITLAN	CUARTO	1	4	PAN
STA. ISABEL TETLATLAHUCA	SIN CANDIDATO		0	
XICOHTZINCO	SEGUNDO	2	2,6	PRI
TENANCINGO	QUINTO	0	0	M. CIUDADANO
TEPEYANCO	QUINTO	1	6	N. ALIANZA
<b>7 REGIDURIAS</b>				
TLAXCALA	TERCERO	1	3	PAN
HUAMANTLA	SEGUNDO	3	3,4,6	PAN-PAC
APIZACO	TERCERO	1	5	PRI
<b>SAN PABLO DEL MONTE</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>2</b>	<b>1,2</b>	
<b>CHIAUTEMPAN</b>	<b>PRIMERO</b>	<b>2</b>	<b>1,2</b>	
CALPULALPAN	SEXTO	0	0	PAN
TLAXCO	TERCERO	1	3	PAN
ZACATELCO	TERCERO	2	1,7	PAN
IXTACUIXTLA	CUARTO	1	4	PRI
CONTLA DE JUAN CUAMATZI	SEGUNDO	2	4,6	PAN-PAC
YAUHQUEMEHCAN	TERCERO	1	4	PAN-PAC
TOTAL		57		

Fuente: Elaboración propia con datos de Resultados oficiales de los Cómputos de los Consejos Municipales del Instituto Electoral de Tlaxcala.

**POBLACIÓN GOBERNADA POR EL PRD A TRAVÉS DE 9 MUNICIPIOS EN DONDE CONSIGUÓ TRIUNFOS**

MUNICIPIOS	POBLACION DE- MOGRÁFICA	POBLACION ESTA- TAL TLAXCALA	% DE POB. GO- BIERNA EL PRD
SAN JOSE TEACALCO	5,660		
NOPALUCAN	6,857		
MAZATECOCHCO	9,740		
AMAXAC DE GUERRERO	9,875		
CUAPIAXTLA	13,671		
TZOMPANTEPEC	14,611		
TEPETITLA	18,725		
CHIAUTEMPAN	66,149		
SAN PABLO DELMONTE	69,615		
TOTAL	214,903	1'169,936	18.36

FUENTE: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

3. Los precandidatos a Diputados Locales y Presidentes Municipales, una vez que han sido electos candidatos, realizan campañas que se encuentran en su mayoría dirigidas y caracterizadas por los siguientes elementos:
  - I. No planifican la campaña. Confían en la improvisación y así pierden tiempo los candidatos y los voluntarios que trabajan en su campaña, generando desorden y molestia.
  - II. No se ocupan del calendario electoral. Hacen campaña en el momento que ellos quieren, realizando su propia campaña, diferente a la del partido que los postula, ya que consideran todas estas formalidades como exageradas.
  - III. No promocionan el voto personalmente. Consideran que en cuanto se hace, la gente empieza a pedir apoyos sociales y otras cosas que después son un problema.
  - IV. No establecen relación entre la campaña y el partido. Las campañas son suyas y de sus expresiones, el partido no tiene nada que ver, por lo que no tienen que apoyarse con la gente experta o cuadros del partido.
  - V. Tienen problemas para delegar. Los candidatos hacen todo por sí mismos, ya que no confían en nadie, porque pueden hacer las cosas mal.
  - VI. No escriben nada, confían en su memoria. Así cuando visitan a una persona o comunidad, se confunden y dan un mensaje político equivocado.
  - VII. En sus equipos no existen responsables ni jerarquías. Todos son amigos y nadie es el jefe, así nadie asume responsabilidades, ni se le pueda exigir ningún trabajo.
  - VIII. No existe un coordinador de la campaña. Se eligen a varios o mejor aún, todos pueden, así todos son padres de la victoria y la derrota es huérfana. Nunca hace falta un coordinador de campaña porque nunca se presentan situaciones a resolver sobre la marcha, y si las hay que las resuelva el candidato.
  - IX. Todo gira en torno al candidato. Sólo si él está se pueden delegar trabajos y que las delegue solo él de manera directa. Cuando él no esta el mundo deja de rodar.

- X. Se olvidan del dicho: “la confianza es buena, pero el control es mejor”.
  - XI. Solo los acompañan amigos en sus reuniones. Nunca invitan a sus giras a periodistas ni personalidades de la comunidad o líderes de opinión. Solo a sus esposas, familia, compadres y amigos.
  - XII. No encargan a nadie el reclutamiento de voluntarios. Piensan “no hace falta ya que llegarán solos, no buscan el apoyo de la gente”.
4. Los resultados obtenidos en la elección de Diputados fueron parecidos a los que se tuvieron en los municipios, pues el PRD, solo obtuvo triunfos en dos distritos electorales de los diecinueve que conforman la geografía electoral del Estado, producto también de los factores antes descritos.

## **CONCLUSIONES**

Como hemos visto a lo largo del documento existen diversos factores que sumieron al Partido de la Revolución Democrática, en la debacle electoral del año 2013, durante la elección ordinaria en que se elegirían 19 Diputados Locales y 60 Ayuntamientos.

Debemos señalar que los factores externos incidieron de forma importante en las derrotas sufridas por este Partido durante la elección, sin embargo, es el peso de los factores internos, los que son determinantes para explicar el fracaso electoral del Partido, razón por la que concluimos que son:

La falta de liderazgo al frente del Partido de la Revolución Democrática en el estado, que no se encontró en la parte institucional representada por el Comité Ejecutivo Nacional, tampoco por el Comité Ejecutivo Estatal y mucho menos en los líderes de las nueve expresiones que participan de forma activa al interior del instituto político, lo que impidió unificar esfuerzos de los candidatos y partido en busca de ganar el número de Diputaciones y Ayuntamientos, previstos inicialmente, pues las metas establecidas no fueron alcanzadas, quedando en el 50 por ciento en lo referente a triunfos en distritos electorales considerando el peor de los escenarios en donde se esperaba ganar 4 distritos, que si comparamos con el escenario considerado como óptimo, en donde la meta era conseguir el triunfo en 8 distritos, apenas se consiguió el 25 por ciento del resultado esperado.

Igual sucedió en los Ayuntamientos en donde el PRD consiguió ganar nueve de los sesenta municipios, pero el escenario pesimista previsto era el triunfo en 16 municipios, por tanto, apenas se consiguió el 56 por ciento de la meta, que comparada con el escenario óptimo previsto inicialmente, con triunfos en 24 municipios, deja apenas en 37 por ciento el nivel de triunfos en Ayuntamientos del Partido.

El liderazgo que si unificó al Partido durante la elección a Presidente de la República en el año 2012, en la figura del candidato a la primera magistratura del país, Andrés Manuel López Obrador, no existió en la elección local.

Sumado a lo anterior, las actitudes asumidas por la expresiones o corrientes de opinión, como se les conoce en el PRD, dieron como resultado una carente coordinación entre candidatos y partido, la ausencia de una campaña homogénea del Partido, la inexistente coordinación entre candidatos a Diputados y candidatos a Presidentes Municipales del propio instituto político, la falta de apoyo de autoridades del PRD, como Diputados Locales y Federales o en su caso Presidentes Municipales, en las cam-

pañías del PRD, incluso apoyando a candidatos de otros partidos por intereses creados al interior de cada administración.

Las malas decisiones en la selección de candidatos enunciadas al inicio de este trabajo, trajeron consigo que muchos de los precandidatos que no obtuvieron el registro por el PRD para contender por una Diputación y Presidencia Municipal, se registraran en otros partidos políticos y por lo menos en el caso de 12 municipios consiguieron el triunfo sobre los candidatos registrados por el Partido de la Revolución Democrática.

Además, sumado a todo lo anterior, las campañas de los candidatos del PRD en Tlaxcala, carecieron de una estrategia electoral definida, improvisando gran parte del trabajo de campaña, con estructuras para defender el voto que se construyen de hoy para mañana, sin experiencia, lo que se refleja en los malos resultados que se presentan directamente en las casillas al momento de los escrutinios y cómputos de las votaciones, con los llenados deficientes y con errores aritméticos en las actas.

Finalmente dejar claro, que este trabajo de investigación se hace desde dentro del propio partido, señalando los vicios que mantienen a este instituto político anclado en un tercer lugar en las preferencias electorales cuando hablamos de elecciones locales intermedias, sin olvidar, que las circunstancias cambian cuando se trata de elecciones de Gobernador y Presidente de la República, en donde el PRD es altamente competitivo

## **BIBLIOGRAFÍA**

Partido de la Revolución Democrática, 2009, *“Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, XII Congreso Refundacional”*, Primera Edición, México.

Partido de la Revolución Democrática, 2009, *“Reglamentos del Partido de la Revolución Democrática, XII Congreso Refundacional”*, Primera Edición, México.

Partido de la Revolución Democrática, 2013, *“Convocatoria del Partido de la Revolución Democrática para elegir Diputados de Mayoría Relativa y Representación Proporcional, Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores y Presidentes de Comunidad, para participar en el proceso electoral de 2013 en el estado de Tlaxcala”*, VIII Consejo Político Estatal, Tlaxcala, México.

INEGI, 2010, *“XII Censo Nacional de Población y Vivienda”*, México.



## **Organización política consuetudinaria en el estado de Tlaxcala: el cuarto nivel de gobierno**

**Miriam Zarahí Chávez Reyes**

### **Abstract**

La organización política en el estado de Tlaxcala comprende dos procesos diferentes de elección cada uno con su propia lógica pero con el mismo reconocimiento: usos y costumbres y la realizada mediante la intervención de partidos políticos. Es el primer caso el que llama la atención debido a su dinámica, vigencia y estructura pero sobre todo a razón de los alcances que puede tener más allá de lo individual y lo local. El presidente de comunidad es la figura representativa del proceso consuetudinario no solo por la manera en que es electo, que puede variar según sea la localidad, sino por el sentido que cobra su presencia como vínculo entre la comunidad, y las necesidades que esta tiene, y el ayuntamiento de cada municipio. Este cargo se ha identificado como un cuarto nivel de gobierno, siendo Tlaxcala el único estado en donde se hace presente esta forma de organización, intervención y participación social y política que puede permitir el desarrollo de una singular democracia ciudadana. Este fenómeno se presenta en 24 de los 60 municipios y en 94 localidades de las 393 existentes rasgo que, en términos electorales, no resultan desdeñables debido a sus implicaciones sociales y políticas.

### **Palabras clave**

Cuarto nivel de gobierno, organización consuetudinaria, democracia.

### **Introducción**

Las características sociales, económicas y culturales del estado de Tlaxcala versan entre lo rural y lo urbano. Se trata de una sociedad que oscila entre los conceptos de comunidad y la sociedad que discute Tönnies y Weber; pero también entre la organización mecánica y orgánica en términos de Durkheim. Sin que ello signifique entenderlo como un *continnum* rural – urbano, porque lo que existe es la imbricación de formas tradicionales y modernas que se pueden apreciar no solo en la infraestructura, en la organización del espacio o en los modos de producción, sino en la organización social y política al interior de las comunidades.

Esta situación queda de manifiesto con la presencia de la organización municipal que reconoce un sistema jurídico y dos sistemas electorales: constitucional y consuetudinario. Pero este reconocimiento se da solo en la elección del Presidente de Comunidad, no ocurre a nivel municipal, quien funge como intermediario entre la comunidad y el ayuntamiento y que por ello se ha reconocido como un cuarto nivel de gobierno cuya legitimidad proviene de la propia comunidad antes que del reconocimiento institucional, lo que permite identificar un tipo especial de democracia.

El presente trabajo muestra, a manera de exploración, reflexionar sobre la organización civil y política que hace posible y legitima la existencia de este cuarto nivel de gobierno así como las implicaciones que la elección consuetudinaria tiene en las nuevas generaciones. El cuarto nivel de gobierno aparece íntimamente vinculado al sistema de cargos que desde hace años forma parte de la organización política y civil de la sociedad tlaxcalteca. De manera que quien ostente el cargo de Presidente de Comunidad ya ha transitado por una serie de cargos a partir de los cuales obtiene el reconocimiento de la comunidad.

### **El Presidente de comunidad en el estado de Tlaxcala como un cuarto nivel de gobierno**

La ley Orgánica Municipal lo denomina primero, en 1955, como Agente Municipal, después, en 1995, sería conocido como Presidente Municipal Auxiliar y en la actualidad lleva el nombre de Presidente de Comunidad. La función que desempeña se remite a fungir como un mediador entre la localidad y el ayuntamiento, externar las necesidades e incluso administrar algunos recursos. La labor de quien ostenta este cargo también se ha modificado y ha pasado de remitirse a ejecutor de las disposiciones del ayuntamiento a tener mayor nivel de participación y decisión. A la fecha ha adquirido un papel de mayor envergadura y se le identifica como *órgano desconcentrado de la administración pública*. Pero, si bien sigue dependiendo del ayuntamiento se abre la oportunidad a un diálogo en términos de su carácter de funcionario pues para 1984 se le reconoce como *Regidor del Pueblo* (Aragón, 2001) generando un espacio de participación más amplio.

Ubicándose en el último escaño de los niveles de organización política se ha reconocido como un cuarto nivel de gobierno en la medida en que su presencia es significativa a nivel de la comunidad pero en entera relación con el ayuntamiento. En el decreto 146 del Congreso del Estado se establece la generación de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala vigente que en el artículo 120 hace explícitas las facultades que se confieren a esta figura de mediación:

- I. Acudir a las sesiones del cabildo con voz y voto;
- II. Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca así como las demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal;
- III. Cuidar dentro de su circunscripción el orden, la seguridad de las personas y sus propiedades;
- IV. Elaborar, con el Comité Comunitario, el programa de obras a realizar dentro de su comunidad;
- V. Promover, previa autorización del Congreso de Desarrollo Municipal, la aprobación del plan de trabajo del Ayuntamiento para la construcción de obras de utilidad pública, de interés social y la conservación de las existentes;
- VI. Informar anualmente a la comunidad de su gestión y administración, así como entregar dicho informe en sesión de cabildo;
- VII. Remitir su cuenta pública al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días de cada mes junto con la documentación comprobatoria respectiva;
- VIII. Imponer sanciones de acuerdo a los bandos, reglamentos, decretos y, en su caso, proceder al cobro de multas a través de la oficina recaudadora;

- IX. Elaborar el padrón de los contribuyentes de su circunscripción;
- X. Si acredita tener la capacidad administrativa y si lo aprueba el Ayuntamiento, realizar el cobro del impuesto predial en la circunscripción que le corresponda y enterar su importe a la tesorería;
- XI. Realizar o vigilar las funciones del encargado del registro del estado civil de las personas dentro de los límites de su circunscripción;
- XII. Representar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal en las poblaciones que correspondan a su circunscripción territorial;
- XIII. Informar al Presidente Municipal de los sucesos relevantes que se produzcan en su jurisdicción;
- XIV. Orientar a los particulares sobre las vías legales que pueden utilizar para resolver sus conflictos;
- XV. Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad;
- XVI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus funciones;
- XVII. Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención a las leyes y reglamentos;
- XVIII. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario;
- XIX. Integrar las comisiones de agua potable y solicitar al Ayuntamiento expida el reglamento que establezca las bases de su organización y facultades;
- XX. Proporcionar los servicios públicos necesarios a las comunidades dentro de su circunscripción;
- XXI. Administrar el panteón de su comunidad;
- XXII. Expedir las bases para regular la instalación y funcionamiento de los comerciantes establecidos dentro de su comunidad; y
- XXIII. Expedir constancia de radicación de los ciudadanos que vivan en su comunidad;
- XXIV. Las demás que le encomiende esta ley y el Ayuntamiento correspondiente.

Tales facultades reconocen por una parte su calidad de funcionario al requerir su presencia en las sesiones de cabildo con voz y voto (I), y solicitar sea representante del Ayuntamiento y la Presidente Municipal en las poblaciones que correspondan a su circunscripción territorial (XII), así como auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus funciones (XVI). También puede apreciarse su calidad de administrador cuando se le confiere la recaudación de impuesto predial, la designación de la comisión de agua potable (XIX), elaborar el padrón de los contribuyentes de su circunscripción (IX), llevar el registro civil de los habitantes de la circunscripción (XI), la administración del panteón de la comunidad (XXI), así como el suministro de los servicios públicos que sean necesarios para las comunidades dentro de su circunscripción (XX).

Como todo organismo público también queda establecida la rendición de cuentas esto desde que se menciona en el rubro XIII la necesidad de mantener informado al Presidente Municipal de los sucesos relevantes que se produzcan en su jurisdicción hasta Informar anualmente a la comunidad de su gestión y administración, así como entregar dicho informe en sesión de cabildo (VI) y Remitir su

cuenta pública al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días de cada mes junto con la documentación comprobatoria respectiva (VII) con lo cual se establece la revisión y evaluación de su gestión por parte del ayuntamiento. Pero los mecanismos que se emplean en la comunidad para tales fines se establecen desde la misma organización cultural, civil y política que priva en la comunidad. Su nivel de acción y autonomía se encuentra en función de lo que el ayuntamiento permita, tal condición queda establecida en el apartado XXIV respecto a las facultades de Presidente de Comunidad pues indica que le corresponderán realizar aquellas otras tareas que le encomiende esta ley y el Ayuntamiento correspondiente.

Las tareas que se designan al Presidente de Comunidad no están tan alejadas de las que corresponden a todo ayuntamiento municipal por lo que no llaman la atención las labores a realizar, sino las maneras en que estas se lleva a cabo. Ya que se trata de lo que ocurre en una circunscripción menor a la del municipio, a partir de la organización de la comunidad donde se determinan las formas de proceder.

Quienes ocupan los cargos administrativos son personas que pueden no tener instrucción sobre la administración e incluso ser ajeno a una carrera abiertamente política y sin embargo llegan a colaborar de cerca con el municipio. El nivel de compromiso y cualidades para el desempeño del cargo versan sobre una dinámica local a partir de la cual se adquiere el prestigio.

Uno de los elementos característicos de la organización civil y política de 94 comunidades de las 393 existentes en todo el estado es la elección de sus Presidentes de Comunidad mediante usos y costumbres. Esta posibilidad se hizo de reconocimiento jurídico a partir de 1998 a través de un decreto sobre la Ley Orgánica Municipal donde instituye: “las Presidencias Municipales Auxiliares, serán organismos desconcentrados de la Administración Pública Municipal y estarán a cargo de un Presidente Municipal Auxiliar, el cual será electo cada tres años mediante el voto universal, libre, secreto, personal y directo, o en forma popular directa, de acuerdo a lo previsto en la Constitución local y el Código Electoral de Tlaxcala” (Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 1998: 5). También se hacen algunas consideraciones sobre el tiempo de duración del cargo pues este también está a cargo de lo que acuerde la comunidad, siendo de usos y costumbres, aunque, sí se define un límite, pues el periodo de gestión no puede ser mayor del que corresponda al gobierno municipal que corresponde, es decir tres años.

De esta manera quedan establecidas dos formas distintas de elección –constitucional y por usos y costumbres– amparadas en un sistema jurídico. Pero independiente a la forma de nombramiento el Presidente de Comunidad tendrá las mismas facultades y responsabilidad frente al ayuntamiento. Aunque quién proviene de una elección consuetudinaria se encontrará sometido a la revisión y evaluación constante de su proceder e incluso la misma comunidad que lo nombró puede ampliar o reducir el tiempo de su gestión. Esta característica remite a un proceso de organización y participación permanente por parte de quienes conforman la comunidad que no se limita al proceso de elección en su forma instrumental. Cabe mencionar que a partir de su reconocimiento los Presidentes de Comunidad perciben un pago por su desempeño cuestión que ha llevado a que este cargo adquiera un nivel más de análisis. Pues, si bien es cierto que como servidores públicos lo que se privilegia es el servicio y el bienestar a la comunidad, tal como es discutido por Weber (1972) al plantear las característica que

distinguen a un político que sirve al pueblo y otro que se sirve del pueblo, la búsqueda de obtener este recurso ha generado una dinámica distinta de competencia.

### **Estructura de legitimad del cuarto nivel de gobierno**

La forma de organización de la sociedad tlaxcalteca que persiste, en términos del sistema consuetudinario, no puede entenderse sin el reconocimiento de estructuras fincadas en el pasado, en la tradición pero que se traslapan con instituciones delineadas por el Estado moderno. El sistema de cargos, íntimamente ligado a contexto religioso es elemento central que fundamenta la existencia de un Presidente de Comunidad.

A partir de lo dicho por Nutini (1974) en su investigación de 1959 la organización religiosa de los pueblos tlaxcaltecas definía la composición de los ayuntamientos, es decir, al tercer nivel de gobierno. Con esto se puede apreciar el paralelismo existente entre lo social, político y religioso, siendo éste último el que detentaba el control y organizaba a los otros dos (pp. 332). E incluso, podía existir un ayuntamiento constitucional, reconocido por las instituciones y organizamos externas, pero ello era una mera situación de formalidad pues quien ejercía verdaderamente el poder era el ayuntamiento religioso.

Es necesario considerar que quienes participaban y organizaban el proceso de elección de las autoridades, desde el periodo pre-colonial y poscolonial, eran las élites es decir eran aquellos personajes de alta alcurnia. Ellos elegían y eran elegidas para los distintos cargos. Martínez, (1991) describe la forma de elección de San Pablo Quauhtotuhuatlan o del Monte, cuyo proceso califica de complejo y que se dio en los siguientes términos:

“Sus electores en diciembre de 1721 fueron yntlazomahuispiltinnochitinteachcahuan y huentzintzintetetheniente pasado yuan yn merino pasado mochtinnicancathee sala de cabildo quimochihuiliaelezio, “los estimados y magníficos señores, todos los mandones y ancianos, el teniente pasado y el merino pasado, todos aquí están en la sala de cabildo porque se hará la elección”. Los cargos por elegirse eran los de ynthenientecayotl, ynmerinocayotl, ynalguazilmayorcayotl. A parte se trataban los cargos religiosos que también se elegirían en esta ocasión, los que trabajarían ycayn santa iglesia “por causa de la iglesia”: fiscal mayor, fiscal teniente y mayor de la santa iglesia (de éstos, se elegía de una terna al fiscal mayor; los otros dos cargos recaían en los otros dos candidatos). Cada uno de los cargos fue puesto a elección de una terna de representantes de tres tlaxilacali (término traducido en esa documentación como “barrio”) diferentes. Son siete los tlaxilacali que figuran, una o más veces, en esta elección: Santiago, Quiyahuitlan, Miyahuatlan, Tlatepanco, Xolalpan, Secoatlán y Ocotelulco. Terna tras terna, los barrios involucrados no varían de posición en ellas (Tlatepanco siempre aparece en primer lugar, Quiyahuitlan siempre en segundo, etc.), lo que sugiere algún principio de rotación u otra regla” (1991, pp. 450).

Con lo anterior deja de manifiesto la forma en que se involucraba lo civil y lo religioso en la elección de autoridades. Si bien esta determinación, a la fecha, parece haberse desdibujado paulatinamente por la cada vez mayor injerencia de organismos externos en la organización del poder local, aún persisten rasgos que puede ser entendidos como remanentes de esa forma tradicional. Evidencia de lo anterior es que en la designación del presidente de comunidad, cargo social y político dependiente del

ayuntamiento, interviene la acumulación de prestigio que solo se obtiene a partir del tránsito por diversos cargos religiosos y cívicos. A este respecto afirma Aragón (2005):

Ha habido numerosos cambios en el contexto socio-político y económico... y el ayuntamiento religioso como tal ha ido perdiendo fuerza frente al constitucional ante la actuación de los partidos políticos; la tendencia a separar los asuntos civiles de los religiosos ha sido la dominante, pero ello no quiere decir que hayan desaparecido por completo o que ya no ejerzan influencia en la vida civil: están presentes e influyendo en el siguiente nivel organizativo [el] de las presidencias de comunidad. (Aragón, pp. 29)

Son dos los momentos que fueron minando la persistencia de lo religioso en la vida civil y política de los municipios tlaxcaltecas. El primero ocurre en 1983 con la incorporación del entonces Agente Municipal en la administración pública en carácter de regidor del pueblo con lo que adquiere tareas que lo circunscriben en determinante relación con las acciones del municipio. La segunda se genera en 1995 con las medidas de descentralización que tuvieron cabida en la administración de Ernesto Zedillo con la intención de reorientar la inversión federal atribuyendo a los gobiernos municipales la gestión de más fondos (ramo 26, y a partir de 1998, ramo 33) (Hernández, 2007, pp.53).

No obstante a este proceso externo, el barrio y su organización siguen perfilando la vida civil y política. Esto ocurre a razón de entender al barrio “como una unidad básica de los cargos religiosos, ya que es un espacio delimitado por un territorio, pero principalmente por grupos domésticos unidos por el parentesco o el compadrazgo que se organiza” (Aragón, 2005, pp. 31). La suma de estos territorios da forma a la comunidad y el conjunto de éstas al municipio. Por ello es que resulta relevante identificar los procesos que en este espacio menor ocurren pues es donde se afianza la permanencia del proceso consuetudinario al generar una cohesión e identidad propias. Es aquí cuando los conceptos de Tönnies y Weber parecen materializarse, la idea de comunidad y sociedad no parecen del todo alejadas al contexto que priva en la organización comunitaria en Tlaxcala. Aunque, es a bien notar que la presencia de una no elimina a la otra, ni tampoco se ve como un *continuum*, lo que se verifica es una integración de ambas características en un mismo tiempo y espacio.

La designación de un presidente de comunidad no resulta fortuito, como tampoco ocurre con el desempeño de un cargo. Para llegar a obtenerlo es menester demostrar, ante la comunidad, que existe intención y capacidad para llevarlo a buen término. En algunas comunidades incluso es relevante que el aspirante ya no viva con sus padres sino que demuestre su independencia, si es casado dará cuenta de su responsabilidad dado que es capaz de mantener a una familia. El tránsito inicia con los cargos de iniciación que es el primer nivel del escalafón que contempla las peregrinaciones, el carnaval y mayordomías de capillas. Le siguen los cargos medios hasta llegar a los cargos mayores donde la mayordomía ya es del pueblo y no solo del barrio.

Participar de estos cargos implica que se ha ganado la confianza, el respeto y el reconocimiento por parte de la comunidad. Estos compromisos dan a conocer a la persona en su presencia y sus acciones por ello es frecuente apelar a lo que ésta ha hecho por la comunidad y si es conocido o no, cuando se trata de una elección. Por ello las personas jóvenes suelen no ser reconocidas ante su falta no solo de experiencia sino también de presencia y de participación, es decir no se conocen sus acciones. Así, la comunidad otorga poder paulatinamente y a quienes hayan demostrado con acciones, no



solo públicas sino también en lo privado (familiar), tener un sentido de responsabilidad hacia la comunidad y capacidad de desempeñar cabalmente un puesto de tal envergadura.

De esta manera lo político aparece intrínsecamente relacionado con lo religioso, pues son estos cargos los que permiten evaluar habilidades y conocer a quienes las poseen. Además, este proceso mantiene la comunicación entre los barrios y permite que el poder cobre otras dimensiones más allá de la comunidad. Existe una relación entre pueblos, pautas que comparten y otras que se van modificando, pero se mantienen ciertos aspectos de una tradición indígena rural. Robichaux(2007) aludiendo a estas características considera que:

“En lo que se refiere a la organización comunitaria, todos los habitantes de los centenares de poblados sucesores de los pueblos de indios coloniales del medio poblano – tlaxcalteca comparten un esquema cultural común, en el cual es bien sabido que tanto ellos como sus vecinos tienen obligaciones similares para con la comunidad. Todos tienen que cooperar en el sistema de cargos y todos conocen que entre sus vecinos existen sistemas de la misma índole” (pp. 51).

Existen ciertos patrones culturales que se reconocen más allá de lo local pues son parte de una tradición ancestral que contempla no solo al estado tlaxcalteca sino a una región. De esta manera la continuidad del poder comunitario descansa también en esta estructura de reconocimiento extendida.

Otra forma en la que se hace constar la relación entre el poder cívico y el religioso es el momento en el que se hace la elección de estas autoridades. En algunas comunidades la misma asamblea sirve para elegir a los encargados de ambos tipos de cargos. Porque aunque la diferencia nominal entre uno y otro sí existe, los procesos y la manera en que se lleva a cabo la designación no parecen tomar en cuenta a estos aspectos por separado. Por lo que “la convivencia de las organizaciones tradicionales con la cultura e instituciones del mundo moderno, parecen ser lo específico de la cultura tlaxcalteca; cultura que proporciona la identidad histórica dentro del cambio” (Sánchez, 2000, pp. 22). Los patrones culturales, tradicionales, no dejan de influir explícita e implícitamente en la designación de un presidente de comunidad.

### **Sobre la democracia que sostiene la forma de organización consuetudinaria**

En sentido estricto el término democracia remite al gobierno del pueblo y ello implica cierto nivel de participación es decir, de tomar parte en los procesos decisivos. Sánchez y Muriel (2007) reconocen la vinculación que existe entre el tipo de democracia y la intensidad de la participación ciudadana en los procesos políticos. Para Lagroye (1994) tales procesos evocan a todos aquellos actos tienden influir, organizar y direccionar la vida en sociedad (pp. 21).

Así, al hablar de democracia subyace una idea sobre la intensidad de participación y es por ello que se distingue entre democracia participativa y democracia representativa. Tomándolas a manera de los tipos ideales de Weber es posible identificar la que, como tendencia, corresponde a una participación como la que impele tanto a la existencia de un Presidente de Comunidad como al cuarto nivel de gobierno en la medida de su representatividad y legitimidad social y jurídica, así como en su carácter consuetudinario.

A la democracia representativa, dice Sánchez y Muriel (2007), corresponde la participación instrumental que es aquella en la que el ciudadano participa de manera limitada, frecuentemente solo

en la elección de una de las opciones que se le ofrecen por parte de las élites políticas y que se ve reflejada a partir de la emisión de un voto. Posterior a este evento no existe imputación o vigilancia a las acciones que efectúe el electo pues ahora tiene a su cargo todas las decisiones para organizar la vida social. Así lo describen estos autores:

Él (el ciudadano) elige entre los programas presentados, aquel que le prometa mayor utilidad. Este proceso refleja parte de la democracia representativa, ya que se construye un gobierno elegido libremente por el pueblo a través de un derecho de voto, que representa la voluntad popular y se basa en el dominio de esta élite. Por lo tanto el ciudadano puede participar en el sistema político a través de su voto pero son los representantes elegidos, quienes tienen el verdadero poder político decisorio. (Sánchez y Muriel, 2007, pp. 13)

Los intereses de unos se subsumen a los de otros situación que suele cuidarse cuando se trata de la democracia participativa a la que concierne una participación de tipo normativa. Tanto en los resultados de la elección como en el seguimiento de esta se involucran los votantes por lo que se identifica un alto nivel tanto de integración a nivel de la comunidad de electores como en la exigencia hacia quien resulte electo. Pero no solo se trata de la elección sino que existen canales para incidir sobre cuestiones concretas como puede ser el plebiscito, referendo y consultas populares.

Es en esta forma democrática donde puede ubicarse al proceso de elección del Presidente de Comunidad. Se le puede ubicar como una manera particular de democracia participativa donde hay un seguimiento a partir de las disposiciones del ayuntamiento como de la institución que da seguimiento a sus procesos: Instituto Electoral de Tlaxcala (IET), así como el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (CIPEET).

Pero si se trata de la elección consuetudinaria es la comunidad en sí misma que vigila, juzga e incluso puede incidir en las acciones de quien sea designado para el cargo. La democracia participativa puede reconocerse como “aquel método cuyo epicentro es la participación del ciudadano en el proceso político. En este sentido dicha modalidad, de manera general a la participación real y efectiva del poder” (Archila, 2005 citado en Sánchez y Muriel 2007, pp. 14). De esta manera la elección es solo una de las partes que dan forma a la democracia participativa pero no la sustancial, como ocurre en la representativa.

Por otra parte se encuentra el liberalismo y el comunitarismo que, como teorías de la participación democrática exponen también las características de la intervención que privan en cada una. Mientras que en el liberalismo se privilegia la autodeterminación y realización del individuo para quien la comunidad no es más que un instrumento que sirve a sus fines.

El comunitarismo reconoce a la comunidad que forja al ciudadano que actúan en función del grupo social al que pertenecen buscando el bien común. Se afirma la necesidad de que la democracia sea entendida como una construcción permanente de actitudes y hábitos que permitan dar cauce a la diversidad y complejidad social. Pero tales situaciones no pueden ocurrir desde las acciones de una sola persona, se busca la participación del conjunto. Es también en este plano donde puede ubicarse a la organización consuetudinaria, aunque sería necesario identificar en qué medida la solidaridad y el bien común al que apelan estos planteamientos se manifiestan en las comunidades tlaxcaltecas donde

si bien existen procesos que se insertan en el comunitarismo, conviven con otros que se circunscriben a las prácticas liberales.

Las prácticas comunitarias que se expresan en la organización política tlaxcalteca, que da pie tanto a la figura del Presidente de Comunidad como a la forma consuetudinaria de elección, responden también a una estructura que ha sido definida por Ferdinand Tönnies(1986) como *comunidad y sociedad*(1887 *Gemeinschaft und Gesellschaft*) lo mismo que por Max Weber a partir de identificar la división del trabajo, la organización y la complejidad social. En la comunidad las relaciones son más cercanas, de persona a persona, los lazos de afectividad también son estrechos pero eso solo es posible en la medida en que el número de quienes integran la población es reducido y por ende lo mismo ocurre con la complejidad. El individualismo es inoperable porque la estructura social es cerrada y reducida de manera que las decisiones han de tomarse en conjunto y previendo las implicaciones para el resto. En contraposición se encuentra la sociedad que procede de manera compleja a partir de la existencia de instituciones quienes se encargan de organizar y coordinar la vida política y civil que no contempla los vínculos afectivos sino los utilitarios.

A partir de estas distinciones la comunidad respondería a lo rural en tanto que la sociedad lo haría al espacio urbano. Las formas de participación en cada contexto parecieran, como tipos ideales, mutuamente excluyentes pero ello no ocurre cuando se hace concreta la mirada hacia un espacio específico. La sociedad tlaxcalteca se conforma por un entramado social que adquiere parte de su complejidad al estar involucrados procesos culturales, sociales, económicos y políticos rurales y urbanos, tradicionales y modernos.

### **La práctica del proceso de elección consuetudinario de Presidente de Comunidad en Tlaxcala**

El proceso que sigue la elección de presidencias de comunidad en las 94 localidades que aplican el sistema de usos y costumbres no es unívoco pues mucho depende de la composición social, el seguimiento de las tradiciones e incluso la presencia que exista de partidos políticos, así como la creciente intención de las nuevas generaciones por participar de los cargos.

De esas 94 localidades solo tiene como periodo de duración dos años, en 14 es de un año y en el resto es de tres años. Sin embargo, debido al tipo de proceso basado en las decisiones a las que llegue la comunidad esto puede modificarse pero llega a ocurrir que no existe conocimiento de estas posibilidades. A esto se suma la poca información que se tiene sobre el papel que juegan las instituciones tratándose de un proceso consuetudinario.

A lo anterior se suma la posibilidad que existe de pasar de la elección por voto constitución al consuetudinario y viceversa, esto sí es posible y se requiere cubrir ciertos requisitos. Lo anterior ha sido planteado como algunas de las problemáticas por las que atraviesa la elección consuetudinaria en la práctica y que es necesario considerar y analizar en la medida en que:

Existe desinformación de la mayoría de las comunidades en cuando a la obligatoriedad o la opcionalidad de cada una de estas dos formas de elección, de tal manera que en muchos casos se ha hecho creer que si ya eligieron a su autoridad mediante voto, ya no es posible regresar al sistema de usos y costumbres. Tampoco conocen las ventajas y los inconvenientes que cada uno de esos sistemas representa. (Aragón, 2005, pp. 128)

Esto ha generado que por un lado no consideren como opción el cambio o quieran modificar su sistema de elección sin hacer caso al proceso que se debe seguir para que ello ocurra. Otra situación que ocurre en la práctica del sistema consuetudinario de elección es que el proceso para la adquisición de prestigio y legitimidad social es frecuentemente cuestionado por las nuevas generaciones que desean acceder a este ámbito pero que ven limitado su ascenso porque a decir de la comunidad aún no cuentan con la influencia o autoridad necesaria pese a que cuenten con estudios universitarios, intención e ideas de desarrollo para la comunidad o gusto por el quehacer político. Esta situación ha puesto en entredicho la forma de participación política que se gesta al interior así como la vinculación entre lo civil y lo religioso.

La presencia de los partidos políticos es un tema frecuente de discusión en la elección consuetudinario pues si bien por antonomasia se entiende que ellos no deben figurar, parecen hacerlo aunque no de forma explícita. La militancia o coincidencia con algún partido hace que a los pobladores se les identifique con tal lo cual, lo que puede resultar en detrimento del proceso de elección. Esta situación ocurrió en la reciente elección efectuada en diciembre del año pasado en la comunidad de Santa Cruz Tlaxcala. Pese a que durante la campaña la propaganda no tenían ningún logotipo, símbolo o color que pudiera identificar a los candidatos con alguno de los partidos, los votantes pudieron señalar, lo que ellos calificaron como tendencias políticas de los candidatos. Pero también aludían a que no todos eran parte de la comunidad pues algunos ya radicaban fuera de ella o recientemente habían regresado por lo cual argüían no tenían conocimiento de lo que ahora ocurría. También se enfatizó sobre los antecedentes de los candidatos y si eran conocidos o no, y lo que habían hecho por la comunidad entera no para el beneficio propio.

Esta comunidad llama la atención por ser una de las que cambio su forma de elección. Paso de voto constitucional -régimen que durante décadas había marcado la forma de participación política- a consuetudinario. Esto ocurrió recientemente ya que es el segundo periodo de gobierno así electo por lo que la identificación con los partidos políticos y en general con la otra forma de elección es ineludible. Muestra de lo anterior es que la votación se llevó a cabo no a partir de asambleas o a mano alzada, como ocurre en otras comunidades, sino emulando el proceso constitucional y haciendo uso de boletas, presidente de casilla, secretario, observadores y demás funcionarios de casillas, además de la lista nominal. Siguiendo esta dinámica quien, por alguna razón, no contara en ese momento con su credencial de elector no pudo participar. Las quejas ocurridas por la imposibilidad de emitir el voto siguieron el mismo cause que si se tratara de la elección constitucional. Lo ocurrido puede dejar en duda la caracterización con algún tipo de democracia, pues pareciera la denominación de una pero la práctica de otra. Los tipos ideales permiten identificar rasgos que ocurren en la realidad pues en su estado puro es difícil encontrarlos y muestra de ello siguen siendo los procesos mediante los cuales las comunidades tlaxcaltecas hacen suyos los procesos de elección.

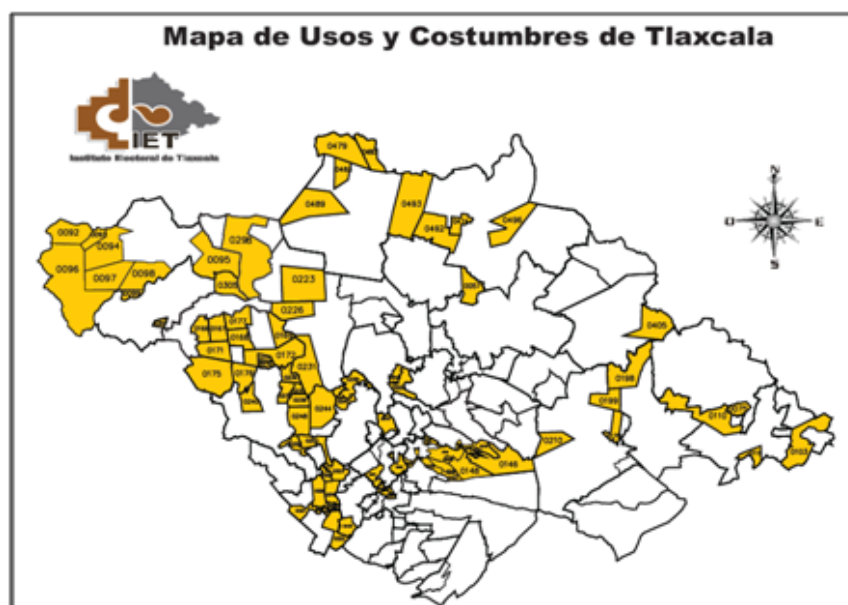
Un elemento que ha sido criticado por los miembros de algunas comunidades es la permanencia de una familia o familias repetidas veces en los cargos de mayor prestigio y representatividad lo cual es favorecido cuando la elección del presidente de comunidad se hace mediante una asamblea y a mano alzada. Con frecuencia puede existir cierta presión por parte de los presentes para favorecer a uno de los aspirantes lo que pone en entredicho la libertad, legitimidad, democracia y búsqueda del bien común, incluso la solidaridad mecánica descrita por Durkheim como característica de las socieda-

des cuya relación resultaba más cercana. Lo que tiene verificativo son procesos combinados, imbricados entre lo tradicional y lo moderno, entre lo rural y lo urbano, que muestra la identidad histórica en el cambio como ya lo mencionaba Sánchez (2000).

### **La representatividad de le elección consuetudinaria**

En términos de las formas de elección, las 94 comunidades que eligen mediante procesos consuetudinarios se localizan al interior de 24 de los 60 municipios existentes por lo que en un mismo ayuntamiento conviven dos sistemas de elección. Esto sigue siendo muestra de la complejidad de los procesos políticos e incluso culturales que se presentan tanto al interior de las comunidades como fuera de ellas.

En el mapa que sigue puede apreciarse la distribución, al interior del estado, de las comunidades que eligen a su presidente de comunidad a partir del proceso consuetudinario y dar cuenta de la convergencia con la otra forma de elección y el impacto a nivel del padrón electoral ya que la imagen toma en cuenta las secciones electorales donde se encuentran adscritas estas localidades.



**Mapa 1.** Localidades a partir de las secciones electorales

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Educación Cívica y Capacitación del Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala (IET), 2012

La mayor parte de las secciones iluminadas, que representan aquellas que aplican en proceso consuetudinario, se encuentran en la parte oeste, y en menor medida en el extremo este y oriente del estado. En el centro de la entidad aparece un menor porcentaje que el existente en el oeste. Pero el centro y el oeste de la entidad es donde se prevalece la concentración más representativa de las localidades en cuestión.

De acuerdo a los datos del Instituto Federal Electoral y con base en el Registro Federal de Electores, al corte 2012 el estado de Tlaxcala cuenta con un padrón electoral de 847,327 y con una lista nominal de 809, 590. Al extraer de estas cifras las que corresponden a las localidades que emplean el



sistema consuetudinario de elección ello hace visible su representatividad a nivel estatal; el padrón representa el 10.15%, mientras que en la lista nominal corresponde un 10.13%. Porcentajes nada desdeñables cuando se trata de un proceso de elección.

### **Conclusiones**

En el estado de Tlaxcala la forma de elección mediante el proceso consuetudinario es una manera de reconocer y hacer evidente la relación que existe entre procesos tradicionales y otros mucho más contemporáneos. Sin 24 los municipios que emplean este proceso pero no lo hacen para designar autoridad municipal sino para una menor el llamado presidente de comunidad, que anteriormente se denominaba presidente auxiliar y que con el paso del tiempo fue adquiriendo reconocimiento más allá de la propia localidad en la que desde un inicio descansa su legitimidad. En 1984 se le reconoció como regidor del pueblo por lo que su labor fue adquiriendo más relevancia incluso al interior del ayuntamiento.

Si bien tanto la forma de elección consuetudinaria como la presencia de este un presidente de comunidad llevan a pensar en el estado de Tlaxcala como un espacio eminentemente tradicional, rural y con un nivel de organización local significativo capaz de responder a la solidaridad mecánica de Durkheim o a la comunidad de Tönnies o Weber, lo cierto es que la manera en que se llevan a cabo los procesos de elección como las labores de esta autoridad dan muestra de la dinámica que se entretiene entre lo rural y lo urbano. Situación similar ocurre cuando se intenta ver desde los aspectos de la democracia que permite la verificación de este tipo de participación que puede resultar más participativa que representativa.

Un elemento central para poder entender la existencia de estas dos características de la vida política tlaxcalteca es el antecedente del sistema de cargos. Aquí el vínculo religioso domina los aspectos sociales, políticos y culturales de la vida de un barrio -que es el nivel menor de organización y a partir del cual se genera el pueblo y el propio ayuntamiento- coloca límites, posibilidades y también pautas de acción. Una de estas determinaciones es la necesidad de obtener prestigio, a través de un proceso riguroso, para la ostentación de cualquier cargo. Es necesario demostrar con acciones que se es lo suficientemente responsable y reconocido como para atender las necesidades de la población.

Sin embargo, con el paso del tiempo las nuevas generaciones han llevado a la crítica estas pautas exigiendo la búsqueda de espacios de acción sin necesidad de cumplir con el riguroso proceso que, aún hoy sigue siendo legitimado por otra parte de la población. La participación indirecta de los partidos políticos, la falta de información, incluso sobre los procesos consuetudinarios y sus garantías institucionales así como el uso de este tipo de procedimientos para fines personales, contrarios a lo que dicta su motivación original – al menos en términos teóricos- son algunas de las características que en la práctica trastocan este sistema de elección y que es necesario mirar de cerca.

De las 936 localidades existentes en el estado son solo 94 las que emplean este sistema pero lo hacen no para la elección de A1 no tratarse de estructuras estáticas lo que priva es un cambio permanente, por lo que resulta necesario dar cuenta de las maneras en que este proceso de organización política y social no como generalidad sino en lo específico.

### **Referencias bibliográficas**

Aragón, G., Rodríguez, L. y Acosta, C. (2001) Las elecciones por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala. México: Instituto Electoral de Tlaxcala (IET), Secretaría ejecutiva, Tlaxcala.



- Aragón, J. (2005) *Las elecciones de presidente de comunidad por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala y su reglamentación en el marco jurídico electoral*. Tesis de licenciatura, Facultad de derecho, Universidad Autónoma de México.
- Ferdinand, Tönnies (1986) “El nacimiento de mis conceptos de ‘comunidad’ y ‘sociedad’ en Sociológica No. 51. Revista del departamento de Sociología. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco
- Hernández, J. (2007) *La relación entre las cabeceras y las agencias municipales en los municipios que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres en Oaxaca* en Sesia, P. y Sarmiento, S. (coordinadores) (2007) *El cambio en la sociedad rural mexicana. ¿Se valoran los recursos estratégicos? Pueblos indígenas, territorio y género en el México rural contemporáneo*. Vol. II. México: AMER, Casa Juan Pablos, UAM, CONACYT, UAEM y Universidad michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Lagroye, J. (1994) *Sociología política*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, A. y Sempat, C. (1991) *Tlaxcala, una historia compartida*. Siglo XVI Tomo 9, México: Gobierno del Estado de Tlaxcala y CONACULTA.
- Nutini, H. e Issac, B (1974) *Los pueblos de habla náhuatl de la región de Tlaxcala y Puebla*. México: Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional Indigenista, (Col. SEP-INI, 27)
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala enero de 1955.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 7 de febrero 1998. Decreto 142
- Robichaux, D. (2007) *Identidades cambiantes: “indios” y “mestizos” en el suroeste de Tlaxcala* en Romero, O. et. al. (2007) *Cultura, poder y reproducción étnica en Tlaxcala, México*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad de la Frontera, Chile, EL colegio de Tlaxcala A. C.
- Sánchez, C. y Muriel, J. (2007) *¿Participación ciudadana en la Democracia?* Revista Civilizar. Ciencias Sociales y Humanidades, vol.7, núm. 12, enero-junio, pp.11-29. Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- Sánchez, B. (2000) *Barrios y sistema de cargos: identidad cultural y cambio en La Magdalena Tlaltelulco*, en Urna Abierta, revista trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala, num. 4. México: IET.
- Weber, M. (1972) *El político y el científico*. Madrid: Alianza editorial.
- Weber, Max (2002) “Economía y sociedad”. España:Fondo de Cultura Económica.

## **Los estudios electorales en México. Un balance preliminar**

**Carlos Ernesto Ichuta Nina**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales

por la Universidad Nacional Autónoma de México

Este trabajo consiste en un balance preliminar de los estudios electorales producidos en México. Plantea que a diferencia de otros países de la región, la disciplina en el país se encontraría muy desarrollada, básicamente debido a la regularidad electoral que México habría experimentado durante los 71 años de régimen de partido hegemónico, a pesar de la falta de condiciones plenamente democráticas, y a un anhelo democrático que dependió esencialmente de la limpieza del voto y de su ejercicio libre y secreto; la cercanía del país con Estados Unidos, contexto en el cual se produjo tempranamente el surgimiento de las llamadas teorías científicas del comportamiento electoral que llegaron a ser adoptadas en México; un fuerte influjo del neopositivismo, por efecto precisamente de aquella cercanía, que permitió el desarrollo metodológico cuantitativo de los estudios electorales; y debido a la constitución de organizaciones enfocadas en la producción de estudios electorales. Sin embargo, los estudios en cuestión no terminarían por explicar por qué el votante mexicano se comporta de determinada manera, pues sus explicaciones dependerían del análisis del voto mediante modelos probabilísticos y experimentales, sin referir el sistema de creencias de los votantes que permitiría la explicación del comportamiento electoral en función de otras dimensiones. Estudios de ese naturaleza, también, suelen aparecer a menudo en México, pero caracterizándose por su anarquía metodológica y su sentido a-teórico.

Palabras clave: Estudios electorales, teorías científicas del comportamiento electoral, México.

### **Introducción**

A diferencia de los países de la región, los estudios electorales en México se encuentran sumamente desarrollados. Esto constituye una paradoja si se considera que la democracia de este país es comparativamente tardía, respecto de los otros países; siempre que se asuma que la democracia basada en el ejercicio libre del voto arribó con la alternancia del año 2000. Sin embargo, la paradoja resulta menos grave si se considera que México vivió bajo una democracia de fachada, durante los más de setenta años que duró el régimen instaurado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual basó su legitimidad precisamente en la celebración de elecciones, mecanismo únicamente ejecutado por la llamada “dictadura blanda” brasilera.

Sobre la base de ese hecho, en este trabajo procedemos a una revisión de los estudios electorales que se han venido realizando en México. Sin embargo, esta revisión no es exhaustiva, porque estamos

interesados en dar cuenta, simplemente, de las principales tendencias de análisis, de acuerdo a la disponibilidad de espacio.

El trabajo se divide así en cuatro secciones. En la primera sección presentamos las principales teorías electorales que se habrían desarrollado en Estados Unidos y Francia, durante la primera mitad del siglo XX. En la segunda sección procedemos a la revisión de los estudios electorales mexicanos, a la luz de esas teorías. En la tercera sección presentamos un balance de los estudios definiendo sus principales limitaciones. Finalmente, en la cuarta sección presentamos nuestras conclusiones argumentando que los estudios electorales en México se encontrarían consolidados, por efecto de la cercanía del país con Estados Unidos, la constitución de tradiciones explicativas derivadas de esa cercanía, la consolidación de revistas científicas que constituyen la principal fuente de divulgación de los estudios electorales y la creación de instancias que persiguen la consolidación de la disciplina.

El carácter de este trabajo es esencialmente informativo, por lo que metodológicamente se trata de un análisis cualitativo. Además, constituye una versión previa de un trabajo que pretende ser más riguroso.

### **Las teorías fundamentales del comportamiento electoral**

Los estudios electorales de fundamento teórico y metodológico riguroso, surgieron en Estados Unidos y Francia. Fue así, porque además de que en estos países las elecciones constituían el principal factor legitimador del sistema político democrático, esta forma de gobierno fue además la más duradera; además, en dichos contextos se produjeron aquellos movimientos que terminaron revolucionando la práctica y el pensamiento científicos, tales como el conductismo<sup>535</sup> y la llamada elección racional.

El antecedente más importante de esos estudios consistió en la geografía electoral, cuyo desarrollo se produjo en el ámbito de la llamada teoría de la geografía humana y la geografía política, a partir de la primera década del siglo XX. La teoría de la geografía humana postulaba que los individuos estaban determinados por su medio geográfico y la geografía política ponía atención en la noción de espacio social como determinante de la conducta del individuo. De acuerdo a esos postulados, que supusieron un alejamiento de la geografía tradicional, André Siegfried dio origen, en 1913, a la geografía electoral a partir de un estudio del oeste de Francia. Mediante mapas con resultados electorales, el autor buscaba explicar las causas de los mismos, en un sentido cualitativo (Medus, 2005: 20-25). Siegfried dio inicio así a los estudios descriptivos basados en la distribución geográfica del voto, sentando una gran tradición en Francia que incluso se extendió hacia Estados Unidos, con estudios como los de Carl Sauer y Valdimir O Key (Fiorina, 1997: 391; Gunther et al., 2007; Lagroye, 1990; Perrinau, 1996).

Sin embargo, en los estudios de geografía electoral el votante era visto como parte de un agregado y su conducta en el voto como correspondiente a esa pertenencia, lo cual suponía una gran limitante

---

<sup>535</sup> El conductismo consistió en un movimiento científico que abogó por la búsqueda de regularidades en el comportamiento del individuo para la formulación de generalizaciones contrastables que necesariamente requerían cuantificación; en función de esa búsqueda, en el ámbito del análisis político se produjo el declive del énfasis sobre variables históricas o legalistas y una reorientación hacia la investigación cuantitativa; a esto sucedió el declive del énfasis sobre el normativismo de la tradición reformista de la ciencia política y una reorientación hacia descripciones precisas y sustentadas por la teoría positiva; y la adopción de conceptos y teorías de las ciencias sociales para la explicación de la conducta política del individuo, especialmente provenientes de la sociología y la psicología (Anduiza y Bosch, 2003; Bevir, 2008; Fiorina, 1997: 392; Munck, 2007; Riker, 1997).

para dar cuenta de la conducta individual en el voto. Además, la aparición del voto secreto había impulsado la necesidad de procedimientos más adecuados al análisis particular del individuo. En esto jugó un papel fundamental el positivismo, el cual exigía la explicación de los hechos sociales con base en datos medibles y contables; así, la necesidad de cuantificación de los datos para dar lugar a explicaciones comprobables permitió el surgimiento de la teoría de las muestras estadísticas y de la técnica de la encuesta, principales instrumentos de los cuales se sirve el método cuantitativo; de hecho, la estadística y la técnica de la encuesta fueron inventadas para responder a las preguntas que los estudios de geografía electoral dejaban sin contestación, como aquellas referidas a qué es lo que hacía que los votantes de una región votaran de un modo similar y distinto, qué lugar ocupaban en ello los intereses del votante, las tradiciones políticas, las disparidades socioeconómicas, etc. (Bevir, 2008; Fiorina, 1997: 391-392; Knight y Marsch, 2002).

Esos cuestionamientos tuvieron lugar en Estados Unidos, en donde el comportamiento electoral no fue visto como una consecuencia de la relación de factores socioeconómicos con la distribución geográfica del voto, sino como una conducta individual que empujó precisamente al análisis particular del votante en una elección determinada. Los primeros estudiosos en analizar el voto bajo este nuevo enfoque fue un grupo de investigadores de la Universidad de Columbia que se encontraban preocupados por los efectos de la propaganda política, sobre la conducta del votante; pero lo que estos estudiosos llegaron a descubrir fue que la propaganda era un factor que afectaba muy poco dicha conducta, a diferencia de la gran influencia que tenían los tradicionales clivajes sociológicos, sobre todo la religión, la raza, la ocupación y el status o la clase social (Berelson et al., 1986; Fiorina, 1997: 393; Lazarsfeld et al., 1960).

Así surgió la llamada teoría sociológica del voto, que planteaba que el votante pensaba políticamente como era socialmente. Pero al plantear este postulado, la teoría fue acusada de asumir simples determinismos sociales, pues en muchos casos el voto parecía perdurable en el tiempo e inconsistente con las condiciones sociales del votante. Quienes encabezaron esta crítica fueron unos estudiosos que conformaron la llamada Escuela Michigan, que surgió precisamente en las entrañas de la universidad del mismo nombre. Estos estudiosos planteaban que si bien las características sociales de los individuos podían estar relacionadas con sus preferencias electorales, dicha relación era mediada por las creencias y sensaciones que ellos tenían acerca de los partidos y los asuntos políticos; pero estas creencias y sensaciones nunca eran neutrales, pues en el sistema de valores políticos del votante la identificación partidaria aparecía cultivada como una raíz, desde niño, como si se tratara de una afiliación religiosa (Campbell et al., 1965; Fiorina, 1997: 394; Lewis-Beck et al., 2008; Miller y Shanks, 1996).

Bajo esos postulados surgió la teoría psicológica del voto que llegó a impactar impresionantemente, debido a la fuerza explicativa de la identificación partidaria en el análisis del voto. Sin embargo, esta explicación dio la impresión de no ser claramente política e incluso el argumento parecía definir al votante como un individuo irracional, pues aducir que gracias a la identificación partidaria el elector podía expresar una estabilidad glacial del voto, suponía que el individuo no razonaba su elección. Es más, cuando el votante tendía expresar preferencias cambiantes, la teoría psicológica se vio en serios problemas. En este sentido, el más importante crítico de la teoría fue el movimiento de la elección racional para quien los postulados de la teoría psicológica del voto no estaban sustentados por datos empí-

ricos, sino que eran producto de la simple inferencia y de la evidencia indirecta (Curtice, 2002; Fiorina, 1997: 396; Riker, 1994).

La teoría racional del voto planteó así que todo lo que estaba fuera de la cabeza del votante, como los conflictos ideológicos y el debate en torno a diferentes asuntos políticos, eran fundamentales para la definición de sus preferencias. Porque esos aspectos constituían una especie de mercado político en el que las ofertas de los partidos eran evaluadas en función de las demandas los votantes. Por tanto, éstos basaban sus acciones en una racionalidad de costo-beneficio que según el principio de maximización de utilidades suponía que el votante elegía la opción que a su juicio le proporcionaba los mayores beneficios (Aldrich, 1993; Downs, 1957; Fiorina, 1978; Riker, 1994).

La teoría racional del voto se convirtió así en la principal impulsora del surgimiento de una inmensidad de estudios, porque parecía explicar perfectamente la volatilidad electoral que parecía extenderse por el mundo como una plaga. Tanto fue así, que sobre la base de la teoría racional del voto se erigió la Teoría de la Elección Pública, en la Universidad de Virginia. Pero a partir de ese proceso de revisión de la teoría racional, la explicación del comportamiento en el voto pasó a depender de modelos principalmente experimentales y de aplicaciones estadísticas que revolucionaron la ciencia política (Fox-Steffensmeier et al., 2008; Hedström, 2008; Morton y Williams, 2008). La importancia que llegaron a tener los procedimientos estadísticos para la construcción de modelos de probabilidad llegó a ser tal, que dio paso a la hegemonía neopositivista en el espacio de esa misma ciencia. Por efecto de este hecho, ni los estudios de geografía electoral se pudieron sustraer a los procedimientos estadísticos, pues de tener un carácter básicamente descriptivo esos análisis empezaron a explicar la distribución geográfica del voto a través de modelos de probabilidad, aun cuando estos poco aportaban a la explicación. Por esta razón, los estudios aplicados de geografía electoral llegaron a ser duramente criticados, incluso hasta nuestros días (Medus, 2005: 21).

No obstante, las teorías electorales que surgieron en Estados Unidos y Francia constituyeron grandes tradiciones de análisis merced a lo cual se convirtieron en las teorías fundamentales del análisis del comportamiento del votante. Sin embargo, cada teoría surgió con pretensiones universalistas y merced a esto se constituyeron también en teorías opuestas e irreconciliables, lo cual estaba determinado además por su diferente procedencia, pues la teoría sociológica emergió desde la sociología, la teoría psicológica desde la psicología social y la teoría racional desde la teoría económica de la democracia. Incluso la geografía electoral surgió de un ámbito completamente distinto a los anteriores. En el ámbito de la Teoría de la Elección Pública existieron, sin embargo, intentos de conciliación teórica, pero esos estudios resultaron tremendamente complejos y casi inasibles para alguien que no tiene conocimientos de estadística. Más allá de esos intentos, los propios estudiosos se han ceñido a una u otra teoría, dando origen así a la constitución de grandes tradiciones analíticas, en contextos ajenos al europeo y norteamericano.

### **Los estudios electorales en México**

En México, el comportamiento electoral ha sido precisamente abordado desde las teorías francesa y estadounidenses y de esto ya habían dado cuenta Juan Molinar y Rafael Vergara en 1998. Estos estudios resaltaban además que los estudios electorales en el país se habían desarrollado muy a pesar de la falta de limpieza electoral, la inexistencia de datos confiables y los fraudes electorales que fueron

recurrentes en los más de setenta años de autoritarismo institucional. Sin embargo, esos autores distinguen a los estudios de geografía electoral, realizados en México, como esencialmente a-teóricos y a los estudios ceñidos a las teorías sociológica, psicológica y racional del voto como mayormente propositivos (Beltran, 1997; Molinar y Vergara, 1998).

Tal aseveración se debe a que los estudios de geografía electoral más conocidos se limitaron a dar cuenta de la distribución del voto mediante datos cartográficos y en función de los datos demográficos de los distintos agregados sociales, concentrándose fundamentalmente en la dinámica del cambio político, entendiéndose esto como la transformación gradual del sistema electoral a través del incremento de la competitividad y la manifestación de nuevas tendencias en poblaciones con diferentes características de vida (Emmerich, 1993; Gómez, 2009, 2001; Gómez y Valdez, 2000).

Pero precisamente por ello, los estudios de geografía electoral no pueden ser minimizados a estudios simplemente descriptivos, sobre todo si se toma en cuenta la contribución de esos estudios en la explicación de la debilidad o fortaleza territorial de los partidos políticos, los bastiones de voto duro y los agregados con tendencias cambiantes que en muchos casos conducen al realineamiento electoral, entre otros temas que han sido de mayor preocupación en estudios que han tomado como método de explicación las correlaciones estadísticas y que comenzaron aparecer tras la elección del año 2000 (Sirvent, 2001). En este sentido, los estudios de geografía electoral son los únicos capaces de superar la coyuntura de una elección o el sentido particular de un acto eleccionario, pues sus análisis permiten analizar las permanencias y variaciones del voto, en largas series de tiempo; además, a diferencia también de los estudios particulares, los análisis de geografía electoral tienen la virtud de ofrecer un mapeo de las tendencias electorales de todo un país. Por esto, es posible que Molinar y Vergara cataloguen a los estudios de geografía electoral como a-teóricos y simplemente descriptivos, porque comparativamente los estudios adecuados a las teorías sociológica, psicológica y racional del voto superan la descripción siguiendo las directrices marcadas por el método cuantitativo, a través del cual se asume que lo que se analiza con este método tiende a explicarse científicamente y no simplemente a describirse.

En efecto, los estudios del comportamiento electoral de los mexicanos que se han ceñido a las teorías norteamericanas han encontrado una fuente de divulgación en aquellas revistas científicas cuyas escuelas han expresado una marcada inclinación hacia el neopositivismo, tanto que parece que en éstas una explicación no puede darse por buena si no es a través de modelos estadísticos. Es el caso principalmente de la *Revista Política y Gobierno* que edita el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la cual podría ser considerada el medio difusor más importante, si no el único, de los estudios electorales que empezaron a aparecer a partir de la década de los años 90.

En ese sentido, ni siquiera los estudios adecuados a la teoría sociológica del voto se han sustraído al método cuantitativo. Esto porque el voto de los mexicanos ha sido visto como producto de “correlaciones externas” que serían capaces incluso de determinar los cambios de opinión, sobresaliendo en ese caso los contactos personales, los procesos grupales y el sometimiento a las presiones del entorno por parte del individuo. Factores tales como la clase social, la pertenencia grupal, las características distintivas de los grupos sociales son vistos así como los “antecedentes” del voto cuya modificación modificaría también el acto subsecuente de votar. El peso del entorno social como causa determinan-



te del voto constituiría en este sentido la razón para que el votante elija a una opción política, pues se entiende que las variables sociológicas crean intereses comunes que constituyen la fuente del vínculo del votante con el partido de su preferencia.

Sin embargo, los estudiosos mexicanos han sido escasamente adeptos a esa teoría, pues Molinar y Vergara consideran que el estudio más claramente sociológico del voto es esencialmente el de Molinar y Jeffrey Weldon, quienes estudian la elección de 1988 considerándola el vestigio fundamental de un realineamiento electoral que habría sido posibilitado por el liderazgo de Cuauhtemoc Cárdenas, candidato del otrora Frente Nacional Democrático, antecedente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Molinar y Weldon, 1990). En la importancia del cardenismo, los autores encuentran así a los factores sociológicos que fundamentarían el voto a favor del candidato. Pero explicado de esta forma, el estudio de Molinar y Weldon no parece necesariamente un estudio sociológico, sino un estudio en el que es perceptible un fuerte eclecticismo teórico que Molinar y Vergara asumen como la característica principal de los estudios electorales que se desarrollan en México (Molinar y Vergara, 1998), argumento con el cual estamos en desacuerdo por lo que diremos más adelante.

Mas a pesar de ello, Molinar y Weldon parten de la teoría sociológica para dar lugar a sus explicaciones; a la manera de los fundadores de la teoría, para quienes los votantes de los partidos conservadores serían aquellos que se encontrarían en condiciones de ventaja social, económica y cultural (ricos) y los votantes de los partidos radicales en contraria condición (pobres), los autores concluyen que los votantes del PAN y el PRI serían empresarios y trabajadores semiespecializados mientras que los del PRD estudiantes, trabajadores, jubilados y desempleados; excluyentemente, los campesinos expresarían además una tendencia fundamentalmente priista. Muchos estudiosos han sostenido estas conclusiones posteriormente, aseverando que la condición de pobreza de los excluidos habría devenido en un sentir antipriista, especialmente en la elección del año 2000 (Mora y Escobar, 2003). Sin embargo, el que en esta elección se haya producido el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN), el histórico opositor del PRI, contradice el postulado de la propia teoría; aun así, esos postulados han seguido sosteniéndose a partir de estudios siempre particulares y en algunos casos tomando a un municipio como ámbito de referencia (Cleary, 2003).

Ello coincide, sin embargo, con una especie de alejamiento de la sofisticada cuantificación de las explicaciones, por parte de los estudiosos, quienes han tendido a explicar el voto por una determinada opción política utilizando como medio de referencia datos de cultura política. De esta forma, los estudiosos aparecen en un ámbito más descriptivo pues se dedican a dar cuenta del comportamiento político de determinados grupos sociales. Sin embargo, aunque este tipo de estudios se dicen sociológicos no hacen ninguna mención de la teoría sociológica del voto, (Nieto, 1993; Reyes del Campillo, 1999; Reyes del Campillo et al., 1994; Tirado, 1993), por lo que quizá esos estudios sí podrían llegar a ser definidos como a-teóricos.

A diferencia de la teoría sociológica, la teoría psicológica del voto ha encontrado entre los estudiosos mexicanos acérrimos defensores, porque estos defienden a como de lugar la probabilidad de que el voto sea explicado a partir de la identificación partidaria de los votantes. Y esta defensa no es de ningún modo infundada, pues en setenta años el priismo necesariamente tuvo que echar raíces

entre los sectores sociales directa e indirectamente beneficiados con sus políticas. En este sentido, el principal defensor de la teoría psicológica del voto es Alejandro Moreno (2003, 1999).

La forma de operar la defensa de la teoría psicológica del voto consiste en considerar a la identificación partidaria o al partido de preferencia como una variable independiente o en algunos casos como una variable constante, a partir del cual las explicaciones de Moreno asumen sentido. Esta forma de abordar el estudio constituye precisamente el argumento de quienes se dedicaron a pretender salvar la teoría de su debacle, en Estados Unidos, justo en el momento de la aparición de la teoría racional del voto (Curtice, 2002).

En ese sentido, los estudios electorales en México han sido fuertemente influidos por la teoría racional, los cuales comenzaron a surgir en la década de los noventa, justo cuando se vislumbraba el cambio político y que conoció su realización aparente en el año 2000. De hecho, de acuerdo a los estudios que comenzaron a aparecer en la década mencionada, Jorge Buendía se preguntó acerca de la aparición de un nuevo votante en el contexto mexicano, con base en una serie de datos de encuesta (Buendía, 2000; Buendía y Somuano, 2003).

Siguiendo el argumento de los fundadores de la teoría racional del voto, de acuerdo a los cuales el voto habría sido visto como algo a-racional por las teorías sociológica y psicológica del voto, al hacer uso de la inferencia, razón por la cual la evidencia empírica necesitaba ser reinterpretada, los estudiosos mexicanos pasaron a tomar en cuenta un conjunto de factores posibles como los determinantes del voto, asumiendo que el votante se comportaría racionalmente de acuerdo a sus fines egoístas.

En ese sentido, los estudios de Beatriz Magaloni fueron fundamentales. Sobre argumentos estrictamente económicos, esta autora dio cuenta de la existencia de votantes estratégicos en un contexto de partido predominante, de altos niveles de votación sincera y de ausencia de cálculos probabilísticos en los electores. Con base en la evaluación del desempeño económico de los gobiernos, Magaloni entendió así que el votante llegó a adquirir la capacidad de procesar información evaluando el desempeño gubernamental de los presidentes (Magaloni, 1999, 1996, 1994).

Quien amplió esos argumentos fue Alejandro Poiré, para quien el votante procedería a evaluaciones racionales y retrospectivas, lo cual consistiría básicamente en evaluar las acciones del partido en el gobierno. Poiré dio cuenta de ese modo de un votante eminentemente instrumental (2000, 1999). Sin embargo, en contra de este argumento, Ulises Beltrán patentizaba que el voto económico retrospectivo no era un rasgo generalizado del votante mexicano, ya que había una importante variación en la percepción de la situación económica, según cada votante y según sus propias condiciones. Porque estando en peor situación económica los campesinos e indígenas tendían a votar por el PRI. Beltrán intentó romper de ese modo la idea de un votante utilitario asumiendo que sus evaluaciones estaban mediadas por los efectos del contexto, asociadas a su situación personal y social (Beltrán 2000, 1997).

En la misma línea, aunque en un sentido más particular, el problema del cambio político desde el punto de vista de los votantes, fue abordado por Jorge Buendía. Este tematizó el tópico de la aversión al riesgo, un aspecto también referido por la teoría racional del voto. Buendía abogaba por la repercusión de la incertidumbre en el comportamiento de los votantes, como una variable crucial, sobre todo en tiempos de transición pues en éste el votante se veía obligado a elegir la continuidad o ruptura de

un tipo de régimen, en lugar de elegir a un gobierno más. En estas condiciones, un votante adverso al riesgo preferirá una opción segura, y sobre la que había menos incertidumbre, cuando dos o más opciones tenían el mismo valor esperado; así, quienes creían que el PRI era el mejor garante de la estabilidad, votaban por él como aquellos que creían que el propio partido recurriría a la violencia, en caso de perder la elección. En todo caso, el objetivo de un votante racional consistía en mantener la estabilidad política del país (2000a, 2000b, 1997).

La continuidad de la aversión al riesgo habría sido subvertida, otra vez, por el poder de las evaluaciones las cuáles según Magaloni y Poiré habrían sido dirigidas hacia el candidato político, en las elecciones de 2000. Sin embargo, la particularidad de esta elección habría sido definida por el discurso del “cambio” con el cual se identificó Vicente Fox, candidato del PAN. Por tanto, en dicha elección las evaluaciones retrospectivas habrían sido escasas y el voto determinado más por la lógica del cambio representado por Fox, que consistía simplemente en echar al PRI de los Pinos (Magaloni y Poiré, 2004).

Pero para Beltrán, Fox ganó sobre un voto prospectivo y sobre la incertidumbre del desempeño de un posible gobierno de oposición. Por esto, si los ciudadanos votaron en contra del partido en el gobierno, fue porque ellos tuvieron un ordenamiento de preferencias consistente, completo (compara todas las alternativas), reflexivo (con su situación económica) y transitivo (elige al que le da mayores beneficios). Es decir, los votantes fueron completa e integralmente racionales (Beltrán, 2003).

### **Las debilidades de los estudios electorales en México**

Sin embargo, una debilidad de los estudios adecuados a la teoría racional del voto, consiste precisamente en sus explicaciones diversas y diferentes para un solo evento electoral. Esto deviene de la forma metodológica de abordar el estudio de las votaciones que consiste en recurrir a una serie de datos y explicar el voto según la preferencia por un partido o candidato. Estos datos son procesados además, mediante modelos de probabilidad estadística a partir de los cuales se intenta descubrir las causas del voto. Los estudios electorales de este tipo derivan así en análisis de escritorio o de oficina, mediante estudios experimentales totalmente alejados de la realidad, si por realidad se entiende los procesos de reflexión y decisión de los votantes particulares.

En función de ese alejamiento, los estudiosos que se sirven de las teorías electorales surgidas en Estados Unidos incurren en un similar error que identificaban en los estudios de geografía electoral que consistía en las llamadas “falacias ecológicas”; estas consisten en errores estadísticos que se producen de inferir características de un individuo, a partir de las características del agregado de referencia (Emmerich, 1993; Good y Hardyn, 2009: 201-208). La falacia más conocida, en este sentido, consiste en suponer que si el comportamiento electoral de un determinado agregado estaría explicado por una correlación positiva entre los indicadores de pobreza y el voto por un partido de izquierda, a partir de lo cual sería posible inferir que todo votante de tal agregado votó por dicho partido. En el caso de los estudios adecuados a las teorías sociológica, psicológica y racional del voto, el problema consiste en el llamado “reduccionismo probabilístico”, según el cual si el comportamiento electoral de un individuo es explicado por una fuerte correlación entre su bajo nivel de ingresos y su preferencia por un partido de izquierda, entonces se deduce que probablemente un votante con igual nivel de ingresos votó o votará de esa misma manera (Babbie, 2010: 104-106; Good y Hardyn, 2009: 201-208).

A pesar de ello, las diferentes teorías electorales han sido abrazadas por los estudiosos mexicanos que se dedican a analizar el voto, los cuales han contribuido de ese modo al establecimiento en México de esas grandes tradiciones del mundo occidental. Los estudios electorales que se desarrollaron en ocasión de la elección de 2006 corrobora ese hecho, pues los estudios adecuados a la teoría sociológica del voto han continuado la tradición de los estudios que hacen depender el voto de las variables sociales o las condiciones del entorno del votante (Abundis y Ley, 2009). Lo propio ha sucedido con los estudiosos que manifiestan una abierta inclinación por la teoría psicológica del voto, para quienes la identificación partidaria sigue siendo considerada una variable fundamental en la explicación del voto, pese a escenarios electorales en los que parece hacerse recurrente que los indecisos definan los resultados (Moreno, 2009; Moreno y Méndez, 2007). Por su parte, la teoría racional del voto ha encontrado también continuidad en la elección de 2006, aunque sus estudiosos expresan una marcada tendencia a considerar las evaluaciones económicas y retrospectivas de los votantes (Beltrán, 2009; Lehoucq, 2009; Singer, 2009).

Sin embargo, es justamente en el ámbito de la teoría racional del voto en donde surgen los análisis electorales que parecen brindar explicaciones simplemente *ad hoc* para cada elección, pues en el ámbito de estos estudios es probable que el votante no sea mostrado como aquel que expresa una continua actitud y que más bien sea supeditado a la idea del votante volátil, quien al razonar y evaluar su voto tiende naturalmente a cambiarlo; así, si en una elección los votantes son mostrados como determinados por la imagen del candidato, en otro son mostrados como determinados por su aversión al riesgo y así alternativamente. Como hemos dicho, esto es producto del abordaje metodológico de esos estudios para los cuales es posible incluso que el voto sea explicado por una batería de variables que (co)determinarían el voto. La evidencia de esas explicaciones *ad hoc*, consiste en la misma elección de 2006, cuyos estudiosos hicieron desaparecer variables económicas tradicionales para darle lugar a la exposición de los votantes hacia los medios de comunicación, la propaganda negativa o las estrategias electorales, debido a un hecho complejo que todos conocen: la estigmatización del candidato de la izquierda: Andrés Manuel López Obrador, quien fue torpedeado por sus oponentes a través de una publicidad que lo catalogó como un peligro para México.

## **Conclusiones**

Pese a esas debilidades, los estudios electorales en México se encuentran en un proceso de consolidación que dista mucho de lo que ocurre en otros países de la región, en donde predominan estudios atóricos y análisis más parecidos a reportes periodísticos. Estos también se desarrollan en México, pero constituyen un ámbito menos visible frente a los estudios que precisamente han llegado a sentar las tradiciones teóricas francesa y norteamericana.

Las razones de esa consolidación serían las siguientes:

- a) La cercanía de México respecto a Estados Unidos. Pues a diferencia de otros países, este hecho facilita que los estudiantes y estudiosos lleguen a las universidades norteamericanas, la cuna de las teorías electorales (Columbia, Michigan y Virginia). En ellas los estudiantes son preparados para abordar el estudio de los problemas de sus países con teorías ajenas; que esto resulte exitoso o derive en un fracaso depende de las evaluaciones que se hagan al respecto.

- b) La constitución de tradiciones, en el análisis del comportamiento electoral, derivado precisamente de la continuidad de las explicaciones de elección a elección. Independientemente del surgimiento de estudios más descriptivos o que hacen uso de métodos alternativos de explicación científica, la continua aparición de estudios electorales adecuados a las tradiciones teóricas occidentales ha permitido que la propia disciplina en México se haya afirmado.
- c) La consolidación de revistas de divulgación científica en los que se da una gran acogida a los estudios electorales. Esto facilita al mismo tiempo, la consolidación de estos últimos. La publicación de estudios bajo estrictos rigores académicos, aun con una proclividad hacia el neopositivismo, contribuye a ese hecho, que no encuentra parangón en América Latina.
- d) Finalmente, la consolidación de los estudios electorales en México le debe en mucho a la creación de la Asociación Mexicana de Estudios Electorales, quizá la más antigua e importante en América Latina, que anualmente celebra el congreso de estudios electorales mexicanos. La existencia de esta tribuna permite precisamente el fortalecimiento de la disciplina, pues en dichos congresos los estudios son variados y hacen posible la discusión con base en referentes teóricos que son inevitablemente defendidos.

Sin embargo, como hemos dicho, los estudios electorales han llegado a depender del método cuantitativo y los procedimientos estadísticos que se utilizan para dar cuenta del voto se han convertido casi en el requisito fundamental para que un estudio pueda ser considerado importante. Los estudios basados en el método cualitativo, son de ese modo demeritados y su impacto realmente es insignificante, pese a que estos estudios son también publicados en revista científicas, aunque de menor renombre, como *Política y Cultura* y la *Revista Iztapalapa*. Y es posible que en este punto los estudios electorales en México expresen una gran falencia, pues los estudios basados en modelos de probabilidad estadística se hacen en oficina y no derivan de la conversación con el votante, quien es el productor del voto.

### **Bibliografía**

- Abundis, Francisco y Sandra Ley 2009 “Votos y votantes en la elección federal de 2006” en *Política y Gobierno*, Volumen temático - Elecciones en México.
- Aldrich, John 1993 “Rational Choice and Turnout” en *American Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 1, febrero.
- Anduiza, Eva y Agustí Bosch 2003 *Comportamiento político y electoral* (Barcelona: Ariel).
- Babbie, Earl 2010 *The Practice of Social Research* (Belmont: Wadsworth).
- Beltrán, Ulises 2009 “Ideología y polarización en la elección de 2006” en *Política y Gobierno*, Volumen temático – Elecciones en México.
- Beltrán, Ulises 2003 “¿Venciendo la incertidumbre? El voto retrospectivo en la elección presidencial de 2000 en México” en *Política y Gobierno*, Vol. 10, N° 2, segundo semestre.
- Beltrán, Ulises 2000 “Factores de ponderación del voto retrospectivo” en *Política y Gobierno*, Vol. 7, N° 2, segundo semestre.
- Beltrán, Ulises 1997 “Encuesta nacional sobre el votante mexicano. Primeros resultados” en *Política y Gobierno*, Vol. IV, n° 2, segundo semestre.



- Berelson, Bernard et al. 1986 (1954) *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign* (Chicago: Chicago University Press).
- Bevir, Mark 2008 “Meta-Methodology: Clearing the Underbrush” en Janet Fox-Steffensmeier, Henry Brady y David Collier (eds.) *The Oxford Handbook of Political Methodology* (New York: Oxford University Press).
- Buendía, Jorge 2000a *Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia* (México: CIDE), Documento de trabajo n° 164.
- Buendía, Jorge 2000b “El elector mexicano de los noventa: ¿un nuevo tipo de votante?” en *Política y Gobierno*, Vol. VII, n° 2, segundo semestre.
- Buendía, Jorge 1997 “Incertidumbre y comportamiento electoral en la transición democrática: la elección mexicana de 1988” en *Política y Gobierno*, Vol. IV, n° 2, segundo semestre.
- Buendía, Jorge y Fernando Somuano 2003 “La participación electoral en nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México” en *Política y Gobierno*, Vol. 10, N° 2, segundo semestre.
- Campbell, Angus et al. 1965 *The American Voter* (Michigan: Survey Research Center/University of Michigan).
- Cleary, Matthew 2003 “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos” en *Política y Gobierno*, Vol. X, n° 1, primer semestre.
- Curtice, James 2002 “The State of Election Studies: Mid-Life Crisis or New Youth?” en *Electoral Studies*, Vol. 21, N° 2, junio.
- Downs, Anthony 1957 *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper Collins).
- Emmerich, Gustavo (coord.) 1993 *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México* (México: UNAM).
- Fiorina, Morris 1997 “Voting Behavior” en Dennis Mueller (ed.) *Perspectives on Public Choice* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Fiorina, Morris 1978 “Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis” en *American Journal of Political Science*, Vol. 22, N° 2, mayo.
- Fox-Steffensmeier, Janet et al. (eds.) 2008 “Political Science Methodology” en *The Oxford Handbook of Political Methodology* (New York: Oxford University Press).
- Gómez, Silvia 2009 *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006* (México: IFE).
- Gómez, Silvia 2001 *La transición inconclusa: 30 años de elecciones en México 1964-1994* (México: COLMEX).
- Gómez, Silvia y María Valdez (coords.) 2000 *La geografía del poder y las elecciones en México* (México DF: IFE/Plaza y Valdez).
- Good, Phillip y James Hardyn 2009 *Common Errors in Statistics (and How to Avoid them)* (New Jersey: John Wiley and Sons Inc.).
- Gunther, Richard et al. (comps.) 2007 *Democracy, Intermediation, and Voting on Four Continents* (Oxford: Oxford University Press).
- Hedström, Peter 2008 “Studying Mechanisms to Strengthen Causal Inferences in Quantitative Research en Janet Fox-Steffensmeier et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Methodology* (New York: Oxford University Press).



- Knight, Kathleen y Michael Marsh 2002 “Varieties of Election Studies” en *Electoral Studies*, Vol. 21, N° 2, junio.
- Lagroye, Jacques 1990 *Sociología política* (Argentina: Fondo de Cultura Económica).
- Lazarsfeld, Paul et al. 1960 *El pueblo elige. Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial* (Argentina: ediciones 3).
- Lehoucq, Fabrice 2009 “Ingreso y cálculos electorales en 2006” en *Política y Gobierno*, Volumen temático – Elecciones en México.
- Lewis-Beck, Michael et al. 2008 *The American Voter Revisited* (Michigan: The University of Michigan Press).
- Magaloni, Beatriz 1999 “Is the PRI Fading? Economic Performance Electoral Accountability and Voting Behavior in the 1994 and 1997 Elections” en Jorge Domínguez y Alejandro Poiré (eds.) *Toward Mexico’s Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion* (New York: Routledge).
- Magaloni, Beatriz 1996 “Dominio de partido y dilemas duvergerianos en las elecciones presidenciales de 1994 en México” en *Política y Gobierno*, Vol. III, n° 2, segundo semestre.
- Magaloni, Beatriz 1994 “Elección racional y voto estratégico: algunas aplicaciones para el caso mexicano” en *Política y Gobierno*, Vol. 1, N° 2, segundo semestre.
- Magaloni, Beatriz y Alejandro Poiré 2004 “The Issues, the Vote, and the Mandate for Change” en Jorge Domínguez y Chapel Lawson (eds.) *Mexico’s Pivotal Democratic Election. Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000* (California: Stanford University Press).
- Miller, Warren y Merrill Shanks 1996 *The New American Voter* (Cambridge: Harvard University).
- Molinar, Juan y Rafael Vergara 1998 “Los estudios sobre el elector mexicano. Cuatro enfoques del análisis electoral en México” en Fernando Somuano (coord.) *Homenaje a Rafael Segovia* (México: COLMEX/Fondo de Cultura Económica/CONACYT).
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon 1990 “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo” en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 52, N° 4.
- Mora, Juan y Claudio Escobar 2003 “Elector, resistencia y desafección política” en *Política y Cultura*, n° 19.
- Moreno, Alejandro 2009 *La decisión electoral: Votantes, partidos y democracia en México* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Moreno, Alejandro 2003 *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Moreno, Alejandro y Patricia Méndez 2007 “La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México: ¿Desalineación o realineación?” en *Política y Gobierno*, Vol. 14, N° 1, primer semestre.
- Morton, Rebecca y Kenneth Williams 2008 “Experimentation in Political Science” en Janet Fox-Steffensmeier et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Methodology* (New York: Oxford University).
- Munck, Gerardo 2007 “The Past and Present of Comparative Politics” en Gerardo Munck y Richard Snyder (eds.) *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Nieto, Raúl 1994 “Cultura política y clase obrera” en Jorge Alonso (coord.) *Cultura política y educación cívica* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Norma Medus 2005 “La geografía electoral en la historia de la ciencia geográfica” en *Anuario*, n° 7, Facultad de Ciencias Humanas de la universidad Nacional de La Pampa.

- Perrinau, Pascal 1996 *L' electorat du front nacional: permanences et nouveautés* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials), Working Paper N° 20.
- Poiré, Alejandro 2000 "Un modelo sofisticado de decisión electoral racional: el voto estratégico en México: 1997" en *Política y Gobierno*, Vol. 7, N° 2, segundo semestre.
- Poiré, Alejandro 1999 "Retrospective Voting, Partisanship, and Loyalty in Presidential Elections: 1994" en Jorge Domínguez y Alejandro Poiré (eds.) *Toward Mexico's Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion* (New York: Routledge).
- Reyes del Campillo, Juan 1999 "Elecciones y cultura política en el Distrito Federal" en *Política y Cultura*, N° 11, invierno.
- Reyes del Capillo, Juan et al. (coords.) *Partidos, elecciones y cultura política en México. Los espacios de la democracia en la sociedad mexicana contemporánea* (México DF: UAM-Xochimilco).
- Riker, William 1997 "The Ferment of the 1950's and the Development of Rational Choice Theory" en Kristen Renwick (ed.) *Contemporary Empirical Political Theory* (Los Angeles: University of California Press).
- Riker, William 1994 "Duverger's Law Revisited" en Bernard Grofman y Arendt Lijphart *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press).
- Singer, Matthew 2009 "Defendamos lo que hemos logrado': El voto económico en México durante la elección presidencial de 2006" en *Política y Gobierno*, Volumen temático – Elecciones en México.
- Sirvent, Carlos (coord.) 2001 *Alternancia y distribución del voto en México* (México: Gernika/UNAM).
- Tirado, Ricardo 1994 "Cultura política y organizaciones empresariales" en Jorge Alonso (coord.) *Cultura política y educación cívica* (México: Miguel Ángel Porrúa).

## **Plataformas, campañas electorales y plan estatal de desarrollo: la necesidad de armonizar la legislación con la realidad. Elecciones para gobernador del estado de Querétaro 2009**

**Violeta Fabiola Barbosa Villanueva**

Doctora en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo violeta.doctorado@gmail.com

**Palabras clave:** Plataforma electoral, campaña electoral, Plan estatal de Desarrollo.

### INTRODUCCIÓN

Tratándose de participación ciudadana, el ejercicio del sufragio sigue siendo el medio por excelencia en las democracias modernas. Este ejercicio va revestido de todo un procedimiento que lo acompaña y que con el paso del tiempo se ha ido robusteciendo para garantizar la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y demás principios que deben imperar durante el proceso electoral.

Sartori expresa que es en las urnas donde concluye el ejercicio del poder al momento de elegir representantes. Posteriormente serán los gobernantes electos quienes tomen las decisiones de gobierno, con el riesgo de que entre lo que hagan o dejen de hacer éstos últimos difiera en gran medida con la opinión ciudadana.

No obstante, si la intención del partido gobernante es seguir ejerciendo el poder requiere mantener la opinión pública a su favor. Es, por lo tanto, la opinión pública el verdadero Grial del poder.

No es necesario que el ciudadano sea un experto de la cosa pública en cuestión. Pero debe de ir más allá de la simple voluntad, requiere un conocimiento mínimo suficiente que le permita generar una opinión real.

En una democracia representativa es de suponer que los partidos políticos y sus candidatos propongan un plan de gobierno a los electores, para que a través del mismo se puedan forjar una idea del panorama que les avecina en caso de que los elijan. El documento por el que llevan a cabo esta acción es la plataforma electoral a través de la cual los partidos políticos presentan una serie de propuestas bajo distintos ejes temáticos que son de interés social. La plataforma electoral se basa en los principios de cada partido, lo que le da el sello distintivo. La forma de difusión de la plataforma electoral debe ser precisamente a través de las campañas electorales. De esta manera la plataforma electoral y las campañas permiten forjar una idea al electorado sobre el ejercicio de las políticas públicas del gobierno entrante.

Estas y otras reflexiones fueron las que nos llevaron a realizar una investigación realizada en el Estado de Querétaro, entre 2009 y 2012, sobre las Plataformas y las campañas electorales, tomando

como estudio de caso el Proceso Electoral de 2009, en particular lo correspondiente a la elección de Gobernador.

Parte de la investigación consistió en el análisis comparativo de diversas legislaciones locales electorales con la del Estado de Querétaro, del que se pudo concluir, a grandes rasgos, que la legislación en el Estado de Querétaro es deficiente y ambigua, lo que resta certeza al proceso electoral, de lo que, sin embargo, no abundaremos por el momento.

Lo que en la presente ponencia se presenta es precisamente el análisis de las plataformas electorales registradas y las campañas que se llevaron a cabo durante el proceso electoral de 2009 en el Estado de Querétaro, limitando el estudio, como ya se dijo, al cargo de gobernador, por ser el de mayor relevancia e impacto en el Estado. Para posteriormente, realizar el contraste con el Plan Estatal de Desarrollo, con lo cual se pretendió constatar el seguimiento que se da dentro del plan de gobierno a las promesas de campaña y específicamente a lo propuesto en la plataforma electoral.

#### PLATAFORMAS ELECTORALES

Por Plataforma Electoral debe entenderse “el documento elaborado por los partidos políticos y autorizado por la autoridad electoral, que contiene sus propuestas políticas, postulados, declaración de principios y programa de acción, el cual —entre otros aspectos— se hace del conocimiento de la ciudadanía para que ésta se sume a sus proyectos políticos, sociales y culturales de los partidos.”<sup>536</sup>

Objeto de otro estudio, ha sido el análisis a la legislación electoral del estado que regula las plataformas electorales, a través del cual quedó comprobado que la regulación existente es insuficiente y poco clara, tanto en lo que se refiere al contenido, como a la difusión de la plataforma.

Bajo esta tesitura, legalmente hablando, casi cualquier cosa que sea presentada por los partidos políticos como oferta política será válida. Las únicas limitantes estriban en el tiempo de presentación y el señalamiento por tipo de elección. La ambigüedad en la legislación electoral<sup>537</sup> ni siquiera da pauta para el incumplimiento, tampoco se establecen sanciones, salvo el supuesto extremo de que no sea presentada la misma, en cuyo caso no se podrían registrar candidatos.

En una primera etapa, al tratarse de un estudio transeccional, los datos recopilados atienden a un tiempo determinado. Por lo cual, una vez obtenida la información, se analizó preliminarmente y de manera genérica el total de las plataformas electorales registradas, describiendo algunas características que las distinguen del resto, para posteriormente hacer un análisis a profundidad de las plataformas registradas por Acción Nacional y por la Coalición Juntos para Creer, señalando los contenidos y las carencias de la misma a partir de un mínimo ideal. Los motivos por los que se limita el análisis a profundidad de las plataformas de solo dos fuerzas políticas, atiende al marcado bipartidismo existente en el estado, tal como se detallará más adelante.

<sup>536</sup>TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Glosario. Voz. Plataforma Electoral. <http://portal.te.gob.mx/glosario>, consultado el 31 de julio de 2011, a las 18:08 hrs.

<sup>537</sup> Art. 105 Ley Electoral de Querétaro, vigente en 2009, se limita a enunciar que es el documento jurídico que contiene las propuestas de la oferta política que los partidos políticos y coaliciones promueven, a través de sus candidatos, ante los habitantes del Estado y que es obligación de los partidos políticos presentar una plataforma electoral mínima para cada elección en que participen, sin precisar al efecto que se debe entender por “mínimo”.

Las fuerzas políticas que contendieron para el cargo de gobernador durante el proceso electoral de 2009 fueron –por orden de antigüedad en el registro–: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia (PC), Partido Social Demócrata (PSD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Coalición Juntos Para Creer (CJPC) –Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Nueva Alianza (NA)–.









Cada una de ellas registró oportunamente su plataforma ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro (IEQ). Acorde a la legislación<sup>538</sup> los partidos políticos deben registrar su plataforma electoral dividida para cada tipo de elección que sostendrán durante la campaña, sus candidatos a cargos de elección popular.

Los resultados obtenidos del análisis preliminar denotan una falta de estructura en la generalidad de las plataformas presentadas. Las temáticas no siempre fueron claras y bien podían malinterpretarse confundiendo los distintos ejes.

Partidos como el PRD y el PT, lejos de presentar propuestas se enfocaron a realizar una serie de posicionamientos políticos, las propuestas al no ser presentadas de forma clara, se tenían que inferir del texto, e incluso, hubo momentos en que no se podían distinguir si se trataban de propuestas para el cargo a gobernador, para diputados o bien para ayuntamientos.

El único partido que contempló propuestas específicas para cada municipio fue el PC. Es necesario mencionar que tampoco se estableció un formato específico por parte del partido para realizar estas propuestas, pues denotaban gran disparidad tanto en la estructura como en la redacción. En algunos se tocaron numerosos temas, mientras que en otros la propuesta era casi nula.









Por lo que ve al análisis particular y pormenorizado de las dos principales fuerzas políticas se atendió a la memoria electoral, los resultados electorales de la elección a gobernador en 2009 y la tendencia electoral histórica del Estado. Para mayor referencia exponemos los tres últimos resultados de la elección a gobernador: 1997, 2003 y 2009.

ELECCIÓN DE GOBERNADOR 1997										
									VOTOS NULOS	TOTAL
	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	PARTIDO DEL TRABAJO	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	PARTIDO CARDENISTA	PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO		
<b>TOTAL</b>	210,693	186,495	10,281	34,185	14,162	7,595	2,527	1,675	---	467,569
	45.06%	39.87%	2.19%	7.31%	3.02%	1.62%	0.54%	0.35%	---	100%








**Fuente:** Elaboración propia con información del documento denominado "Proceso Electoral Estatal 1997, informe", publicado por el Instituto Electoral de Querétaro.

**Nota:** En el documento en cita no se mencionan los votos nulos, razón por la que no se incluyen en el cuadro.

<sup>538</sup> Art. 105 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro vigente en 2009.

ELECCIÓN DE GOBERNADOR 2003										
									VOTOS NULOS	TOTAL
	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	COALICIÓN ALIANZA PARA TODOS	COALICIÓN ALIANZA CON LA SOCIEDAD CIVIL	PARTIDO DEL TRABAJO	PARTIDO LIBERAL MEXICANO	PARTIDO CONVERGENCIA	PARTIDO ALIANZA SOCIAL	PARTIDO FUERZA CIUDADANA		
TOTAL	283,348	218,939	34,308	5,835	613	6,084	2,304	2,381	12,779	521,591
	45.70%	41.98%	6.58%	1.12%	0.12%	1.17%	0.44%	0.46%	2.45%	100%

**Fuente:** Elaboración propia con información del documento denominado "Memoria 2003", publicado por el Instituto Electoral de Querétaro.

ELECCIÓN DE GOBERNADOR 2009									
								VOTOS NULOS	TOTAL
	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	CONVERGENCIA	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA	PARTIDO DEL TRABAJO	PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO	COALICIÓN ALIANZA JUNTOS PARA CREER		
TOTAL	288,355	12,907	9,761	2,321	7,491	15,057	324,199	23,286	683,377
	42.20%	1.89%	1.43%	0.34%	1.10%	2.20%	47.44%	3.41%	100%

**Fuente:** Elaboración propia con información de las actas de cómputo de los Consejos Distritales y Municipales expedidos en sesión desarrollada el 7 de julio de 2009.

Tanto en 1997 como en el 2003, la suma de los dos primeros lugares es de más del 80% (84.93% en 1997 y 87.68% en 2003). El 2009 no marca gran diferencia, los resultados de la contienda arrojan que entre el primer (PAN, 42.20%) y el segundo lugar (CJPC, 47.44%), obtuvieron el 89.64% de la votación, sin que los votos obtenidos por el resto de los partidos resulte significativo para el resultado de la elección.

Por lo tanto, la historia electoral de los últimos años nos señala la tendencia bipartidista que existe en el estado. Aun cuando en apariencia en Querétaro se pueda catalogar un sistema atomizado de partidos, de acuerdo a Sartori sería bipartidismo, no importa que sean varios, lo realmente importante es cuantos tienen posibilidades reales de acceder al poder. Las tablas expuestas denotan la falta de competitividad de los partidos minoritarios, pues ninguno de ellos tiene una posibilidad real de acceder al gobierno<sup>539</sup>.

Las cédulas son herramientas valiosas para el análisis de contenido, pues nos permiten categorizar y plasmar de manera clara, objetiva y pormenorizada cada una de las características del objeto de estudio. Para realizar el análisis de las plataformas electorales registradas se crearon dos cédulas. Su diseño permitió un estudio más detallado sobre puntos específicos a considerar en la investigación y atendieron a la estructura de las plataformas electorales, ya que en éstas se señalaron temas ejes y a partir de ahí se desarrollan las propuestas de campaña.

Por lo tanto, la primera se ha denominado *Cédula de contenido de plataformas I. Diagnóstico*. En ella se señalan los temas ejes contenidos en las plataformas electorales y, asimismo, se hace un aná-

<sup>539</sup> V. Sartori, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, España, Alianza Editorial, 2005, p. 231. En Querétaro existe lo que Sartori denomina pluralismo moderado caracterizado por: "i) una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración de coalición bipolar, y iii) una competencia centripeta."



lisis general del diagnóstico hecho por los partidos políticos y que sirve de base para el desarrollo de su plataforma.

La segunda cédula se denominó *Cédula de contenido de plataformas II. Propuestas*. Como su nombre lo indica se centra en las propuestas de campaña expuestas en los documentos de análisis.

Las cédulas permitieron señalar las características relevantes del contenido de las plataformas estableciendo unidades que posteriormente se caracterizaron en categorías, lo cual facilitó un análisis y descripción precisos.

### **Cédula de Contenido de plataformas I. Diagnóstico y estructura.**

La legislación electoral no establecía un contenido mínimo para las plataformas electorales. . Ante la falta de un modelo de referencia es que se optó por acudir a la doctrina, para definir cuáles eran las características deseables en una plataforma electoral y a partir de ahí es que determinó un contenido mínimo ideal para cada plataforma electoral

## **CÉDULA DE CONTENIDO DE PLATAFORMAS I Diagnóstico**

### **PARTIDO POLÍTICO**

TEMAS EJE:	ESCENARIOS					FINES
	TECNOLÓGICO	JURÍDICO	POLÍTICO	ECONÓMICO	SOCIAL	

Ambas fuerzas políticas –PAN y CJPC–, presentaron sus plataformas electorales basadas en temas eje. Si bien eran distintas entre sí, coincidieron en esta estructura, ya que es a partir de estos grandes rubros que realizan su diagnóstico y establecen sus propuestas de campaña.

Por lo tanto para una mayor claridad se hizo esta distinción y se analizó el diagnóstico y los fines planteados a partir de los temas eje.

Para proponer se requiere tener un conocimiento cierto de la situación imperante, es decir, conocer aquellos escenarios que son determinantes para su permanencia o modificación. Miklos señala como escenarios el tecnológico, jurídico, político, económico y social.<sup>540</sup>

Del análisis preliminar de las plataformas se observó que los partidos políticos realizaron un diagnóstico general y en los casos más detallados se circunscribieron a los temas eje. De ahí también que se hizo la distinción en dos cédulas diferentes.

Los fines hacían referencia a cuales eran los objetivos y metas planteadas en cada uno de los temas que abordaron dentro de su diagnóstico, es decir que es lo que cada candidato estaba ofreciendo, a donde pretendía llegar. Debían ser medibles y cuantificables en el tiempo y el espacio.

Si bien no son un elemento que atañe al diagnóstico, se consideró necesaria su inclusión dentro de esta cédula dado que se estaban analizando los temas eje y del análisis preliminar de las plata-

<sup>540</sup>MIKLOS, Op. Cit. Nota 55. P.22

formas, se percibió que en algunos casos se establecieron fines generales que atendían a cada eje en concreto y en algunos otros a la propuesta o a la temática específica.

Los fines tenían que ser viables acorde al diagnóstico y a los escenarios planteados. Sin embargo, la viabilidad no es algo que fuéramos a medir con nuestra cédula de análisis, pero es posible deducirla a partir del resto de los elementos planteados –diagnóstico y medios de ejecución–.

### **Cédula de contenido de plataformas II. Propuesta y estructura.**

En el segundo instrumento se entró al estudio de las propuestas, se analizó si señalaban algún fin específico, medios para llevarlos a cabo, si establecían alguna herramienta de evaluación y control y finalmente la correlación con el tema eje, acorde a lo desglosado en nuestra primera cédula.

## **CÉDULA DE CONTENIDO DE PLATAFORMAS II** **Propuestas**

### **PARTIDO POLÍTICO**

PROPUESTAS	FINES	MEDIOS	EVALUACIÓN Y CONTROL	TEMA EJE

La Real Academia Española define propuesta como la proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin. Para el caso que nos ocupa, se entiende propuesta como la idea que manifiesta un partido político a los ciudadanos para un objetivo de gobierno.

Los medios para llevar a cabo los objetivos planteados son necesarios en cualquier proyecto a ejecutar, por lo cual fueron también dentro de la cédula de análisis.

Finalmente se señalaron medios de Evaluación y control, establecerlos permite medir los logros alcanzados por lo cual se hizo indispensable su inclusión. De no establecerse referentes que nos permitieran hacer una medición, solo podríamos tener la certeza de la ambigüedad, es decir lo que se hiciera se tendrá por bien cumplido.

### **Resultados del análisis de Plataformas PAN**

El PAN estructuró su plataforma haciendo un apartado introductorio en el que enumeró los cinco ejes temáticos a desarrollar: 1. Desarrollo humano, 2. Economía con Rostro Humano, 3. Desarrollo de las regiones, 4. Seguridad y Justicia y 5. Transparencia y rendición de cuentas.

En un segundo apartado Acción Nacional realizó un diagnóstico de cada tema, subdividiéndolos a su vez en 23 subtemas sobre los cuales se realizaron propuestas en particular. Para efectos de la presente investigación se tomó como válido el análisis expuesto de los distintos escenarios; aun cuando en el grueso del mismo denota solo un estudio superficial.

Consecuencia de lo anterior, no es de sorprender que el diagnóstico realizado en la mayoría de los casos solo consideró el escenario social prevaleciente, seguido del escenario económico, ambos las fibras más sensibles de la sociedad. Pocos temas son los en los que realizaron además un análisis

de los escenarios políticos que atañen al tema en cuestión, del marco regulatorio y del tecnológico. No hay un solo tema que contemple todos los escenarios. Por el contrario, encontramos subtemas como sindicatos y autoempleo, que carecen de cualquier estudio previo para la realización de propuestas.

El otro punto de análisis fue la precisión del fin que se perseguía en cada subtema en específico. En este caso solo 10 de 23 subtemas planteados, señalaron un objetivo general a alcanzar. En contraste, en las propuestas si se señaló cual es el fin que se perseguía con cada propuesta.

El orden en que se redactaron las propuestas en algunos casos no fue claro y se presta a confusión entre las temáticas que se desarrollan en los diversos ejes.

En la mayoría de los casos no hubo una correlación entre la propuesta y los diagnósticos realizados, de tal manera que no se identificó cual es el fin que se pretendía alcanzar.

Las propuestas se presentaron enumeradas y sumaron un total de 124 para gobernador, 158 para elecciones municipales y 25 propuestas para la agenda legislativa. En algunos casos se plantearon objetivos precisos, pero no los medios para llevarlos a cabo, en algunos otros, se señalaron medios pero no fue claro el objetivo que persiguían. Hubo propuestas que se repiten a lo largo del documento.

### **Resultado de análisis de Plataformas CJPC**

La plataforma de la CJPC hizo una división de tres ejes temáticos: seguridad económica, seguridad social y seguridad pública, a partir de los cuales se desarrollan otros temas y las propuestas de campaña.

La CJPC a pesar de una estructura más clara que la del PAN, no partió de un diagnóstico. En el único caso donde se hizo un somero planteamiento sobre la situación imperante en el estado al momento de presentar la plataforma en el eje denominado “seguridad económica”, el cual se aborda desde los escenarios político, económico y social.

Destaca que en todos los casos se señaló hacia donde querían llegar. Desafortunadamente sin claridad en el punto de partida, es complicado determinar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

La estructura en la que se presentó la plataforma hizo claras y entendibles las propuestas, estableció tres grandes ejes y sobre ellos desarrollaron 30 propuestas. La plataforma se diseñó denominando cada propuesta con una frase corta, a partir de ella se planteó el objetivo que persigue, en un par de renglones en promedio, y posteriormente se señalaron cuáles son las acciones que pretendían realizar (medios) para llevar a cabo su objetivo.

A diferencia de Acción Nacional, la CJPC señaló con mayor precisión cuales eran las acciones que tenía que emprender para alcanzar los objetivos planteados y tuvo también una adecuada correlación entre las propuestas realizadas y los temas eje.

### **PLATAFORMAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES**

Para este apartado de la investigación, el estudio que se realizó fue de tipo transeccional o transversal correlacional, dado que la finalidad era conocer la relación existente entre las plataformas y las campañas electorales para la elección de gobernador en Querétaro en el 2009.

En virtud de que el material de estudio implicó contenido de comunicación escrita y audiovisual se utilizó la técnica de análisis de contenido ya que facilita la objetividad, es sistemática y cuantifica los contenidos en categorías. El uso particular que se dio en esta investigación es, en un primer momento, para conocer las propuestas de campaña dadas en las plataformas electorales registradas.

Los datos para el análisis se obtuvieron en su mayoría vía acceso a la información, para lo cual se solicitó inicialmente el documento denominado “Monitoreo de gastos de campaña” realizado por el IEQ durante el proceso electoral de 2009.

Dicho análisis se circunscribió al periodo de campañas que comprendió del 18 de mayo al 1 de julio de 2009. De acuerdo con el documento citado, el monitoreo se desarrolló en dos vertientes: una identificada como calles y eventos, y la otra relativa a la prensa escrita e internet. El informe final describió la metodología con la que se llevó a cabo el monitoreo, dentro de la cual detalló que se recabó respaldo digitalizado y material de diversos actos de campaña y propaganda electoral.

Por lo anterior en una nueva petición de información fue proporcionado el respaldo que el IEQ recabó con motivo del monitoreo de calles y eventos, el cuál consistió en 15,032 fotografías. Desafortunadamente la información incluía todas las campañas realizadas en el estado presentadas en forma desordenada y si bien la mayor parte consistía en fotografías de las campañas de candidatos a la gubernatura, fue necesario hacer una depuración. Considerando que el análisis de las plataformas se limitó a las presentadas por el PAN y la CJPC la investigación se circunscribió a 1504 y 1004 respectivamente.

A la par se permitió observar y obtener fotografías dentro del IEQ, del material recabado por los distintos Consejos Distritales y Municipales, también con motivo de la fiscalización de gastos de campaña durante el 2009. De dicho material se obtuvieron 234 fotografías, considerando únicamente la elección de gobernador. Se depuró la información obtenida acotándose al PAN y la CJPC, se obtuvieron 43 fotografías, todas correspondientes a la CJPC.

Por lo tanto, una vez hecha la depuración hubo un total de 2,551 fotografías que conformaron las unidades de análisis, de las cuales 1,504 correspondieron al PAN y 1,047 correspondieron a la CJPC.

En la prensa escrita, de acuerdo con el reporte final de Monitoreo de Gastos de Campaña, el universo ascendió a 652 publicaciones en distintas modalidades –inserciones, publirreportajes<sup>541</sup>, encartes<sup>542</sup>– y tamaños –cintillos, 1/8, 1/4, 1/8 de plana, robaplanas, planas y dobles planas<sup>543</sup>– y secciones de medios impresos que se distribuyeron de la siguiente manera:

---

<sup>541</sup> De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, un publirreportaje es un reportaje publicitario, generalmente de larga duración. V. <http://lema.rae.es/drae/?val=publireportaje>, voz: Publirreportaje. Consultado el 3 de noviembre de 2012, a las 13:35 hrs.

<sup>542</sup> Un encarte es un material impreso que se inserta en periódicos o revistas y que sobresale del resto de la publicación por tener un formato distinto. ([http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194541&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194541&fecha=10/06/2011))

PARTIDO O COALICIÓN	NÚMERO DE PUBLICACIONES
PAN	459
PRD	19
C	3
PSD	0
PT	15
PVEM	4
CJPC	152
TOTAL	<b>652</b>

En estos casos, el formato facilitó a los partidos políticos y a los propios candidatos a presentar propuestas. Sobresalió en una primera revisión del material, un mayor contenido de propuestas a diferencia de la propaganda difundida en calles y eventos.

En la elección de 2009, los distintos candidatos se valieron de las nuevas tecnologías de la información para promover su candidatura a través de redes sociales, blogs, páginas web y banners<sup>544</sup> insertos en páginas webs de terceros. A través de éstos se difundieron videos, entrevistas y comentarios de los propios candidatos.

Para el análisis de los mismos, se empleó también el respaldo obtenido por el IEQ con motivo del monitoreo para la fiscalización de gastos de campaña. La información entregada ascendió únicamente a 81 recortes –denominados clipping– que incluyeron información de los candidatos a todos los cargos –gobernador, presidentes municipales, diputados locales–. En la mayoría de los casos se trató de la modalidad de banner.

De forma paralela se obtuvo información de respaldo aún disponible en la red. Se trató de 7 videos, 3 de ellos son de entrevistas hechas por Libertad de Palabra<sup>545</sup> a los candidatos Manuel de An-

<sup>543</sup>De acuerdo con la Estrategia de Comunicación 2012 del Instituto Electoral de Querétaro, los tamaños mencionados hacen referencia a distintas proporciones de un pliego de papel en un medio impreso, que a su vez puede tener distintos tamaños y formatos como tabloide, sábana o estándar, carta, media carta, medio oficio. Así, una doble plana equivale a la superficie de una de las caras de un pliego de papel; una plana es una página o 1/4 de la superficie del pliego, y así sucesivamente. Un cintillo es una unidad de medida para espacios publicitarios en medios impresos equivalente a la quinta parte de una plana. Es decir, su superficie es menor que un cuarto de plana y su disposición habitual es horizontal en la cabecera o al pie de la plana. Un robaplana es una fracción de una plana de publicidad en medios impresos, con superficie ligeramente mayor que un 1/2 de plana.

<sup>544</sup> De acuerdo con el documento *Lineamientos Generales del Instituto Federal Electoral para el Uso de Recursos en Materia de Difusión en Medios Impresos e Internet y Elaboración e Impresión de Materiales Promocionales*, un banner es una imagen rectangular, horizontal o vertical, que puede ser colocada en la parte superior, inferior o en los costados de una página web, y que enlaza con el sitio o página del anunciante. Los banners se miden en pixeles y se crean como archivos .JPG y .GIF. El nombre del banner sería según el medio y las medidas. Ver [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194541&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194541&fecha=10/06/2011), consultado el 5 de enero de 2012, a las 10:05 hrs.

<sup>545</sup> Publicación semanal realizada a través de la web. Sitio <http://www.libertaddepalabra.com/>

da Garduño (VE), José Carlos Borbolla García (PRD) y José Eduardo Calzada Roviroso (CJPC). El resto del material se trató de videos promocionales subidos en las páginas de los candidatos o bien difundidos por las redes sociales y que aún se encuentran en línea. Para preservar la información se han descargado de la red.

Finalmente, vía acceso a la información al IEQ, se obtuvo una grabación del único debate que se celebró durante las contiendas electorales locales en el 2009. El evento se llevó a cabo el 15 de junio de 2009. El ingreso fue por invitación restringida, y de acuerdo con los registros del IEQ asistieron 300 personas.

En virtud de que los documentos recabados son bastos, hubo la necesidad de sistematizar la información para su análisis, tal como se describe a continuación.

### Fotografías, análisis y resultados

Dada la complejidad para analizar todas las fotografías, se hizo una selección de muestra. Asimismo, ya que la investigación fue de corte cualitativo y que las características de las unidades de análisis eran similares entre sí (propaganda en calles, volantes, calcomanías, pulseras, etc.), se optó por una muestra probabilística. Con ello se redujo al mínimo el error y todas las fotografías tuvieron la probabilidad de ser seleccionadas. Con lo anterior se pretendió que el análisis hecho en la muestra nos diera valores muy parecidos al universo.

Para calcular el tamaño de la muestra se empleó el programa *DecisionAnalyst STATS 2.0* –en lo sucesivo *STATS*– en el que se determinó como tamaño del universo 2,551 fotografías, con un error estándar máximo aceptable de 5%, es decir “un porcentaje de error potencial que admitimos tolerar de que nuestra muestra no sea representativa de la población”<sup>546</sup>. Se determinó este porcentaje dado que es el más usual en las ciencias sociales. El porcentaje estimado de la muestra, es decir la posibilidad de que el fenómeno ocurra, fue de 50%, dado que no hubo un marco de muestreo previo. El nivel de confianza, que es el complemento del error máximo aceptable, fue de 95%, dado que el porcentaje de error fue del 5%.

Con los datos registrados, el resultado sobre el tamaño de la muestra proporcionado por *STATS* fue de 334 fotografías. Hay que recordar que del universo de 2,551, 1,504 correspondieron al PAN y 1,047 a la CJPC, lo que equivale al 58.96% para el primero y 41.04% para el segundo, por lo tanto el porcentaje de la muestra que correspondió a cada uno fue el siguiente:

FUERZA POLÍTICA	UNIVERSO DE FOTOGRAFÍAS	PORCENTAJE	FOTOGRAFÍAS MUESTRA
PAN	1504	58.96%	197
CJPC	1047	41.04%	137
TOTAL	2551	100%	334

Las fotografías de la muestra fueron elegidas aleatoriamente con la finalidad de que cada elemento tuviera la misma probabilidad de ser elegido. El procedimiento a seguir fue el de Números

<sup>546</sup> Hernández Sampieri, Roberto, et. Al. Metodología de la Investigación, 5ta. Ed., México, Mc Graw Hill, 2010, p. 178



random, también denominado de números aleatorios. Para lo anterior se empleó nuevamente el programa STATS indicando el número de números aleatorios requeridos –197 para el PAN y 137 para la CJPC–.

Una vez seleccionada la muestra, se procedió a su análisis mediante una el instrumento denominado *Cédula de análisis de fotografías*. Se realizó un análisis preliminar para determinar los elementos a tomar en cuenta para su estudio. Hecho lo anterior se observó que en la mayor parte de la propaganda se establecía alguna frase de campaña, en otros casos solo la imagen o nombre del candidato y en los menos solo la invitación al voto.

Por lo anterior los elementos que se consideraron para la elaboración del instrumento fueron el partido al que pertenecen, la fotografía con el número que la identifica, si hubo o no alguna propuesta electoral, la frase de campaña que aparecía en la propaganda (en caso de que apareciera) y el número de propuesta de la plataforma electoral con la que se relacionaba en su caso. En lo que correspondió a determinar si existió o no alguna propuesta electoral, se designaron tres opciones de respuesta: 0, si no hubo propuesta; 5 si existió una propuesta, pero la misma fue clara y 10 para el caso de que haya existido una propuesta electoral y la misma fuera clara en sus objetivos y como llevarla a cabo.

### CÉDULA DE ANÁLISIS DE FOTOGRAFÍAS

**PARTIDO POLÍTICO** \_\_\_\_\_

FOTOGRAFÍA	No. DE FOTO	PROPUESTA	FRASE DE CAMPAÑA	No. DE PROPUESTA DE PE RELACIONADA

Los resultados obtenidos del análisis de fotografías nos demostraron que la relación existente de la propaganda con la plataforma electoral fue mínima. Atendiendo a la clasificación numérica propuesta donde 0 indica una carencia total de propuesta, 5 una propuesta ambigua y 10 una propuesta clara, se encontró que en la muestra, ninguna de las fotografías obtuvo la calificación de 10.

Por el contrario, de puntaje total posible de 1,970, el máximo obtenido por el PAN fue de 545, equivalente al 48.73% con 96 fotografías que tuvieron una débil propuesta y 101 restantes que no consignaron ninguna.

Por su parte la CJPC de un máximo posible de 1,370 puntos obtuvo un puntaje de 75, equivalente al 11%, al tener solo 15 fotografías con una puntuación de 5, y 122 restantes con cero al no tener ninguna relación con su plataforma.

PARTIDO	PUNTUACIÓN OBTENIDA EN RELACIÓN CON LAS PLATAFORMAS ELECTORALES						Total de fotografías analizadas	
	0		5		10			
PAN	101	51.27%	96	48.73%	0	0%	197	100%
CJPC	122	89%	15	11%	0	0%	137	100%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el análisis de fotografías.

Por lo tanto, en una primera impresión, se obtuvo que en el 48.73% de su propaganda electoral el PAN en calles realizó alguna propuesta de campaña, en oposición a la CJPC que sólo lo hizo en un 11 %. Así se concluyó que quien hizo una mayor difusión de propuestas fue el candidato a gobernador del PAN, Manuel González Valle.

En la etapa previa del análisis se observó la recurrencia de ambas fuerzas políticas a determinadas frases de campaña. Es en estas frases se consignaron las propuestas de campaña. Aun cuando no en todas existió propuesta; el análisis del contenido y frecuencia de las mismas permitió conocer la relación que hubo en esta fase de la campaña con la plataforma electoral registrada por cada partido político.

En principio el PAN recurrió a once frases, de las cuales diez hicieron algún tipo de propuesta. De las fotografías seleccionadas por el random fueron 7 en las que evidentemente se trataba de la elección a gobernador del PAN, sin embargo, no se podía identificar si consignaban algún mensaje. Para efectos del análisis anterior se calificaron con 0.

FRASES DE CAMPAÑA	FRECUENCIA EN MUESTRA	PORCENTAJE	RELACIÓN CON PROPUESTA DE PLATAFORMA ELECTORAL
Contigo vamos por más	30	15.23%	---
Apoyos para el campo	2	1.02%	68, 69, 70, 71, 72,
Facilidades para abrir tu negocio	12	6.09%	35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 67, 72
Apoyos para las empresas	12	6.09%	35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 67, 72
Seguridad para tu familia	13	6.60%	92, 94, 96, 99
Desarrollo Familiar	12	6.09%	1, 6, 7, 50, 97
Clínicas bien equipadas	8	4.06%	32
Becas para tus hijos	14	7.11%	22
Servicios donde vives	10	5.08%	25, 32, 33, 36, 51, 55, 56,
Oportunidades de empleo	12	6.09%	35, 37, 38, 67
La seguridad es prioridad	1	.51%	89, 92-96, 99

Otros	64	32.49%	---
No legible	7	3.55%	---
TOTAL DE FOTOGRAFÍAS	197	100%	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del análisis de fotografías.

La frase más utilizada durante la campaña fue “Contigo vamos por más”, la cual estuvo presente en el 15.23% de las fotografías analizadas. Sin embargo, en ella no se realiza ninguna propuesta, consecuentemente tampoco hubo ninguna relación con la plataforma electoral registrada. En este caso sólo se tomó en cuenta cuando la frase fue la oración principal, pero cabe destacar que en la mayor parte de la propaganda acompaña a las otras frases.

La frase “Apoyos para el campo”, pese a no ser una propuesta clara, tenía una relación con el tema eje 3.1 Desarrollo Agrícola y las propuestas de las plataformas identificadas con los números 68, 69, 70, 71 y 72.

Las frases “Facilidades para abrir tu negocio”, “Apoyo para las empresas” y “Oportunidades de empleo”, dada su ambigüedad podían relacionarse con las mismas propuestas de la plataforma electoral del PAN. De ahí que se pudiera relacionar con el tema eje contemplado en la plataforma identificado como 2. Economía con Rostro Humano y las propuestas identificadas con los números 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 67 y 72.

“Seguridad para tu familia”, nuevamente no era una propuesta clara y más bien se vinculó la relación con los temas de seguridad pública y privada contemplados en la plataforma electoral y que hemos identificado con los números 92, 94, 96 y 99.

En lo que correspondió a “Desarrollo Familiar” no hubo propuestas específicas dentro de la plataforma para este rubro. Las propuestas con las que se relacionaban iban van más bien enfocadas a la educación, cultura o combate a la pobreza y son las que se identificaron con los números 1, 6, 7, 50 y 97.

La frase de “Clínicas bien equipadas” carecía de sustento dentro de la plataforma, puesto que la única propuesta con la que se relacionaba es la número 32, iba encaminada a acercar los servicios de salud a las comunidades y grupos marginados pero no expresamente al equipamiento de las clínicas.

“Servicios donde vives” encontraba cabida en las propuestas enfocadas a grupos vulnerables y comunidades marginadas que eran las referidas en los números 25, 32, 33, 36, 51, 55 y 56.

Por su parte en “La seguridad es prioridad” no se precisaba con claridad cuál era la propuesta que se abordaba, considerando únicamente lo que correspondía a seguridad pública se relacionaba con las propuestas número 89, 92-96 y 99.

En 63 fotografías del PAN, y que en el apartado de frases se clasificaron como “otros” quedaron englobados prácticamente todas las fotografías en las que únicamente se hacía una invitación al voto o bien solo aparecía la fotografía del candidato. Consecuentemente en ellas no había ninguna propuesta.

Analizando las fotografías de la muestra de la CJPC los datos contrastaban en relación con las ya mencionadas del PAN. En este caso las frases utilizadas en campaña con una propuesta política fueron mínimas, reduciéndose al 5.11%, equivalente a 7 de 137 fotografías, el 94.89% restante no ofrecían una propuesta. En el cuadro siguiente se presentan los concentrados del análisis realizado.

FRASES DE CAMPAÑA	FRECUENCIA EN MUESTRA	PORCENTAJE	RELACIÓN CON PROPUESTA DE PLATAFORMA ELECTORAL
Pepe Calzada tu gobernador	102	74.45%	----
Querétaro Creo en ti	18	13.14%	----
Tu seguridad nuestro compromiso	1	0.73%	26
Tu bienestar mi compromiso	2	1.46%	todas
El valor de la familia unida	2	1.46%	----
Buena economía para todos mi compromiso	1	0.73%	1, 2, 3, 4, 5, 12, 13, 15, 21, 25
Creo en un Querétaro de oportunidades para ti	5	3.65%	----
Seguridad económica por un Querétaro de oportunidades para todos	1	0.73%	1, 2, 3, 4, 5, 12, 13, 15, 21, 25
Otros	5	3.65%	----
<b>TOTAL DE FOTOGRAFÍAS</b>	<b>137</b>	<b>100.00%</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del análisis de fotografías.

Se observó que la frase más utilizada fue “Pepe Calzada tu gobernador” y aunque en el cuadro solo se distinguen 102 fotografías, lo cierto es que fue utilizada en la gran mayoría de la propaganda analizada acompañada de alguna otra frase. Las 102 fotografías señaladas refieren solo aquellos casos donde se contemplaba como frase única.

“Pepe Calzada tu gobernador”, “Querétaro creo en ti”, “El valor de la familia unida”, “Creo en un Querétaro de oportunidades para ti”, son frases que por si mismas no eran propuestas de gobierno, en consecuencia no había ninguna relación con la plataforma electoral.

Acompañado de la frase “Querétaro creo en ti” se presentaba en algunos casos el Decálogo de Pepe Calzada, el cuál contenía diversos enunciados que en sí mismos constituían más un ideario<sup>547</sup> que una propuesta de campaña.

<sup>547</sup> Entendemos ideario de acuerdo a la Real Academia Española como “Repertorio de las principales ideas de un autor, de una escuela o de una colectividad.” [www.rae.es](http://www.rae.es), voz: ideario, consultado el 26 de julio de 2012 a las 12:20 hrs.

La frase “Tu bienestar mi compromiso”, si bien hablaba de un compromiso, era tan ambiguo que podía ser relacionada con cualquiera de las propuesta de la plataforma electoral que pretendía soluciones a problemas sociales.

“Tu seguridad nuestro compromiso” se vinculaba a la propuesta 25 de la plataforma electoral en materia de seguridad pública.

“Buena economía para todos mi compromiso” y “Seguridad económica por un Querétaro de oportunidades para todos” tenían relación con las propuestas identificadas con los números 1, 2, 3, 4, 5, 12, 13, 15, 21, 25, aunque las frases por sí mismas eran ambiguas y es lo que permite hacer una relación con todas aquellas propuestas económicas de la plataforma electoral.

Las fotografías clasificadas como otros, se refiere a aquellas en que sólo se hacía una invitación al voto pero que sin ofrecer alguna propuesta no coincidían con las plateadas en líneas precedentes.

Aunque ambas campañas fueron pobres en propuestas de gobierno en lo que corresponde a la campaña en calles y eventos, el PAN realizó un mayor número de propuestas y también las propuestas presentadas tuvieron más relación con la plataforma electoral que registraron.

### **Prensa, análisis y resultados**

De las 652 publicaciones hechas por todos los partidos políticos en las candidaturas a la gubernatura, se tomaron en cuenta las correspondientes las fuerzas políticas delimitadas en la investigación, a las que correspondieron 611.

PARTIDO O COALICIÓN	NÚMERO DE PUBLICACIONES
PAN	459
CJPC	152
TOTAL	<b>611</b>

Entre las dos fuerzas políticas de más arraigo en la entidad publicaron el 93.71% de las inserciones en prensa. Siendo aún mayor el porcentaje correspondiente a Acción Nacional 70.40%.

#### **3.2.2.1. Muestra**

A diferencia de las fotografías de la propaganda en calles y eventos, hubo inserciones en las que había una mayor exposición de las propuestas hechas por los candidatos. No fue la característica general de los documentos, pues la mayoría atiende principalmente a la difusión de imagen.

En virtud de la cantidad de información se determinó obtener una muestra para su análisis. Se empleó nuevamente el programa STATS. Se determinó como tamaño del universo 611 inserciones, con un error estándar máximo aceptable de 5%. El porcentaje estimado de la muestra, es decir la probabilidad de que la probabilidad del fenómeno ocurra, fue de 50%, dado que en este caso tampoco hubo un marco de muestreo previo. El nivel de confianza, que es el complemento del error máximo aceptable fue de 95%, pues el porcentaje de error fue del 5%.

El tamaño de la muestra determinado por el programa fue de 236, a lo que correspondieron 166 del PAN y 137 de la CJPC.

FUERZA POLÍTICA	UNIVERSO DE PUBLICACIONES	PORCENTAJE	FOTOGRAFÍAS MUESTRA
PAN	459	75.12%	177
CJPC	152	24.88%	59
TOTAL	<b>611</b>	100%	236

Ya que las inserciones analizadas se basaron en el monitoreo de gastos de campaña hecho por el Instituto Electoral de Querétaro, mismas que fueron escaneadas y guardadas en versión electrónica. A estas imágenes el Instituto les asignó un número denominado clipping, el cuál atendía al orden cronológico en que se iban generando las publicaciones. Sin embargo, al ser un monitoreo que abarcó todas las candidaturas del estado no coincidían secuencialmente con la clasificación existente de candidatos a gobernador del PAN y de la CJPC. Por lo tanto, se optó por preservar el número pero hecha las clasificación de imágenes asignar una numeración secuencial precedente para poder generar la muestra. De esta manera, las imágenes que se incluyeron en la muestra indican inicialmente el número que les fue asignado, un guion medio y posteriormente el número de clipping de acuerdo al monitoreo del órgano electoral.

Para la selección de la muestra se procuró que fuera aleatoria, así que se utilizó como herramienta el programa STATS y se generó utilizando números random.

Una vez delimitada la muestra se hubo creado un instrumento de análisis al cual se denominó *Cédula de análisis de inserciones en prensa*.

En el inicio se destacó el partido y candidato al que corresponden las inserciones analizadas. Posteriormente en el cuadro se señaló en columnas: el número con el que se identificó la publicación, la fecha de publicación, el medio en que se publicó, la periodicidad con que se publicaba –es decir si es diario, semanal, quincenal o mensual– y el tamaño que ocupaba dentro de la publicación –dígase cintillos, “orejas”, 1/8, 1/4, 1/8 de plana, robaplanas, planas y dobles planas–, si contenía alguna propuesta – para ello siguiendo los criterios utilizados anteriormente, se asignó la calificación de 0, ante la ausencia de propuestas, de 5 si la propuesta no era clara o 10, ante una propuesta clara–, para el caso de existir propuesta se señaló si tenía relación o no con la plataforma electoral y finalmente una columna de observaciones.

#	FECHA	PUBLICACIÓN	PERIODICIDAD	INSERCIÓN		PROPUESTA	OBSERVACIONES
				TIPO	TAMAÑO		

Los resultados obtenidos de las publicaciones impresas no difirieron mucho de la obtenida en las fotografías. Destacaron las publicaciones en las que se hacía alusión a la ventaja electoral que cada candidato tenía sobre el otro respectivamente. En términos generales no se ocuparon en mencionar al



resto de los candidatos, pues ambos se sabían punteros, con amplia ventaja, en las tendencias electorales.

Destacó notoriamente la inversión que cada partido realizó en los distintos medios de comunicación. Evidentemente el PAN fue el que más invirtió en medios, en un aproximado de 3 a 1, en relación con la CJPC. El PAN publicó en 19 medios diferentes, concentrando más del 54% de sus publicaciones en tres medios, A.M., Diario de Querétaro, y Noticias. Mientras que la CJPC amplió la diversidad de publicación en medios a 23, distribuyendo también las publicaciones entre los mismos.

En lo anterior se puede percibir la concentración del PAN en los medios impresos de mayor circulación estatal, sin embargo los mismos concentraron su difusión en la capital del estado, llegando a pocos lugares del resto de la entidad. Ello implicó también que se enfocaran a un público muy específico. Por el contrario la CJPC al haber diversificado más los medios en los que difundió su mensaje, abarcó también a distintos públicos.

En el caso del PAN de las 177 publicaciones que integraban la muestra sólo en el 11.29% se hizo algún tipo de propuesta, y en todos los casos se trató de publirreportajes y de propuestas que no daban mayor explicación sobre las necesidades que las generaban o bien sobre los medios y acciones que se emplearían para llevarlas a cabo.

Por su parte la CJPC, reflejó presentación de propuestas en el 25.42% de la muestra, aunque en solo una de ellas, clasificada como anuncio, realizó mayor énfasis en desarrollarlas explicando que se basaban en 4 grandes ejes: 1. Gobierno eficiente, honesto y de puertas abiertas; 2. Seguridad Social; 3. Seguridad Económica y 4. Seguridad Ciudadana. Los ejes expuestos eran distintos a los planteados en su Plataforma electoral, aun cuando tenían relación temática y algunas propuestas eran coincidentes aunque no iguales. En el resto de los casos se trató también de publirreportajes.

En términos generales, las propuestas que se presentaron en las publicaciones impresas eran coincidentes con las expuestas en calles y propaganda y que ya fueron analizadas. La mayor parte tuvieron coincidencia temática con la plataforma electoral presentada, pero las propuestas expuestas difirieron. En ambos casos, las expuestas en campaña y medios y las contenidas en las plataformas electorales, fueron deficientes en cuanto al análisis de diagnóstico de necesidades y en cuanto a los medios y acciones que se realizaran para llevarlas a cabo. Para mayor claridad, las cédulas de análisis con que se trabajó este apartado se presentan como anexos para su consulta.

### **Banners, análisis y resultados.**

En el caso de los Banners insertos en distintas páginas electrónicas, únicamente se reportaron 81 por todos los partidos políticos, correspondientes a todas los tipos de candidaturas postuladas en 2009 –gobernador, diputados locales y presidentes municipales–.

En ese contexto la delimitación de los elementos de estudio se concretó a identificar los correspondientes al cargo de gobernador postulados por el PAN y por la CJPC. De tal suerte que el universo se vio reducido a 18 –4 correspondientes al PAN y 14 a la CJPC–, por lo cual no fue necesario extraer una muestra representativa.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	
NÚMERO DE BANNER	PÁGINA ELECTRÓNICA
BPAN (1)	www.gallosblancos.com
BPAN (2)	www.lasmujeresconmanuel.com
BPAN (3)	www.contigolosjovenes.com
BPAN (4)	www.manuelgobiernamejor.org.mx

COALICIÓN JUNTOS PARA CREER	
NÚMERO DE BANNER	PÁGINA ELECTRÓNICA
BCJPC (1)	www.queretarocreoenti.org
BCJPC (2)	www.novotespormanuel.org
BCJPC (3)	www.ciudadypoder.com.mx
BCJPC (4)	www.ciudadypoder.com.mx
BCJPC (5)	www.pptv.com.mx
BCJPC (6)	www.resolvamosloimportante.org
BCJPC (7)	www.semanarioelcantodelosgrillos.blogspot.com
BCJPC (8)	www.semanarioelcantodelosgrillos.blogspot.com
BCJPC (9)	www.amigosdepepe.com.mx
BCJPC (10)	www.semanarioelcantodelosgrillos.blogspot.com
BCJPC (11)	www.inqro.com
BCJPC (12)	www.pepecalzada.com.mx
BCJPC (13)	www.ciudadypoder.com.mx
BCJPC (14)	www.ciudadypoder.com.mx

Para el análisis de los Banners se procedió nuevamente a crear un instrumento de análisis al que se denominó *Cédula de análisis de Banners*.

La cédula se integró, señalando en primer término a qué partido correspondía, posteriormente se integró por 4 columnas en las que en la primera columna se identificaba el banner, en la segunda si existía o no alguna propuesta y en su caso acorde a su contenido se le dio un calificativo de 0, 5 o 10, una tercera columna que precisaba, si es que había, la vinculación con la plataforma electoral y una cuarta columna para observaciones.

No. BANNER	PROPUESTA	No. DE PROPUESTA DE PE RELACIONADA	OBSERVACIONES
------------	-----------	---	---------------

Una vez hecho el análisis se advirtió que nuevamente existió una gran carencia de propuesta política. El PAN únicamente en 1 de 4, o sea el 25%, ofreció “Becas para tus hijos” y planteó “La seguridad es prioridad” frases utilizadas en la propaganda en calles y eventos. Ambas ambiguas y con cierta relación con las propuestas enumeradas como 22 y 89, 92-96 y 99. La primera relativa a las becas y las siguientes concernientes a seguridad pública.

La CJPC en ninguno de los 14 banners analizados realizó alguna propuesta. Cabe destacar que el identificado como BCJPC(12), se albergaba en la página electrónica [www.pepecalzada.com.mx](http://www.pepecalzada.com.mx), en la cual existía la opción para ingresar a un apartado de propuestas, más las mismas no eran parte del banner, del cual no se desprendió ninguna y sobresalió en general nuevamente la frase “Pepe Calzada tu gobernador”.

### Debate, análisis y resultados

El debate se realizó el día 15 de junio de 2009, el lugar fue el Club de Industriales de Querétaro. El acceso fue limitado ya que el lugar solo tenía acceso a un pequeño número de personas. Quienes acudieron lo hicieron por invitación restringida y de acuerdo a los registros del IEQ, hubo una asistencia de 300 personas, más el acceso a los medios de comunicación. No todos los medios de radio y televisión transmitieron el debate en vivo.

Aun cuando la elección a Gobernador es la más representativa a nivel local, y el debate uno de los principales medios para dar a conocer las plataformas y las propuestas de cada candidato, un ejercicio democrático que permite a los ciudadanos contrastar las distintas fuerzas políticas, el IEQ se limitó a organizar un solo debate.

En él participaron los candidatos de las siete fuerzas políticas contendientes. Por el PAN el C. Manuel González Valle, por la CJPC el C. José Eduardo Calzada Roviroa, por el PRD José Carlos Borbolla García, por el PC Ramón Lorencé Hernández, por el PSD el C. Pedro Pérez Sosa, por el PT el C. Francisco Nuñez Montes y por el PVEM el C. Manuel de Anda Garduño.

El formato diseñado para el debate por el IEQ atendió a cuatro etapas. En la primera se abordaron los temas aprobados por la comisión de debates, a saber: I. Desarrollo Social, II. Seguridad Pública, III. Educación, cultura y deporte y IV. Participación ciudadana.

Los tiempos previstos para las distintas etapas fueron: En la primera etapa para la exposición de los temas propuestos se concedió a cada candidato cinco minutos, para la segunda y tercera etapa correspondientes a las réplicas y contrarréplicas 3 y 2 minutos respectivamente y para la cuarta etapa que correspondió a las conclusiones y mensaje final cuatro minutos.

La investigación se constriñó al análisis de las declaraciones realizadas durante el debate por los candidatos del PAN y de la CJPC.

Para analizar si las declaraciones hechas por los candidatos durante el debate tuvieron alguna relación con las propuestas planteadas en sus plataformas electorales se realizó nuevamente un instrumento al que se denominó *Cédula de análisis del debate*.

El instrumento en cita permitió identificar en principio a que partido pertenece el candidato cuyas declaraciones se analizaron. Posteriormente se hace la clasificación por etapas del debate, que fueron cuatro, analizando en cada una de ellas las declaraciones del candidato. De las declaraciones expuestas se extrajeron exclusivamente aquellas en las que existieron propuestas y según su contenido se revisó si existe o no relación con la plataforma electoral registrada por el partido político y se asentaron las observaciones que se consideraron pertinentes.

### CÉDULA DE ANÁLISIS DEL DEBATE

**PARTIDO POLÍTICO**

**CANDIDATO**

DECLARACIÓN DE CANDIDATO	RELACIÓN CON PE	OBSERVACIONES
Primera etapa		
Segunda etapa		
Tercera etapa		
Conclusiones		

El candidato del PAN Manuel González Valle, realizó todas sus propuestas durante la primera etapa del debate. En la segunda y tercera etapa enfocó sus esfuerzos para blindarse de los ataques de los otros contendientes a la candidatura, a defender al gobierno saliente y su propia gestión en la alcaldía de Querétaro. Durante las conclusiones se limitó a pedir el voto manifestando que eran la mejor opción basado en hechos realizados durante su gestión en la pasada administración municipal, más ya no realizó propuestas de campaña.

Las propuestas expuestas se concretaron en nueve, algunas de ellas muy genéricas que sólo se pudieron vincular con temas eje de la plataforma electoral y algunas un poco más explícitas que se pudieron vincular con alguna propuesta en específico de la plataforma.

La primera propuesta fue enfocada a proponer más apoyos educativos, a la educación básica, media y superior. Hizo una puntualización en específico a la educación superior, pues su contendiente José Eduardo Calzada Roviroso había expresado su apoyo a la educación básica, y aun cuando no excluyó a la media y a la superior, tampoco las incluyó. En este aspecto sólo habló de apoyo a la educación pero no se precisó en qué consistiría dicho apoyo.

En cuanto a las universidades públicas en particular, propuso dotarlas de mayor infraestructura y para que con ello pudieran ampliar su matrícula. En este punto si hace una promesa de campaña específica, sin embargo no existe vinculación de la misma con la plataforma electoral.

Manuel González se comprometió a trabajar en una vinculación entre la oferta educativa y los factores de la producción. Una propuesta similar, pero no igual, se realizó en la plataforma electoral, la diferencia realiza en el objetivo propuesto, en el debate se planteó como objetivo incrementar las oportunidades de empleo, mientras que en la plataforma electoral fue otorgar un verdadero sentido al servicio social de los aspirantes a licenciatura por medio de foros y mesas de trabajo.

Su cuarta propuesta fue consistente con su frase de campaña “Clínicas bien equipadas” pero no con una propuesta específica de la plataforma electoral, por lo que únicamente se pudo relacionar con el tema eje de Salud.

En la cuestión empresarial se comprometió a fortalecer la planta productiva, apoyando a las empresas locales. Fue una propuesta genérica que a grandes rasgos tuvo una relación indirecta con las propuestas identificadas como 42 y 43 de la plataforma electoral registrada.

La sexta propuesta también iba enfocada al ámbito empresarial, ofreciendo la generación de un fondo para apoyo a las pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo. Esta propuesta fue consistente con las identificadas como 38 y 40 de la plataforma electoral ya que en la primera se estableció el compromiso de impulsar el fondo, mientras que en la segunda se comprometió a mejorar el marco regulatorio para facilitar y agilizar el acceso a fondos de financiamiento.

Durante el debate, se comprometió a generar más empleos. Fue muy genérica su propuesta del debate, no obstante fue congruente con las propuestas identificadas con los números 39, 41 y 42, en las que en particular se contempla el fortalecimiento del Fideicomiso Promotor del Empleo (FIPROE)<sup>548</sup>, así como opciones de capacitación y formación de redes de pequeñas y micro empresas.

La penúltima propuesta fue en materia de seguridad, en la cual González Valle se comprometió a seguir trabajando de manera coordinada con las instituciones federales, con las fuerzas armadas. Hizo mención especial en el combate al narcotráfico. Por el contrario en la plataforma electoral no se hizo esta referencia, ni tampoco alusión a la coordinación de las fuerzas armadas.

Finalmente se comprometió a dotar de más equipamiento y capacitación a las fuerzas de seguridad. En la plataforma se planteó en la propuesta 92 la creación del Centro Estatal de Control de Confianza, cuya finalidad sería certificar el perfil técnico y de confiabilidad de los integrantes de las

---

<sup>548</sup> Las atribuciones del FIPROE son *proveer de recursos financieros a las micro y pequeñas empresas que cumplan con los requisitos que se establezcan en el reglamento para el otorgamiento de créditos, para realizar adquisición de insumos, contratación y pago de fuerza laboral requerida para dar cumplimiento a su proceso productivo, así como para la adquisición de activos, mejora de instalaciones y capacitación orientada a mejorar los niveles de capacidad administrada, financiera y técnica de los sujetos de apoyo o sus trabajadores.*

*Apoyar financieramente para su expansión y/o consolidación a la pequeña y microempresa que cuente con el proyecto económico financiero viable y rentable, enmarcado en la actividad manufacturera, industria, comercio y servicios.* V. Página oficial de Gobierno del Estado, <http://www.queretaro.gob.mx/transparencia/detalledependencia.aspx?q=YhT5iDRJbDA6XSsxgWhfj6JVMgluMRDPuMoJKDnfnwm3sT8elKIJglF9O/1fDklvSZxPnRhw8GhZQmCnko5koN9LgSBoH5z+AslvFjDd/dRUJNK1qfkH+Qy7wl5vdvdJKTo73QBreOGBdbGox-Pus5zXJUdSVZCIVEcFXDBelfpEJQY+85oZ2WNsY4TmNDtx12V5zQRuipxxtbHYfv8/G1k9ATnfDdY+cRofRCOGc15XYmzwHgVvXF Lft3B3hJKDUuR9cHRwtvB8gzjQfpqmys5KnITFI9B0tIJXBHdqtroVqvJDcBg6aGA==>, consultado el 25 de agosto de 2012 a las 11:54 p.m.

diversas corporaciones policiacas del estado, pero no se hizo una referencia específica a la capacitación y equipamiento.

Por su parte, el candidato de la Coalición, José Eduardo Calzada Roviroso aprovechó las distintas etapas del debate para realizar compromisos de campaña, sumando un total de doce –cinco en la primera etapa, cinco en la segunda y dos en la tercera etapa–. Muchos de ellos, no tuvieron una vinculación específica con la plataforma electoral y algunos otros fueron tan genéricos que podría decirse que se relacionaban con toda la plataforma.

Los compromisos que no tuvieron una vinculación específica con la plataforma electoral son: La relativa a al cuidado y manejo de los recursos públicos, ya que son los recursos de todos los querétanos. El compromiso de no cobrar el impuesto a la tenencia vehicular. La disminución de percepciones de los funcionarios de primer nivel y el compromiso de dotar de mayores recursos a la sierra.

Algunas otras propuestas sí eran coincidentes con lo expuesto en la plataforma electoral, a saber: Se comprometió a generar condiciones para que los empresarios pudieran cuidar las plazas de empleo que han generado, lo cual es congruente con la propuesta 2 de sus plataforma en la que se propuso establecer un ambiente adecuado para el desarrollo de negocios y generación de empleos, para la cual se establecieron una serie de acciones.

Se comprometió también a generar incentivos fiscales para atraer la inversión empresarial a Querétaro. Al respecto en la plataforma únicamente se contempló condonar o reducir el impuesto predial a empresas socialmente responsables y no se habló de la condonación de algún otro impuesto. Cabe destacar que el impuesto predial es un impuesto municipal y que en nada concierne al Estado su manejo. Por lo que se considera que en este punto de la plataforma se contemplaron acciones que no se encontraban dentro de las funciones del Gobernador.

Propuso una fuerte inversión para mejorar e incrementar la infraestructura hospitalaria del estado, lo cual fue congruente con el objetivo 16 de la plataforma electoral en el cual se comprometió a incrementar la inversión en infraestructura hospitalaria que permita enfrentar de manera oportuna el crecimiento demográfico. Cabe destacar que la propuesta de salud establecida en la plataforma electoral registrada contemplaron muchas más acciones por realizar.

En materia de educación se hizo el compromiso de invertir mil ochocientos millones de pesos, pero no precisó en qué, por lo que podría ser coincidente con cualquiera de las acciones propuestas en materia educativa dentro de la plataforma.

Haciendo énfasis en la opacidad por la que se habían caracterizado los gobiernos panistas en materia de acceso a la información, se comprometió a trabajar en fortalecer este derecho constitucional, lo cual fue congruente con una de las acciones propuestas para fortalecer el estado de derecho a través de la estabilidad, la prosperidad y la concordia.

Calzada Roviroso se comprometió también a financiar proyectos productivos de jóvenes recién egresados de las universidades. Lo anterior tuvo relación con una de las acciones para concretar la propuesta identificada como 21 que buscaba impulsar la participación de los jóvenes, en este caso en la vida económica y social.



Otro de los compromisos realizados fue relacionado con la mujer queretana, fue tan general como decir que “... con ella tenemos nuestro compromiso”. Si bien, hay un apartado específico de la plataforma –propuesta 20– dedicada a la mujer, en el caso en concreto del debate no se estableció ninguna acción concreta.

Dentro de los actos de campaña el debate fue uno de los más ricos en generación de propuestas, no así en la naturaleza del mismo que es precisamente debatir, discutir, disputar sobre algo. Se permitió observar con mayor nitidez la congruencia del mensaje con cada uno de los candidatos y a su vez de estos con los partidos políticos, pues no se puede perder de vista que el registro de las plataformas electorales se hace precisamente por parte de los partidos políticos y es su forma de mantener el vínculo con el gobernante, otrora candidato, con los ideales y principios del partido que lo postuló.

#### PLATAFORMA ELECTORAL Y PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

El plan estatal de desarrollo trasciende no sólo en el ámbito político, sino principalmente en el ámbito económico y social. Del adecuado ejercicio de los recursos públicos dependerá el buen desarrollo del Estado y en consecuencia la satisfacción de las necesidades sociales.

Es de trascendencia para esta investigación el análisis del Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Querétaro del periodo de 2010 a 2015. Puesto que no se puede perder de vista que las plataformas electorales presentadas registradas por los partidos políticos y en cierta medida –tal como se analizó previamente– difundidas por los candidatos, contenían aquellas propuestas que serían los ejes rectores de su gobierno en caso de ser elegidos.

Una de las preguntas planteadas al inicio de la investigación fue si ¿el Plan Estatal de Desarrollo recogió las propuestas de gobierno realizadas durante el proceso electoral? La primera respuesta a esta cuestión formuló como hipótesis de investigación que en el Plan Estatal de Desarrollo el gobierno electo no incluyó todas las propuestas realizadas durante el proceso electoral.

Por lo tanto, para comprobar la hipótesis planteada se optó por confrontar en la plataforma electoral registrada por la coalición Juntos para Creer –quien postuló al candidato vencedor José Eduardo Calzada Roviroso– con el plan estatal de desarrollo, denominado Plan Querétaro 2010-2015, Soluciones Cercanas a la Gente, mismo que fue publicado en el periódico oficial del estado “La Sombra de Arteaga”, el día 12 de abril de 2010, tomo CXLII, número 20 –en lo sucesivo Plan Querétaro–.

El punto de referencia para la confrontación de contenidos fue la plataforma registrada, toda vez que es el documento que teóricamente proporciona los elementos mínimos para la elaboración del plan estatal de desarrollo y los compromisos realizados por el Lic. Calzada Roviroso durante su campaña.

Los planes estatales para el Desarrollo de cada estado tienen su base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En este caso, el Plan Querétaro, no es la excepción, el cual tiene sustento legal en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Planeación Federal, la Ley de Planeación del Estado de Querétaro; así como en el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro en los artículos del 5 al 15.

Según se describe en el propio Plan Querétaro, para su elaboración se tomó en consideración los resultados de diversas consultas y foros, a partir de los cuales se analizaron los posibles escenarios para definir el proyecto de gobierno. El plan establece que algunos de estos foros se llevaron a cabo durante la campaña y que uno de los foros destacados fue el de los Consejos Estatales de Concertación Social.

Según explica en el Plan Querétaro, también se realizaron encuestas de opinión en todos los municipios, y se llevó a cabo una consulta abierta a la ciudadanía a través de medios electrónicos, de donde se obtuvieron de igual manera distintas propuestas. A raíz entonces de la participación ciudadana se plantearon soluciones a necesidades específicas, estableciendo de esta manera los temas prioritarios.

Recordemos que la CJPC, estableció básicamente tres temas eje, a partir de los cuales planteó 31 propuestas con objetivos específicos de los cuales derivaban distintas acciones por las que se pretendían alcanzar los objetivos planteados.

Por lo tanto la forma en que se abordó el apartado atendió a la misma estructura temática puntualizando los temas contenidos en la plataforma, confrontándolos con el contenido del Plan Querétaro y analizando si en el mismo se establecen medios de control. Ya que, atendiendo al análisis preliminar que se realizó de la Plataforma CJPC, en la misma no se contemplaban los medios para evaluar la realización de los objetivos propuestos y los medios de control necesarios para los mismos.

En la Plataforma CJPC se abordaron los ejes de: 1. Seguridad Económica, 2. Seguridad Social y 3. Seguridad Pública. Por su parte el Plan Querétaro aborda cinco ejes, a saber: 1. Seguridad y Estado de Derecho; 2. Fortalecimiento a la economía; 3. Desarrollo Social y Humano; 4. Ordenamiento Territorial e Infraestructura para el Desarrollo y 5. Gobierno eficiente y cerca de todos.

Por su contenido general, podemos decir que el eje Seguridad Pública de la Plataforma encuentra su reflejo en el eje de Seguridad y Estado de Derecho y en la correspondiente a Gobierno eficiente y cerca de todos. Lo mismo sucede con el de Seguridad Económica, que encuentra su parcialmente homólogo con el eje de Fortalecimiento a la economía. Algunas de las acciones de Seguridad Social, las podemos ver reflejadas en el eje denominado Desarrollo Social y Humano.

Plataforma CJPC	Plan Querétaro
1. Seguridad Económica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento a la Economía</li></ul>
2. Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollo Social y Humano</li><li>• Ordenamiento Territorial e Infraestructura para el Desarrollo.</li></ul>
3. Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"><li>• Seguridad y Estado de Derecho</li><li>• Gobierno eficiente y cerca de todos.</li></ul>

En el eje de Seguridad Económica se hicieron quince propuestas, mismas que se enlistan a continuación: A. Consolidación regional; B. Crecimiento y empleo para todos; C. Competitividad y productividad para mejorar; D. Desregulación y adaptación del modelo de operación empresarial; E. Fortalecimiento de la economía local; F. Infraestructura para crecer; G. Consolidar y ampliar la infraestructura en telecomunicaciones; H. Planeación para el desarrollo urbano; I. Uso de Suelo; J. Control de asentamientos irregulares; K. Vivienda: el patrimonio de la familia; L. Impulso turístico; M. Ganadería y agricultura; N. Medio ambiente y calidad de vida; O. Relaciones entre capital y trabajo.

La estructura del Plan Querétaro tiene una distribución de temas distinto, de tal manera que las temáticas que se abordaron en la Plataforma CJPC se consideraron en los Ejes de Fortalecimiento a la Economía y al de Ordenamiento Territorial e Infraestructura para el Desarrollo.

Las propuestas hechas en la Plataforma CJPC, bajo el eje de seguridad social eran diez: A. Servicios de Salud; B. Mejor educación para nuestros hijos; C. Deporte para el sano desarrollo y competencia; D. Cultura para enriquecer la educación; E. Equidad de género y apoyo decidido a las mujeres, F. Oportunidades reales para los jóvenes; G. Adultos mayores; H. Personas con capacidades diferentes; I. Comunidades indígenas, y; J. Combate a la pobreza extrema y marginación.

Las propuestas que se consideraron en la plataforma CJPC en materia de Seguridad Pública eran seis, a saber las siguientes: A. Seguridad pública eficaz; B. Administración de justicia; C. Protección civil; D. Derechos humanos; E. Gobernabilidad democrática, y; F. Participación ciudadana para desplegar las iniciativas de la comunidad.

A fin de tener una visión más clara sobre las acciones propuestas en la Plataforma CJPC que fueron recabadas en el Plan Querétaro, se decidió ponerlo en cifras.

Para ello se tomó en consideración que en las treinta y un propuestas que se plasmaron en la Plataforma CJPC se establecieron distintas acciones con las cuales tanto la CJPC como el candidato José Eduardo Calzada Roviroso pretendían alcanzar los objetivos planteados. Por su parte en el Plan Querétaro se establecieron distintos programas que atendiendo a la estructura de ambos documen-

tos, hacían las veces de las propuestas de la Plataforma CJPC, dado que es donde se establecía la similitud entre los tópicos a tratar. A partir de los programas el Plan Querétaro, plantea distintas estrategias que a su vez señalan distintas líneas de acción. Estas líneas de acción son el equivalente a las acciones propuestas en la Plataforma CJPC, por lo tanto es con ellas con las que se hizo el comparativo a fin de establecer con datos duros, que tanto se observó de estas acciones en el Plan Querétaro.

Es necesario tener presentes las puntualizaciones que se han hecho a lo largo del análisis entre ambos documentos. En algunas ocasiones varias acciones se encontraban contenidas en distintas líneas de acción, en otros casos aunque no era en un sentido literal se ha atendido al fin que se pretendía alcanzar en cada caso en concreto. En suma, lo que se pretendió demostrar al momento es, cuantas acciones de la Plataforma CJPC fueron consideradas en el Plan Querétaro.

En el Eje de Seguridad Económica se retomaron 35 de las 82 acciones propuestas. La propuesta de la que más acciones se consideraron fue la correspondiente a Infraestructura para crecer, de la cual se consideraron cinco de seis, haciendo un total de un 83.33%. En contraste de la propuesta Desregulación y adaptación del modelo de operación empresarial y la de Relaciones entre capital y trabajo no se consideró ninguna.

Un dato relevante es que de los tres ejes que se contemplaron en la Plataforma CJPC, éste fue el que tuvo una mayor correspondencia en el Plan Querétaro con un 42.68%. El cuadro que se muestra a continuación no puede dar una idea más clara de las acciones retomadas en el Plan Querétaro en materia de Seguridad Económica.

#### SEGURIDAD ECONÓMICA

PROPUESTAS	Número de acciones propuestas	Retomadas en Plan Querétaro	Porcentaje
Consolidación regional	7	4	57.14%
Crecimiento y empleo para todos	7	2	28.57%
Competitividad y productividad para mejorar	6	2	33.33%
Desregulación y adaptación del modelo de operación empresarial	2	0	0.00%
Fortalecimiento de la economía local	8	3	37.50%
Infraestructura para crecer	6	5	83.33%
Consolidar y ampliar la infraestructura en telecomunicaciones	2	1	50.00%
Planeación para el desarrollo urbano	5	3	60.00%

Uso de Suelo	3	2	66.67%
Control de asentamientos irregulares	3	2	66.67%
Vivienda: el patrimonio de la familia	5	3	60.00%
Impulso turístico	4	2	50.00%
Ganadería y agricultura	11	4	36.36%
Medio ambiente y calidad de vida	8	2	25.00%
Relaciones entre capital y trabajo	5	0	0.00%
Total	82	35	42.68%

Las propuestas contenidas en el eje de Seguridad Social que fueron consideradas en el Plan Querétaro, se encontraban dispersas en gran parte por distintos programas. Los programas del Plan Querétaro contenían amplias líneas de acción, pero no eran coincidentes con las acciones propuestas desde el proceso electoral 2009.

La propuesta de la que más acciones se incluyeron en el Plan Querétaro bajo este rubro, fue la de Oportunidades reales para los jóvenes con un 60%. Otras propuestas como la de Adultos Mayores, Personas con capacidades diferentes o la de Combate a la pobreza extrema y marginación, no fueron consideradas. Esto no quiere decir que el Plan Querétaro no haya abordado las problemáticas concernientes a estos temas, más bien nos referimos a que no fueron abordadas con la misma perspectiva de la Plataforma CJPC.

Las propuestas hechas en el eje de Seguridad Social fue el que menos acogida tuvo en el Plan Querétaro con tan solo el 23.03%, no obstante ser el que mayor número de acciones proponía. Tal como se muestra a continuación.

#### SEGURIDAD SOCIAL

PROPUESTAS	Número de acciones propuestas	Retomadas en Pan Querétaro	Porcentaje
Servicios de Salud	11	4	36.36%
Mejor educación para nuestros hijos	27	5	18.52%
Deporte para el sano desarrollo y competencia	12	3	25.00%
Cultura para enriquecer la educación	10	3	30.00%

Equidad de género y apoyo decidido a las mujeres	12	2	16.67%
Oportunidades reales para los jóvenes	10	6	60.00%
Adultos mayores	6	0	0.00%
Personas con capacidades diferentes	8	0	0.00%
Comunidades indígenas	11	3	27.27%
Combate a la pobreza extrema y marginación	6	0	0.00%
Total	113	26	23.01%

El eje de Seguridad Pública fue el que menos acciones se propusieron con sólo sesenta y tres, de las cuales diecinueve se incluyeron en el Plan Querétaro. Es decir el 30.16%

Destaca que en materia de Derechos Humanos, no se consideró ninguna de las acciones propuestas. Por su parte la propuesta de Administración de Justicia fue la que más aceptación tuvo con el 46.15%. El resto de las propuestas se detallan en el siguiente cuadro.

#### SEGURIDAD PÚBLICA

PROPUESTAS	Número de acciones propuestas	Retomadas en Pan Querétaro	Porcentaje
Seguridad pública eficaz	17	5	29.41%
Administración de justicia	13	6	46.15%
Protección civil	9	2	22.22%
Derechos humanos	4	0	0.00%
Gobernabilidad democrática	14	4	28.57%
Participación ciudadana para desplegar las iniciativas de la comunidad	6	2	33.33%
Total	63	19	30.16%

Se puede observar que el Plan Querétaro sólo retomó 80 de las 258 acciones propuestas en la Plataforma CJPC, lo que equivale a sólo el 31.01%. Es decir menos de la tercera parte.



La propuesta de la que más acciones se consideraron fueron la de Oportunidades reales para los jóvenes y Administración de Justicia, en ambos casos 6 acciones. Sin embargo esto sólo significó el 60% y el 46.15% en cada caso. La propuesta que proporcionalmente fue mayor aceptada en el Plan Querétaro fue la de Infraestructura para crecer con un 83.33%, al considerar 5 de las 6 acciones propuestas.

En contraste hubo cinco propuestas de las que no se tomó en cuenta ninguna de las acciones planteadas. Tres de ellas del eje de Seguridad Social.

En suma, 80 de las acciones de la Plataforma CJPC fueron incluidas en el Plan Querétaro. Ese número de propuestas equivale a el 14.01% del total de las líneas de acción que contempla el Plan Querétaro.

## **CONCLUSIONES**

Como referimos inicialmente el medio por excelencia de participación ciudadana es el sufragio. Es a partir de ello que se ha considerado que se deben facilitar al ciudadano todas las herramientas necesarias para forjar una opinión amplia y crítica sobre la oferta política que se le presenta.

A partir de la investigación planteada se analizaron las propuestas hechas por los partidos políticos y sus candidatos, tomando como punto de referencia la plataforma electoral. Esto se hizo así por ser el documento oficial, el que se registra ante el órgano electoral y en el que deberían quedar plasmadas fehacientemente las propuestas de los candidatos.

Los actos de campaña y la propaganda electoral, por sí mismos, si no tienen un eje rector, pueden acarrear ideas equívocas o tendenciosas que induzcan al error y que incurran en actos de carácter demagógico. Es por ello la necesidad de vincularlas a un programa ideológico y plan de trabajo debidamente establecido.

El método empleado para el análisis de las plataformas electorales permitió analizar objetivamente los puntos deseables de cada plataforma electoral. Los resultados demostraron que las plataformas electorales se encontraban lejos de su objetivo y de la naturaleza que les dio origen, dado que la propuesta política que ofertaron fue poco clara y más allá de ello, no se le da una difusión adecuada en las campañas electorales. Al ser así el ciudadano no pudo forjarse una idea cierta que le permita sumarse al proyecto político, social y cultural ofrecido por cada partido a través de sus candidatos, con pleno conocimiento de causa.

De los elementos analizados pudimos observar que el diagnóstico para determinar su plan de acción una vez que sean gobierno, es pobre o francamente nulo y que en muchos casos ni siquiera tuvieron claras cuáles son las facultades de los cargos por los que contendieron, ni la delimitación de competencias federal, local o municipal. El contenido de las plataformas electorales por sí mismas era deficiente. Las propuestas se encontraron hechas al aire pues no tenían un punto de partida que les permitiera establecer parámetros claros para realizar una propuesta y a la postre analizar su cumplimiento.

Lo anterior orilló también a que muchas de las propuestas fueran ambiguas y que en algunos casos no fueran compatibles con las estrategias de campaña.

Si bien es cierto que no se puede sostener de manera absoluta la falta de difusión por parte de los candidatos de las propuestas contenidas en las plataformas electorales durante el periodo de campaña, sí ha quedado evidenciado que la relación que existió entre ambas fue mínima. Ejemplo de ello fue la eliminación del pago en el impuesto sobre la tenencia, que fue bandera de campaña y que sin embargo no estaba contenida en la plataforma electoral.

Con el análisis que se realizó de fotografías y de las inserciones en prensa quedó demostrado el interés de los candidatos de posicionar su imagen por encima de su propuesta. Muchas de ellas eran exclusivamente imágenes del candidato sonriente o de reuniones sociales en las que había participado sin que se hiciera alusión a ninguna propuesta política.

En el Plan Estatal de desarrollo el gobierno electo no incluyó todas las propuestas de la plataforma electoral. Entre el momento de elaboración de la plataforma electoral, la campaña, la elección y finalmente la formulación del plan estatal de desarrollo, tal pareciera que se van diluyendo aquellas primeras promesas para dar lugar a aquello que posicione políticamente al candidato electo.

La mayor parte de las propuestas planteadas en la Plataforma Electoral de la Coalición Juntos para Creer, no fueron incluidas en el Plan Querétaro. Considero que las principales causas atendieron a deficiencias en la elaboración de la plataforma electoral.

Si bien podría decirse que el Plan Querétaro 2010-2015 conserva el espíritu de la plataforma electoral, nos se puede afirmar que haya sido un nítido reflejo de ésta.

Finalmente se concluye que durante el proceso electoral de 2009, efectivamente en el Estado de Querétaro no hubo las condiciones para que los ciudadanos conocieran las propuestas de gobierno de los partidos políticos y de sus candidatos y emitieran un sufragio razonado.

Se considera que en principio se requiere hacer una modificación a la legislación electoral que vincule realmente las plataformas con las campañas electorales, estableciendo mecanismos de control y vigilancia. Así mismo se deberán establecer sanciones claras y exigibles ante el incumplimiento.

Se debe dar una mayor difusión al contenido del Plan Estatal de Desarrollo y a la relación existente de este con lo propuesto en la plataforma electoral y durante las campañas.

Es necesario establecer mecanismos de participación ciudadana que permitan al ciudadano dar seguimiento a las promesas de campaña, ya exigir su cumplimiento o bien una explicación razonada ante la imposibilidad de llevar a cabo lo propuesto.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

### *1. Bibliografía:*

ACKOFF, Russel L., *Un nuevo enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional*; Serie Praxis, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978

ANDRADE Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, México, Oxford, 2010

ARRATÍBEL Salas, Luis Gustavo, *Campañas electorales*, en *Apuntes de Derecho Electoral: Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

- BALBUENA Cisneros, Arminda y Fragoso Lugo, Lucero, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y Patrón Sánchez, Fernando, (coord.), *Democracia Participativa, Visiones, Avances y Provocaciones*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad Autónoma de Guanajuato y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- CHACÓN Rojas, Oswaldo, *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*. México, Fontamara 210.
- DAHL, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos, el perfil del ciudadano en una democracia*, trad. de Fernando Vallespín, México, Taurus, 1999.
- , *Poliarquía: Participación y oposición*, España, Tecnos, 2009.
- , *La democracia y sus críticos*. Trad. Leandro Wolfson, Barcelona, Paidós, 1992, p. 373.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto, et. Al. *Metodología de la Investigación* (4ª.ed), México, Mac Graw Hill, 2006.
- , *Metodología de la Investigación* (5ª.ed), México, Mac Graw Hill, 2010.
- IBINARRIAGA, José Adolfo y Trad. Hasbun, Roberto, *El arte de la Guerra Electoral*, México, Campus Libris, 2009.
- KERLINGER, Fred N., *Investigación del Comportamiento. Técnicas y Metodología*. 2da. Ed., México, Interamericana, 1985.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, México, Ariel Ciencia Política, 2004.
- MIKLOS, Tomás, *Criterios básicos de planeación*, en MIKLOS Tomás (coord.) *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. México, Instituto Federal Electoral y Siglo Veintiuno Editores, 2000.
- , *Criterios básicos de planeación*, México, Instituto Federal Electoral, 1998.
- MORALES Garza, Martagloria, *La Lucha por la gubernatura. Las elecciones en Querétaro 2009*, en Gustavo López Montiel, Francisco Reveles y Rosa María Mirón Lince, (coord.), *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*, México: UNAM, IEEM. Disponible también en <http://democraciaenmexico.org/queretaro/martha-gloria-morales-garza.html>, consultado el día 14 de agosto de 2011, a las 8:00 horas.
- PEREZ Castañeda, Juan Carlos, *La planeación y el Desarrollo Rural*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.
- RAPHAEL, Ricardo, *para entender La institución ciudadana*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*; España, Alianza Editorial, 1992.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993.
- VARIOS. *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memorias del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Cámara de Diputados, México, Instituto Federal Electoral, Tri-

bunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B. Estudios Comparativos. b) Estudios Especiales, número 25.

## 2. Legisgrafía

Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas

Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado el 6 de febrero de 2009.

Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado el 29 de junio de 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

Constitución Política del Estado libre y Soberano de Querétaro

Declaración Universal de los Derecho Humanos.

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

*Lineamientos Generales del Instituto Federal Electoral para el Uso de Recursos en Materia de Difusión en Medios Impresos e Internet y Elaboración e Impresión de Materiales Promocionales*, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194541&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194541&fecha=10/06/2011), consultado el 5 de enero de 2012, a las 10:05 hrs.

## 3. Hemerografía

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicado el 11 de junio de 2013.

## 4. Otros

*Monitoreo de gastos de campaña* realizado por el IEQ durante el proceso electoral de 2009.

Instituto Electoral de Querétaro, *Estrategia de Comunicación 2012 del Instituto Electoral de Querétaro*.

-----, INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO, *Carpeta de Información electoral básica*, Querétaro 2009, México, Instituto Electoral de Querétaro, 2009

Instituto Federal Electoral, gráfica estadística sobre el porcentaje de participación ciudadana que representan los votos válidos y los votos nulos, a nivel nacional y por entidad federativa.

-----, [http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/reportes/nac\\_val.html](http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/reportes/nac_val.html), consultado el día 11 de junio de 2010, a las 19:38 hrs.

Página de Internet <http://www.libertaddepalabra.com/>

Página de Internet del Partido Acción Nacional <http://www.pan.org.mx/portal/> historia, consultado el consultado el día 29 de enero de 2012, a las 21:21 horas.

Página electrónica de la Comisión de Fiscalización Electoral del Chiapas, <http://www.cofelchiapas.org.mx/2010/>, consultado el 11 de noviembre de 2010, a las 10:00 horas.

Página electrónica “Elecciones México”, <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/>, consultado el 20 de abril de 2011.

Página oficial de Gobierno del Estado, <http://www.queretaro.gob.mx/transparencia/detalledependencia.aspx?q=YhT5iDRJbDA6XSsxgWhfj6JVMgluMRDPuMoJKDnfnwm3sT8eIKIJgIF9O/1fDklvSZxPnRhw8GhZQmCnko5koN9LgSB0H5z+AslvFjDd/dRUJNK1qfkH+Qy7wI5vdvdJKTo73QBreOGBdbGoxPus5zXJUdSVZCIVEcFXDBelfpEJQY+85oZ2WNsY4TmNDtx12V5zQRuipxxtbHYfv8/G1k9ATnfDdY+cRofRCOGC15XYmzwHgVvXFLft3B3hJKDUuR9cHRwtvB8gzjQfpqmy5KnITFI9B0tIJXBHdqtroVqvJDcBg6aGA==>, consultado el 25 de agosto de 2012 a las 11:54 p.m.

Página de la Procuraduría General de Justicia del Estado, [http://www.pgjqueretaro.gob.mx/Enterate/Noti\\_100912\\_GobernadorEntregaVivienda.html](http://www.pgjqueretaro.gob.mx/Enterate/Noti_100912_GobernadorEntregaVivienda.html), consultado el 26 de noviembre de 2010, a las 22:51 hrs.

Plan Querétaro 2010-2015, Soluciones Cercanas a la Gente, publicado en el periódico oficial del estado “La Sombra de Arteaga”, el día 12 de abril de 2010, tomo CXLII, número 20.

Plataforma electoral del Partido Acción Nacional

Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática

Plataforma electoral del Partido Convergencia

Plataforma electoral del Partido Social Demócrata

Plataforma electoral del Partido del Trabajo

Plataforma electoral del Partido Verde Ecologista de México

Plataforma electoral de la Coalición Juntos para Creer

Real Academia de la Lengua Española, voz: representación. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO\\_HTML=2&TIPO\\_BUS=3&LEMA=representaci%F3n](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2&TIPO_BUS=3&LEMA=representaci%F3n), consultado el día 16 de junio de 2012, a las 12:03 hrs.

----, voz: Publireportaje. <http://lema.rae.es/drae/?val=publireportaje>. Consultado el 3 de noviembre de 2012, a las 13:35 hrs.

Respuestas a diversas solicitudes de información contenidas en los expedientes 157/2011, 158/2011, 161/2012 y 82/2012, del Instituto Electoral de Querétaro.

Respuesta emitida por la Vocal Ejecutivo en el oficio número SPF/UIGPE7/AJ/0184/2012, a la solicitud de información con folio 00070212 Vía Infomex Querétaro.

Respuesta emitida por la Vocal Ejecutivo del Estado de Querétaro en el oficio número SPF/UIGPE/AJ/607/2013, en cumplimiento a la resolución dictada por la Comisión Estatal de Información Gubernamental, en el recurso de revisión 91/2012.

Guevara Niebla, Gilberto. 1998. *Democracia y Educación*, México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de divulgación democrática, número 16.

Sartori, Giovanni. 1993 *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Glosario. Voz. Plataforma Electoral. <http://portal.te.gob.mx/glosario>, consultado el 31 de julio de 2011, a las 18:08 hrs.



## **Libertades religiosas en la modernidad: pensar la consolidación democrática y la ciudadanía en Guanajuato desde la lógica de la pluralización religiosa**

**Jean Eddy Saint Paul**

Departamento de Estudios Políticos. Universidad de Guanajuato

jsaint@ugto.mx, dejapsa@gmail.com

### **Preámbulo:**

Escribí este trabajo de manera exclusiva como una de mis aportaciones a un proyecto de gran trascendencia para la consolidación del Cuerpo Académico (CA): Democracia, Sociedad Civil y Política Internacional de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Una versión preliminar de esta investigación fue previamente publicada como Documento de Trabajo (DT) en la Serie de *Estudios Políticos* de la misma División.

En el presente estudio, presenté un análisis empírico de las ‘libertades religiosas’ en gestación en la ciudad del estado para arribar a una construcción teórica por medio de la cual traté de explicar cómo esta ciudad está embarcada en una dinámica de transformación de los valores tradicionales. Creo que la pluralidad religiosa podría constituir una potencial variable independiente para medir el grado de avances de la entidad en el proceso de construcción de la democracia. Sostengo esta opinión en la medida en que

No puede haber democracia consolidada sin el reconocimiento y la valoración de tanto de la diversidad como del pluralismo que tiene que ser reflejado en la convivencia cotidiana de cualquier sociedad democrática. De conformidad con lo anterior, mi concepto de pluralismo no se agotaría únicamente en lo religioso, sino que abarcaría también las condiciones de las minorías étnicas, raciales y sexuales. Para mí, no puede haber democracia consolidada en Guanajuato como en México si seguimos de pensar los valores como elementos fijos y rígidos. En una sociedad democrática, es la propia sociedad que marca el cambio de los valores. Por lo tanto, es un contrasentido, tratar de negar derechos humanos a terceros utilizando eslóganes como “Guanajuato, tierra de valores”.

Una de las fuentes teóricas sobre la cual me apoyaría para defender mi argumento es la propuesta de la “Democracia Radical” elaborada por la teórica de la política Chantal Mouffe, quien a partir de una interesante discusión teórica y epistemológica con John Rawls, Norberto Bobbio, Bryan S. Turner, Quentin Skinner, Michael Walzer, entre otros, propone la idea de que la “democracia en su sentido moderno no puede ser desvinculada con conceptos como ‘ciudadanía’, ‘comunidad política’, ‘plura-

lismo' y el tema de los 'derechos'. Lo que la lleva a definir la ciudadanía como un sistema de derechos constitucionales sociopolíticos disponibles (y/o garantizados a) todos los miembros de una determinada comunidad política (Mouffe, 1992: 6).

Me parece crucial echar mano de la propuesta de la *Radical Democracy*. Porque, primero, permite comprender los debates sobre el pluralismo y la consolidación democrática al reconocer que para conseguir la diversidad y la pluralidad sociales se hace necesario que los sujetos cognoscentes luchen para conseguir la creación de una comunidad flexible como expresión de sus identidades. Segundo, porque Chantal Mouffe y sus colaboradores: 1) entienden la política democrática como una construcción discursiva que reconoce la multiplicidad de las lógicas sociales; 2) sitúan la democracia moderna en el corazón del liberalismo político; 3) presentan la democracia como un régimen compatible y sensible por el respeto de los derechos humanos; 4) régimen que aboga en pro de la distinción esférica entre Estado e Iglesia (s), leyes civiles y leyes religiosas y 5) lo más importante, la propuesta de la 'democracia radical' reconoce el carácter contingente y ambivalente de las identidades y de los valores socioculturales (véase Mouffe, 1992).

Por lo que de manera implícita defenderé la idea de que "la democracia moderna –en nombre del principio del pluralismo –debe descansar sobre el reconocimiento de las derechos tanto de las mayorías y de las minorías; y que la consolidación democrática debe de manera imprescindible contemplar la aceptación y el reconocimiento de las susodichas diferencias.

Aunque, me he documentado un poco en la teoría política y la filosofía política, vale precisar que la presente investigación se inscribe en el corazón de la sociología y específicamente de la sociología de las religiones. Su objetivo consiste en hacer visible la manera en que la ciudad de Guanajuato está inmersa en un interesante proceso de mutaciones de las creencias y prácticas religiosas en tiempos globales, por una parte, y por la otra proponer un análisis teórico que ayude al lector a entender, desde la sociología de las religiones, el lugar de las religiosidades contemporáneas en nuestras sociedades globalizadas.

**Palabras clave:** Guanajuato, Libertades, Democracia, Globalización, Pluralización religiosa, Ciudadanía.

## I. Introducción general

### I.1. Planteamiento del problema

En una reunión académica, un colega afirmó en un tono *bromista* "si uno mira lo que dicen los datos del INEGI, lo que tenemos en Guanajuato se llama 'univocidad religiosa'". Efectivamente, cualquier analista que se basa únicamente en los datos derivados del Censo de Vivienda y Población 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) podría sentirse tentado en afirmar que el estado de Guanajuato<sup>549</sup>, en lo concerniente a la religiosidad, es puro catolicismo y no habrá lugar para vocablos y expresiones como "diversidad religiosa", "pluralidad/pluralización religiosa",

---

<sup>549</sup> De acuerdo con el INEGI de una población total de 112.336.538 personas residentes en el territorio mexicano, el 83.9 por ciento afirma ser adherente del catolicismo, 7.6 por ciento siguen las religiones protestantes y evangélicas, 2.5 por ciento otras, y 4.6 por ciento aseguraron no tener religión; sin embargo, el estado de Guanajuato es el más católico de todo México. En Guanajuato el 93 por ciento de la población se dice adherente del catolicismo. Con diez puntos porcentuales arriba, Guanajuato ocupa cómodamente el primer lugar en términos de adscripción al catolicismo y es seguido por su vecino Aguascalientes (INEGI, 2010; INEGI, 2012).

“desregularización” y “(re)configuración de las prácticas y creencias religiosas” que son algunos de los rasgos característicos de las ‘sociedades pos-seculares’<sup>550</sup>.

No obstante en la ciudad de Guanajuato se evidencia la presencia de múltiples religiosidades, y es una ciudad que está habitada por varios D(d)ioses, al mismo tiempo. De acuerdo con los datos censales del INEGI relativos a la diversidad religiosa entre los años 2000 y 2010, si bien es cierto que el catolicismo ha sido la religión de la mayoría de los guanajuatenses; no obstante se puede apreciar también a seguidores del anglicanismo, del bautismo, del nazarenismo, del luteranismo, del metodismo, del prebiterianismo, del pentecostalismo, de religiones neo-pentecostales como Luz del Mundo. Adicionalmente, el universo socio-religioso fue configurado también por otras religiones evangélicas, espiritualistas y de otras tendencias como los Mormones, los Testigos de Jehová, entre otras confesiones y denominaciones, tal como se puede apreciar en los siguientes cuadros.

Cuadro 1. Apreciación de la diversidad religiosa en la ciudad de Guanajuato antes del año 2000.

Población total de la ciudad de Guanajuato (antes del año 2000)	124 190	Porcentaje
Católicos	119 882	96, 53%
Anglicanas	5	0, 0040%
Bautistas	50	0,040%
Nazareno	1	0, 0008%,
Luteranos	5	0, 0040%
Metodistas	23	0, 018%
Prebiterianos	7	0, 0056%
Pentecostales	135	0, 10%
Islámicas	4	0, 0032%
Espiritualistas	32	0, 028%
Otras religiones	75	0, 060%

<sup>550</sup> Bajo el concepto de ‘post secular age’, Jürgen Habermas aboga por el establecimiento de las condiciones que deben desembocar en la coexistencia y diálogo entre lo religioso y lo secular. Ubicándose dentro del paradigma de la “ética de la discusión”, Habermas busca vincular la racionalidad no con la subjetividad, sino más bien con la intersubjetividad, condición fundamental para renovar el proyecto de la modernidad. Este diálogo entre lo religioso y lo secular podría, en clave habermasiana, ayudar a avanzar en la realización de las promesas de la igualdad y de la libertad (Habermas, 2003). Esta lógica epistemológica explica por qué el que se suscribe al ateísmo metodológico acepta dialogar con el teólogo Joseph Ratzinger en la Academia Católica de Baviera el 19 de enero de 2004 y discutieron sobre la dialéctica de la secularización, desde la razón y la religión. No obstante la expresión de ‘sociedades pos-seculares’ no está aprobada de manera unánime por la comunidad científica. Por ejemplo, Philip S. Gorski y Ates Altinordu, profesores del Departamento de Sociología de Yale University, manifiestan su escepticismo de que la humanidad está en una era pos-secular. De preferencia tienden más a creer que la humanidad está atravesando una nueva época, un nuevo tramo de la historia que comporta sus propios rasgos característicos en lo que se refieren a las experiencias religiosas (Gorski, Altinordu, 2008).

Sin religión	953	0,76%
No especificado	1076	0,86%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INEGI, 2000.

Cuadro 2. Apreciación de la diversidad religiosa en la ciudad de Guanajuato antes del año 2010.

<b>Población total de la ciudad de Guanajuato (antes del año 2000)</b>	<b>159 027</b>	<b>Porcentaje</b>
Católicos	150 094	94,38%
Ortodoxos	8	0,005%
Protestantes históricos o reformados	113	0,07%
Pentecostales, evangélicas o cristianas	3471	2,18%
Bíblicas diferentes de evangélicas	1227	0,77%
Origen oriental	49	0,03%
Judaicas	13	0,008%
Islámicas	5	0,003%
Raíces étnicas	2	0,0012%
Espiritualistas	5	0,005%
Otras religiones	9	0,0056%
Sin religión	3040	1,91%
No especificado	988	0,62%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi 2000

### 1.2. Pluralización religiosa en el marco de la globalización cultural: más allá de los censos del INEGI

Una primera interpretación de los cuadros anteriores permite sostener que en la ciudad de Guanajuato estamos de cara a un verdadero proceso de diversificación de las creencias y ofertas religiosas en el marco de la globalización cultural, cuya pluralización constituye uno de los rasgos indelebles. La ciudad del estado reputado como el más católico y conservador de los Estados Unidos Mexicanos está insertado de lleno en la globalización que en su dimensión cultural está acompañada de un bombardeo cotidiano de símbolos e imágenes que han transformado la ‘vida cotidiana’ de las personas en lo referente al tema de la reconfiguración de las creencias y prácticas religiosas.

Los datos empíricos del INEGI permiten apreciar que en Guanajuato capital, si bien es cierto que el catolicismo sigue siendo la religión hegemónica, pero también se puede observar un paulatino debilitamiento del catolicismo, en cuanto a monopolio de fe y lo sagrado se refiere. No obstante, la cuestión de la diversidad religiosa en la ciudad de Guanajuato es todavía mucho más compleja que la simple tipología elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) que no ha permitido apreciar el hecho religioso en toda su complejidad. Por ejemplo, los datos del INEGI no permiten apreciar los seguidores de los Testigos de Jehová, de confesiones neo-pentecostales como Trigo y Miel, así los seguidores de la Iglesia de Jesucristo de los santos de los últimos días mucho más conocido como Mormones.

Otro problema que contiene la clasificación del INEGI radica en la falta de definición operacional de los conceptos y categorías analíticas utilizadas para establecer la tipología de las religiones que operan en el universo socio-religioso de la ciudad de Guanajuato. Por ejemplo no se sabe con certeza ¿a qué se refieren las nociones de “espiritualistas”, “raíces étnicas”, “Bíblicas diferentes de evangélicas”? Éste último concepto reviste por ejemplo un carácter *fourre-tout*, es decir, algo en el cual cabe todo.

### *1.3. Guanajuato capital: hacia una nueva aproximación de la diversidad religiosa en el contexto de la globalización cultural.*

En acuerdo con esta perspectiva y en consonancia con la globalización cultural marcada por una multiplicidad de las ofertas religiosas, en la ciudad de Guanajuato, más allá de las asociaciones religiosas mencionadas en líneas anteriores, se denota también la presencia de videntes y consejeros (as) espirituales que se han dedicado a prácticas esotéricas. Por ejemplo en la colonia Pastita, existe una “vidente” que diciendo respetar la ciencia médica y religiones, propone ayudar a las personas a conseguir salud, dinero, amor, siembra y ganado.

Lo anterior compagina totalmente con las premisas teóricas de lo religioso en el contexto de la globalización cultural que ha sido acompañado por la expresión y la visibilidad de nuevas formas de espiritualidades. Hoy por hoy, muchas personas, en búsqueda de desarrollo y de plenitud personal, tienden a recurrir al estudio de la inteligencia emocional y a las pseudociencias y por consiguiente se puede observar actualmente un cierto incremento de un incremento de prácticas religiosas centradas en nuevos vudúes, yoga, prácticas terapéuticas, lecturas de cartas y de tarot, entre otras cosas.

Así que, en este contexto de hibridez marcada por procesos de desregulación, descomposición y re-significación de las ofertas religiosas, la ciudad de Guanajuato no se quedó atrás. Es una ciudad inmersa en un dinámico proceso de transformaciones de las ofertas y creencias religiosas. Los códigos y pautas culturales y religiosas están mutando. En la capital del estado, existen dos formas de expresiones de las religiosidades: una que se expresa de manera un “poco” silenciosa y otra más visible. Existen grupos o comunidades religiosas que tienen regularmente sus servicios, pero en sus comunidades cerradas, lo hacen de manera muy privada y no se han animado a ocupar los espacios públicos para manifestar su fe y convicción religiosa. Las religiones orientales caben dentro de este marco. Mientras que otros grupos religiosos como: Mormones, Testigos de Jehová, Metodistas, Iglesia Cristiana y Neo-pentecostales como Trigo y Miel, son más propensos a ocupar los espacios públicos para hacer el proselitismo religioso. Así que, en la actualidad, se puede constatar una mayor flexibilización del espacio público que actualmente ha favorecido la manifestación de diversas ofertas y expresiones religiosas.

En esta era de la globalización cultural, se observa en la ciudad de Guanajuato una “relocalización en la organización de la religiosidad contemporánea”. Se puede observar un doble proceso de “fragmentación” y de “desinstitucionalización” de las creencias religiosas.

## **II. Pluralización religiosa, libertades ciudadanas y construcción de la democracia: mis aportaciones al tema genérico del libro.**

Como sentenció, escribí este trabajo como capítulo de un libro colectivo sobre Libertades y Consolidación Democrática en Guanajuato que estamos sacando entre varios miembros del Cuerpo Académico: “Democracia, Sociedad Civil y Política Internacional”. Una de mis intenciones consiste en hacer una aportación original al tópico de la construcción de la democracia.

Quedo convencido de que para ir avanzando en la construcción de una meta-teoría con suficiente fuerza explicativa sobre los procesos de construcción de la democracia, es menester introducir una serie de variables culturales que nos permitirán tener en cuenta lo que está pasando en el mundo simbólico.

Lo anterior es fundamental en la medida en que muchas veces los procesos de pluralización religiosa son muestras o señales de cambios de valores y gestación de actitudes que pueden ser muy compatibles con la construcción de la democracia. La libertad religiosa es una muestra del nivel de tolerancia que puede prevalecer dentro de una sociedad pluralista.

También, me gustaría precisar que me metí en el mundo simbólico para discutir la cuestión de la consolidación de la democracia en Guanajuato debido a dos cuestiones.

En primer lugar, al pensar la noción de ciudadanía, que es uno de los temas genéricos de este libro, soy de la creencia de que se trata de un concepto cuya comprensión analítica va más allá de la esfera política y del simple ejercicio de los derechos civiles, sino más bien hay que enfocarla como algo que se construye en el espacio-tiempo mediante contradicciones, luchas, conflictos, reglamentaciones y consensos por una parte; y que es el resultado de una serie de valores compartidos, por otra parte (Leca, 1992; Passerin d’Entrèves, 1992).

En segundo lugar, tengo una cierta insatisfacción personal con la manera en que se ha trabajado recientemente esta noción en las ciencias sociales. Generalmente, cuando leo los libros de sociología política y de ciencia política que versan sobre la noción de democracia, me he topado, por lo general, con dos grandes perspectivas. Una perspectiva que muchos autores (como: Sartori, 2000; Linz, 1987; Dahl, 1991; con sólo citar algunos nombres) llaman la lógica procedimental. En la susodicha perspectiva se habla de ‘Estado de derecho’ refiriéndose a una máquina o aparato que descansa sobre un complejo institucional denso y funcional. Un Estado dotado de poderes infraestructurales tal como lo planteó Michael Mann (1993). Es decir, un Estado en el cual las leyes existen y están puestos al servicio de la ciudadanía. Por lo tanto, desde la lógica procedimental para conseguir la consolidación de la democracia se requieren de una sana ‘competencia electoral entre élites’. Eso presupone dos grandes condiciones. En primer lugar que existe un sistema de partidos políticos pluralistas y abiertos a las competiciones. Y como consecuencia lógica de la precedente, los ciudadanos deben de contar con unos organismos electorales en los cuales tanto los candidatos como los votantes pueden confiar. Es lo que los especialistas de las cuestiones político-electorales de México llaman el fortalecimiento y la ciudadanía de las instituciones electorales (Olvera, 2005). Aquí sobra decir que para ello, “en cualquier democracia que aspira a la consolidación es necesario llevar a cabo elecciones que deben de concretarse en intervalos regulares, ser libres y limpias. Estos tres pre-requisitos muchas veces son planteados como los pilares básicos de todo régimen democrático” (véase O’Donnell, 1988; Bobbio, 2003; Linz, 1987; Huntington, 1991).



Adicionalmente, dentro de la visión procedimental, se mencionan las famosas expresiones de “*accountability*” y de “*responsiveness*” que en la academia de lengua española se han traducido por la noción de “rendición de cuentas”. Una democracia difícilmente será consolidada en una situación donde se utiliza la administración pública o mejor dicho las entidades burocrático-administrativas como si fueran el “*pater-familiaris*” de las élites del poder. Por lo que la rendición de cuenta es como un candado para limitar los niveles de corrupción política y económica. Igualmente, se valora la idea de equilibrio intra-gubernamental recordando a Charles Montesquieu, así como el acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental.

La segunda perspectiva que acompaña los debates sobre la consolidación de la democracia es por lo general llamada “perspectiva sustantiva de la democracia”. En esta perspectiva, se otorga una importancia particular no solamente a las instituciones, sino también a los actores y sujetos políticos. Se ha esforzado por medir la democracia en función o mejor dicho sobre la base del disfrute de los derechos y del goce de las libertades por los individuos. En la perspectiva sustantiva se toma en cuenta los niveles de participación de los actores localizados en las esferas de la sociedad civil y su involucramiento en cuestiones sociopolíticas y culturales. Así, pues, dentro de la perspectiva sustantiva los investigadores se han preguntado por la igualdad que disponen los individuos en el ejercicio de sus derechos y/o libertades civiles y políticos.

Así que, en situaciones ideales, creo que la consolidación de la democracia debería de descansar sobre las dos grandes perspectivas porque cada una contiene elementos valiosos para ir avanzar en este constructo que se conoce como ‘democracia’. Pero, penosamente, la perspectiva institucional y procedimental tiende a prevalecer en los debates que versan sobre la consolidación democrática.

Basándome en esta observación teórica, me he afanado por contribuir a la comprensión analítica de la democracia al hacer hincapié en la perspectiva sustantiva. Desde esta óptica, comparto ampliamente la visión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que, desde los noventa, plantea la idea de que “la consolidación de la democracia debe de manera perentoria transitar por los procesos de promoción y consolidación de los valores”. Los debates sobre la consolidación de la democracia están insertados en una etapa avanzada de la globalización. En estos tiempos globales marcados por movimientos internacionales de población (oleadas migratorias) e intercambios culturales, la consolidación de la democracia requiere de la existencia de sociedades abiertas a las diferencias culturales, étnico-raciales y religiosas (Walzer, 1992, 1993; Kymlicka, Norman, 1994), es decir, sociedades en las cuales se presentan candados institucionales capaces de impedir lo que Alain Touraine –retomando a Alexis de Tocqueville– llama la tiranía de las mayorías sobre las minorías. Asimismo, la construcción de la democracia necesita de sociedades en las cuales existen sujetos cognoscentes que están trabajando día a día para construir comunidades y sociedades pluralistas, abiertas al diálogo y que otorgan un valor sacro a nociones como ‘respeto’, ‘tolerancia’ y ‘libertad de conciencia’ (Véase Mardones, 1988; Locke, 1990 [1689]; Kolakowski citado por Beck, 2009; Hottois, 2002).

Con base en todo el planteamiento anterior, en mi investigación sobre Libertades religiosas en la modernidad, abogo para que se aprehenda la expresión de ‘consolidación democrática’ como una variable-criterio o variable dependiente de las libertades que se miden en función de ciertos indicado-

res como puede ser el grado de disfrute de las libertades religiosas, derechos civiles fundamentales en la construcción de una ciudadanía democrática.

La pertinencia de mi argumento estriba en el hecho de que mi comprensión de la consolidación democrática no descansa únicamente en los factores “físicamente sólidos que son palpables y tocables”, pero igual y sobre todo en los valores (libertades, diversidad y pluralismo) que participan activamente en la configuración del mundo simbólico. En este sentido, me adhiero a la perspectiva analítica de Luciano Tomassini quien en su trabajo “El giro cultural de nuestro tiempo” establece una nítida relación entre los valores culturales de una determinada sociedad y el estilo y calidad de desarrollo económico, político y social de esta última (Tomassini, 2001).

Para explicitar la noción de la consolidación de la democracia, vale precisar que la democracia es tanto un “estilo de vida” (Macpherson, 1997) como un “constructo”. Opinando sobre las correlaciones entre “Derecho y Democracia”, el filósofo belga Marc Maesschalck recomienda concebir la idea de la democracia como una estructura provisional que puede ser contestada radicalmente, en la medida en que se trata de una estructura que puede ser superada en algún momento histórico (Maesschalck, 1989). Por su parte, Chantal Mouffe, en su libro *Dimensions of Radical Democracy*, sostiene que ninguna democracia es “*fully achieved*”, es decir, completamente acabada (Mouffe, 1992). En otras jergas, toda democracia se inscribe en un proceso y dentro de una relación conflictual entre libertades e igualdad. Y concibiéndola como un ‘constructo’, es importante precisar que para que un sujeto-individuo se transforme en ciudadano, es menester la existencia de un espacio público flexible en el cual pueden problematizar sus reivindicaciones múltiples. Así que, haciendo mía la opinión del sociólogo boliviano Fernando Calderón Gutiérrez, este constructo que llamamos la democracia tiene cabida y puede progresar únicamente en un terreno en el cual se reconoce al otro como sujetos portador de un conjunto de derechos objetivos y subjetivos, es lo que Calderón Gutiérrez califica como: ‘la eliminación de la dialéctica de la negación del otro’ (Calderón Gutiérrez, 2002). Para ello, necesitamos de un contexto político-cultural que valora la cultura de la tolerancia que implica el reconocimiento del otro pese a sus diferencias.

Por lo que la actitud a adoptar en el marco de la construcción de un Estado democrático consiste en valorar los derechos de todos los individuos-ciudadanos, no importan que sean los de las mayorías o de las minorías. De allí la pertinencia de las ideas del sociólogo Roberto Blancarte quien asevera que “*en México se reconoce cada vez más como un mosaico multicromático y que las identidades que surgen de la cultura son mucho más complejas y cambiantes que las percibidas hace tiempo*” (Blancarte, 2010: 12).

En resumen, no creo que la democracia debe de agotarse en la lógica procedimental, sino que tiene que tomar en cuenta y sobre todo enfocarse en la construcción de la subjetividad de los participantes. Y en este sentido, cierro mi argumento siguiendo al científico social Norbert Lechner quien en sus reflexiones sobre la política ponía de relieve el sentido de la subjetividad humana. Lechner afirma que:

[N]o se puede concebir una política democrática a partir de la unidad nacional o alguna identidad pre-social, sino a partir de las diferencias... y que [dentro] de un proceso democrático nos exige a entender que el futuro descansa en una elaboración intersubjeti-

va en la cual la libertad del otro deja de ser una amenaza a la propia identidad, sino más bien figura como condición de su despliegue... (Lechner, 1995).

Concluyo al tomar la libertad de afirmar que “los grandes desafíos que aquejan la consolidación de la democracia en la ciudad de Guanajuato no radican únicamente en el nivel de competición electoral intra-élites, tampoco en la rendición de cuentas: *accountability* y *responsiveness* (horizontal y vertical), en las garantías que pueden gozar los medios de comunicación masiva (radio, televisión y periódicos), etc., pero depende sobre todo de un conjunto de factores culturales que son estrechamente vinculados con los valores cambiantes en el seno de la sociedad guanajuatense. La consolidación de la democracia en esta ciudad será una realidad en el momento en que las élites políticas, religiosas y culturales entienden y aceptan como tal que en esta ciudad los valores sociales actuales no son únicamente los del catolicismo romano apostólico-guadalupano. La pluralidad de las libertades religiosas observada es una señal de las diferencias culturales y religiosas operantes en la susodicha sociedad. En este sentido, todo proyecto de consolidación de la democracia debe tomar en cuenta las diferencias (*différences*). Por lo que las Leyes (derechos y obligaciones), así como las políticas públicas y sociales deben de ser aprehendidas sobre la base de criterios capaces de reflejar estas diferencias (véase Walzer citado por Mouffe, 1992). Y parafraseando a John Rawls, diría que “reconocer y aceptar las diferencias y cultivar la tolerancia” son elementos fundamentales de todo régimen democrático-liberal (Rawls citado por Kymlicka y Norman, 2004: 360). En el caso específico de Guanajuato es algo que está pendiente, porque todavía en el año 2013 existe una importante parte de la élite de esta entidad que sigue pensando Guanajuato con los lentes del pasado y que luchan para que se conserven los valores de antaño que han participado en la constitución de las bases fundacionales de la sociedad guanajuatense. Para ellos, somos nosotros los individuos quienes tenemos que adaptarnos a la sociedad. No fue por casualidad que en una de las entrevistas, un notable de la ciudad en repetidas veces mencionaba las palabras de ‘tradicición’ y de ‘valores’. No quieren entender que las tradiciones se hacen tradiciones, pero no nacen como tales (Nisbet, 1996).

Desde esta óptica, la consolidación de la democracia en la entidad requería de mayor flexibilidad de pensamiento de organizaciones de la sociedad civil (OSC) como son: “Pasos por la Vida”, “Movimiento Juvenil Dilo Bien” y “Ciudadanos Unidos por Guanajuato”, porque la democracia no puede ser consolidada en un contexto en el cual las mayorías piensan que las minorías no deben de tener derechos; no puede haber, como decía Diane Ethier, democracia consolidada, sin el reconocimiento efectivo del principio de la ciudadanía, así como la protección de los derechos de las minorías (Ethier citada por Van Eeuwen, 1996: 20).

## Referencias

- Blancarte, Roberto coord. 2010. *Los grandes problemas de México. XVI. Culturas e Identidades*, 1ª ed., México, El Colegio de México.
- Beck, Humberto. 2009. “Fe y filosofía. Conversación con Leszek Kolakowski”, *Letras Libres*, marzo.
- Bobbio, Norberto. 2003. *El futuro de la democracia*, 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica (FCE). Título original: *Il futuro della democrazia*, Turín: Giulo Einaudi, 1984. Trad. de José F. Fernández Santillán.
- Calderón Gutiérrez, Fernando. 2002. *La reforma de la política: deliberación y desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad.

- Dahl, Robert A. 1991. *La democracia y sus críticos*. 1ª ed., Buenos Aires, Paidós.
- Gorski, Philip S.; Altinordu, Ates. 2008. "After Secularization?" *Annual Review of Sociology*, Vol. 34, pp. 55-85.
- Habermas, Jürgen; Ratzinger, Joseph. 2008, *Entre Razón y Religión. Dialéctica de la secularización*, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jürgen. 2003. *L'éthique de la discussion et la question de la vérité*, editado y traducido por Patrick Savidan, París: Bernard Grasset.
- Hottois, Gilbert. 2002. *De la renaissance à la postmodernité. Une histoire de la philosophie moderne et contemporaine*, 3ª ed., Bruselas, De Boeck Université.
- Huntington, Samuel P. 1991. *Troisième voie: les démocraties de la fin de XXIème siècle*. Manille, Nouveaux Horizons.
- INEGI. 2012. "Información Nacional por Entidad Federativa y Municipios" <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=11>>, consultado el 25 de febrero de 2012.
- INEGI. 2010. *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*. <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>>
- Kymlicka, Will; Norman, Wayne. 1994. "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics* (104), pp. 352-381.
- Leca, Jean. "Questions on Citizenship", en Chantal Mouffe (ed.). *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, 1ª ed., Londres, Verso, p. 17-32.
- Lechner, Norbert. 1995. *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, 2ª ed., México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Linz, Juan J. 1987. *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.
- Locke, John. 1990 [1689]. *A Letter Concerning Toleration*, Prometheus Book.
- Macpherson, Crawford Brough. 1997. *La democracia liberal y su época*, 4ª reimpr., Madrid, Alianza editorial. Coll. El libro de Bolsillo.
- Maeschalck, Marc. 1989. "Table Ronde. Droit et Démocratie", en *Chemins Critiques, Droit et Démocratie*, volumen 1, número 2, Montreal, CIDIHCA.
- Mardones, José María. 1988. *Postmodernidad y cristianismo: el desafío del fragmento*, Santander, Sal Terrae.
- Mouffe, Chantal (ed.). 1992. *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, 1ª ed., Londres, Verso.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, tomo 4, Buenos Aires, Paidós.
- Olvera, Alberto J. 2005. "Conflictos políticos, movimientos sociales y transición democrática en México", *Diplomado Ibergop-Colmex-2005*, México, El Colegio de México.
- Passerin d'Entrèves, Maurizio. 1992. "Hannah Arendt and the Idea of Citizenship", en Chantal Mouffe (ed.). *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, 1ª ed., Londres, Verso, p. 145-168.
- Sartori, Giovanni. 2000. *¿Qué es la democracia?*, 3ª reimpr., México, Grupo Patria Cultural.

- Tomassini, Luciano. 2001. “El giro cultural de nuestro tiempo”, en Bernardo Klisberg y Luciano Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Van Eeuwen, Daniel. 1996. “Transitions et consolidations démocratiques en Amérique Latine et dans les Caraïbes”, en Laënnec Hurbon (dir.). *Les transitions démocratiques en Haïti: actes du colloque international de Port-Au-Prince, Haïti*. París, Syros.
- Walzer, Michael. 1992. “The Civil Society Argument”, en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, 1ª ed., Londres, Verso, pp. 89-107.
- Walzer, Michael. 1993. *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica (F.C.E.) [*Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Oxford, Oxford University Press, 1983, trad. de: Henriberito Rubio].

## **El reconocimiento de derechos para la participación electoral indígena, un asunto pendiente para la democracia mexicana**

**Martha Singer Sochet**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

### **Introducción**

En México se ha avanzado muy poco en la construcción de derechos indígenas. Entre éstos, el reconocimiento de algunos derechos en materia electoral es un hecho relativamente reciente, que forma parte de un proceso en el que aún existen importantes retos. A pesar de los avances que se pudieran registrar, la presencia indígena en la esfera pública sigue siendo extremadamente limitada, y ello se expresa en la exigua presencia indígena en los cargos de representación popular constitucionales, tanto a nivel federal como en el ámbito subnacional y local, con lo que en los hechos, se impide su participación en la toma de decisiones.

A nivel federal, no existe otro mecanismo de participación electoral, que el voto individual de candidatos seleccionados por los partidos políticos y más recientemente las candidaturas independientes que reconoce la Constitución, pero que aún carecen de una ley que las regule. Tampoco para la designación de gobernadores y diputados federales se cuenta con derechos que reconozcan los sistemas jurídicos indígenas para la participación política.

Lo que aquí presentaré muy brevemente son los principales avances que ha habido en el terreno de los derechos para la participación electoral indígena a nivel municipal, destacando tanto los problemas que desatan las medidas legales que se han implementado, como los problemas pendientes que se enfrentan para dotar de plenos derechos en esta materia a la población indígena.

Comenzaré señalando muy brevemente hasta donde ha llegado el reconocimiento los derechos indígenas en el marco jurídico, en segundo lugar, presentaré un panorama del reconocimiento legal del sistema jurídico indígena para las elecciones municipales, deteniéndome muy brevemente en el caso de Oaxaca y finalmente presentaré un comentario a manera de conclusiones sobre los avances y pendientes en la materia.

### **1. Un panorama del marco normativo**

Desde que se aprobó la muy cuestionada reforma constitucional de 2001 en materia indígena, el Artículo 2°. reconoció por primera vez que las comunidades indígenas podrán: “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”, pero también se estableció que “las



constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas” (CPEUM, artículo 2, apartado A, inciso VII). , no obstante, como se verá, esto no ha ocurrido, salvo en pocas excepciones y no en todos los casos ha significado el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas o “usos y costumbres” para designar autoridades municipales.

Además, señala este Artículo 2º. constitucional que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”. Hasta el año 2007 solamente se habían reformado las constituciones de ocho estados dando entrada a dicho reconocimiento: San Luis Potosí (11 de julio de 2003), Tabasco (15 de noviembre de 2003), Durango (22 de febrero de 2004), Jalisco (29 de abril de 2004), Puebla (10 de diciembre de 2004), Morelos (20 de julio de 2005), Querétaro (12 de enero de 2007) y Yucatán (11 de abril de 2007), (CDI 2007). Otros estados armonizaron sus constituciones entre 2006 y 2012, hasta sumar 24, con muy distinto alcance y profundidad, como puede observarse en el cuadro siguiente:

**DERECHOS INDÍGENAS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES AL 2012**

DERECHOS RECONOCIDOS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas			
Reconocimiento como pueblo indígena				X		X	X			X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X				
Personalidad jurídica													X			X				X	X			X							X				
Instrumentos de identificación de comunidades indígenas													X				X						X	X											
Autoadscripción							X			X			X	X		X	X		X		X		X	X							X				
Libre determinación y autonomía							X			X			X	X		X	X	X		X	X	X	X	X		X	X			X	X				
Decidir forma interna de convivencia				X			X			X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Aplicar sus sistemas normativos internos				X			X	X		X			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X			
Preservación de la identidad cultural				X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Conservación de hábitat y preservación de tierras				X						X			X	X		X	X	X					X	X											
Acceso y tenencia de la								X		X			X	X		X		X		X	X		X	X		X	X					X			



Cabe señalar que en el periodo 2006-2012, un importante número de entidades federativas crearon o modificaron normas que incluyen derechos indígenas, como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Armonización Legislativa 2006-2012</b>		
<b>Estado</b>	<b>Constitución estatal</b>	<b>Ley en materia de derechos indígenas</b>
2.- Baja California		Ley de Derechos y Cultura Indígena (26/10/07)
4.- Campeche	Armonizada (19/11/2010)	
5.- Chiapas	Armonizada (14/03/07)	Ley de Derechos Indígenas (aprobada 20/12/09)
8.- Colima	Armonizada (10/07/12)	Ley sobre los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Colima (17/04/09)
10.- Durango		Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas (22/07/07)
12.- Guanajuato		Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (8/04/2011)
13.- Guerrero		Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas (15/02/2011)
14.- Hidalgo	Armonizada (30/12/2011)	Ley de Derechos y Cultura Indígena (31/12/2010)
15.- Jalisco		Ley sobre Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas (11/01/07)
16.- Michoacán	Armonizada (16/03/12)	
17.- Morelos		Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas (18/01/12)
18.- Nayarit	Armonizada (16/12/2010)	
19.- Nuevo León	Armonizada (9/01/2012)	Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (22/06/2012)
21.- Puebla		Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígena (12/06/11)
22.- Querétaro	Armonizada (31/03/08)	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas (24/07/09)
23.- Quintana Roo	Armonizada (26/06/08)	
26.- Sonora	Armonizada (16/10/10)	Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (16/12/10)
27.- Tabasco		Ley de Derechos y Cultura Indígena (25/04/09)
29.- Tlaxcala		Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena (07/04/06)
30.- Veracruz	Armonizada (22/12/10)	Ley de Derechos y Culturas Indígenas (03/11/10)

31.- Yucatán	Armonizada (11/04/07)	Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán (31/03/11)
		Reglamento de ley para la protección de los Derechos de la Comunidad
		Maya del Estado de Yucatán (30/12/2011)

Fuente: (CDI, 2012:33)

Como puede observarse en los cuadros anteriores, no todos los derechos consagrados en la constitución federal se encuentran plasmados en las constituciones locales ni en las leyes en materia indígena de los estados. Además, existen algunos estados que aún no han hecho ninguna de las modificaciones correspondientes en sus normas.

Sin disposiciones constitucionales en materia indígena se encuentran los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Tamaulipas y Tlaxcala. En los casos de Guanajuato y Tlaxcala, cuentan con leyes reglamentarias, mientras que en el caso de Chihuahua, teniendo disposiciones constitucionales, no cuenta con la ley correspondiente (y solo ha legislado en materia de consulta). Por su parte, carecen de derechos reconocidos en leyes locales: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, el Distrito Federal, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

## **2. El reconocimiento del sistema normativo indígena para la designación de autoridades municipales**

Las comunidades indígenas en México se han caracterizado por ejercer formas propias de autogobierno, rigiéndose por sistemas normativos y prácticas colectivas a las que suele denominarse “usos y costumbres”, que han evolucionado a lo largo del tiempo y que han sido capaces de coexistir con el Estado moderno<sup>551</sup>.

La noción de “usos y costumbres” es vaga y ambigua. Se trata de normas no escritas y prácticas de tipo comunitario que tienen carácter formal y consensuado, que adquieren valor jurídico<sup>552</sup>, y que son parte de la identidad de las propias comunidades.

Hasta los años noventa, como resultado de distintos factores entre los que se encuentran las movilizaciones que han reivindicado el derecho a la diferencia, así como los compromisos adquiridos por México con los organismos internacionales, es que se inicia el proceso de reconocimiento legal del carácter diverso de la nación, y con ello, de las prácticas comunitarias y sistemas normativos de gobierno que tradicionalmente han regido la vida interna de las comunidades indígenas, comúnmente denominados “usos y costumbres”.

Cuando lo que se busca es hacer compatible este sistema normativo con el sistema electoral constitucional, se enfrentan diversos problemas: entre estas dificultades, está el hecho de que no

---

<sup>551</sup> Los sistemas normativos indígenas se han transformado significativamente a lo largo de su historia, marcados por las transformaciones en la relación que han guardado con el Estado mexicano, así como por las condiciones mismas de reproducción de las comunidades. Un recuento y análisis de la evolución de las formas de gobierno comunitarias y de la forma como las comunidades indígenas conciben a sus autoridades se encuentra en el clásico trabajo del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán publicado en 1953, *Formas de Gobierno Indígena* (1991).

<sup>552</sup> “se debe reconocer la existencia de las normas electorales indígenas como parte de un sistema jurídico para construir mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos que atienda esta pluralidad, sólo en este caso estaremos en presencia de un pluralismo jurídico que debe corresponder a una sociedad pluricultural” (Aguilar 2010: 29).

toda la población indígena del país habita en sus comunidades originales, fundamentalmente como consecuencia de los distintos flujos migratorios a los que ha tenido que enfrentarse. 2) la comunidad y el municipio no suelen coincidir geográficamente y en ocasiones pueden existir diferencias entre comunidades del mismo municipio en cuanto a su composición étnica, sus prácticas religiosas y su organización política, lo que en ocasiones deriva en conflictos intercomunitarios. 3) dada la estructura del pacto federal, en México rigen distintos ordenamientos jurídicos para cada estado de la federación, lo que da lugar a distintas maneras en que se ha hecho efectivo, o aún no, el todavía incipiente reconocimiento de los derechos indígenas.

Un problema adicional radica en el hecho de que la división política de los estados de la federación produjo en muchos casos la fragmentación de las comunidades indígenas, convirtiéndolas en minorías dentro del espacio municipal, lo que dificulta y en la mayoría de los casos impide la traducción de su participación electoral en representación política.

Es sabido que la población indígena está dispersa a lo largo del país. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de los 2443 municipios existentes en el año 2000, 98.8% (2413) contaban con población indígena, pero solamente 346 municipios (14.1% del total) concentraban 70% o más población indígena y 119 (4.8%) de 50% a menos de 70% de población indígena (INEGI 2004: 9). La mayor concentración de población indígena se registra en ocho estados: Oaxaca, con 231 municipios (de un total de 570); Yucatán, 68 (de 106); Puebla, 44 (de 217); Chiapas, 36 (de 118); Veracruz, 35 (de 212); Guerrero, 18 (de 81); Hidalgo, 12 (de 84) y San Luis Potosí, 11 (de 58), (Hernández 2002: 79).

Pero la mayor dificultad estriba en la insuficiencia de principios constitucionales y bases legales para normar los “usos y costumbres”.

En 11 estados de la República se han reconocido procedimientos para incluir de alguna manera a la población indígena en la esfera de la representación política municipal. (San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Querétaro, Puebla, Campeche, Tlaxcala, Sonora, Chiapas, Guanajuato y Oaxaca). Es importante señalar que tres estados, Yucatán, Guerrero e Hidalgo, a pesar de su numerosa población indígena, no disponen de instrumento alguno en ese sentido.

En la mayoría de los casos se trata de instrumentos muy poco eficientes. En San Luis Potosí, su Ley Electoral prevé únicamente la recomendación de que para la renovación de ayuntamientos, los partidos políticos incluyan en sus planillas a miembros de las comunidades indígenas del municipio.

En otros casos, como los de Tabasco, Veracruz o Querétaro, sus leyes electorales sólo establecen la obligación de los partidos políticos de promover una mayor participación de los indígenas en la vida política del Estado, así como de las mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos vulnerables, a través del respaldo de su eventual postulación a cargos de elección popular.

En Puebla la norma es aún más ambigua, ya que su código electoral solamente enuncia que pueden existir municipios donde “el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres”, (CIPEP, artículo 200bis. apartado B, inciso IV) sin establecer cuáles son esos municipios, ni como se da la relación entre las comunidades y los partidos políticos.

Por otra parte, se encuentra el caso de Campeche, en donde se reconocen sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero no para el ámbito municipal, sino sola-



mente para los procedimientos propios de las comunidades y para la conformación tanto del Gran Consejo Maya, que funciona como órgano colegiado de representación del pueblo Maya en el propio estado, como del Congreso Maya (en el que participan miembros de diversos estados).

En otros casos los “usos y costumbres” han sido reconocidos como procedimientos legítimos para la elección específicamente de autoridades municipales, aunque la mayoría de las veces se trata de autoridades que tienen solamente carácter auxiliar.

Tlaxcala fue la primera entidad de la República en introducir un sistema de representación de ese tipo. Desde 1985, a los regidores electos bajo el principio de mayoría relativa y de representación proporcional se añadieron los *regidores de pueblo* electos bajo el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo 1999:4).

Más adelante, en 1995 se introdujo en la Constitución de Tlaxcala la figura de *presidente de comunidad* para poblados distintos a la cabecera municipal con más de mil habitantes, cuya elección se hace conforme al sistema de “usos y costumbres”. De acuerdo al Catálogo elaborado por el Instituto Electoral de Tlaxcala de 2006, en 98 comunidades se eligen a presidentes de comunidad por este medio, distribuidos en 24 de los 60 municipios que existen en la entidad (Espinoza, 2006:8).

Las *presidencias de comunidad* funcionan como órganos desconcentrados de la administración pública municipal y se eligen cada tres años, en la misma fecha de la elección del ayuntamiento, con la asistencia técnica, jurídica y logística del Instituto Electoral de Tlaxcala.

Con menor peso político, en Sonora, también se contempla la incorporación de la población indígena en la estructura de la organización municipal, a través de la figura de *regidor étnico* (y su suplente) designado conforme a los “usos y costumbres”. En este caso, el Consejo Electoral se constituye en autoridad decisoria, por encima de la comunidad, cuando existen controversias.

Un procedimiento distinto para procurar la representación indígena en el ámbito municipal es el que se ha establecido en Chiapas. Ahí, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana establece que: “En los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deben preferir como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada” (CEPC, artículo 69, inciso XV)

En Guanajuato, una reciente Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 14 de marzo de 2011) plantea que se debe propiciar el acercamiento entre la población de las comunidades indígenas y el ayuntamiento, pero no se han establecido los mecanismos para ello.

Es, sin embargo, Oaxaca donde la representación indígena a nivel municipal se ha desarrollado de mayor manera. Este caso cobra especial interés dado que involucra a la mitad de los habitantes del estado<sup>553</sup>, a 15 de los 56 grupos etno-lingüísticos que se reconocen en México y a la peculiar divi-

---

<sup>553</sup> Según datos del Censo General de Población y Vivienda levantado por el Instituto Nacional de Geografía e informática en el año 2000, de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37% son hablantes de lengua indígena; según estimaciones del Consejo Nacional de Población, la población indígena de Oaxaca representaba en 2000 el 55.7% del total en ese estado (CONAPO 2005:18).

sión administrativa y territorial de Oaxaca que con 570 municipios, representa casi un cuarto del total de municipios del país.

### **3. El caso de Oaxaca**

No me extenderé en este caso, pero vale la pena señalar sin embargo, que en Oaxaca, el reconocimiento a los pueblos indígenas y sus derechos data de octubre de 1990 y se da en el marco de la adhesión de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en 1989) y del debate que en consecuencia se daba entonces para reformar el artículo 4°. de la Constitución mexicana, reconociendo el carácter pluricultural de la nación; lo que ocurrió en 1992.

Sin embargo, tuvo que pasar algún tiempo antes de que se vieran cambios en el sistema de representación política. Con la reforma a la constitución oaxaqueña de 1995 inició el reconocimiento a las tradiciones y prácticas electorales de las comunidades indígenas para la elección de sus ayuntamientos, pero no se establecieron con precisión los principios y procedimientos requeridos, quedando en las comunidades las decisiones sobre estos procedimientos, pero en manos de la Legislatura estatal la validación de la elección, así como la posibilidad de disolver el gobierno municipal en caso de que en éste se enfrentaran problemas de gobernabilidad derivados de los conflictos postelectorales.

En 1997 se produjo una nueva reforma al Código Electoral (CIPPEO) buscando corregir lagunas y precisar procedimientos para las elecciones en municipios indígenas. Para las elecciones subsiguientes el número de municipios regidos por el sistema de “usos y costumbres” aumentó de 412 a 418<sup>554</sup>, número de municipios que sigue siendo el que actualmente posee el derecho de esas prácticas.

El cambio más importante se dio con la reforma de 1997, al establecer que “los ayuntamientos elegidos según las normas de usos y costumbres no tendrán filiación partidista”(CIPPEO 1997, artículo 118), ya que con ello se daba fin a la práctica seguida durante largo tiempo, de acuerdo a la cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fortalecía su predominio al registrar como sus candidatos a las autoridades designadas en las comunidades según los “usos y costumbres”, garantizando el voto de la comunidad. Con este procedimiento, las comunidades lograban que sus autoridades fueran reconocidas y recibían bienes materiales, a cambio de otorgar legitimidad popular al partido oficial, mediante sus votos. Al suprimir la filiación partidista de las comunidades se esperaba también impedir que otros partidos, especialmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuya votación había crecido en el estado, emplearan la misma práctica para hacerse de votos (Recondo 2007a).

La reforma oaxaqueña de 1997 promovió la participación indígena en la construcción de la representación política, pero la limitó al ámbito municipal. Igualmente, estableció la convivencia de dos sistemas de elección distintos para la elección de autoridades municipales (el constitucional y el de “usos y costumbres”), sin resolver la exclusión (o en otros casos manipulación) de la participación indígena en elecciones bajo el sistema de partidos.

---

<sup>554</sup> Desde la clasificación de la población por el manejo de una lengua, cabe señalar que de estos 418 municipios que se rigen por usos y costumbres, 181 tienen más de 50% de población indígena y en 140 la población indígena es menor al 10%; mientras que de los 152 municipios que eligen a sus autoridades por el régimen de partidos políticos, 36 municipios son mayoritariamente indígenas y el 19 la población indígena alcanza más de 90%.

En noviembre de 2008 entraron en vigor nuevas reformas al CIPPEO. Entre sus novedades está la protección de los derechos de las mujeres indígenas. Por su parte, en el artículo 134 prevé que sean las autoridades de los municipios regidos por normas de derecho consuetudinario las que informen al Instituto Estatal Electoral sobre la continuidad o no del régimen que adoptarán para elegir a las autoridades municipales. No obstante, el Instituto Estatal Electoral sigue siendo la instancia que determina si municipios que eligen a sus autoridades mediante los procedimientos del régimen de partidos políticos cambian al régimen de derecho consuetudinario.

Otro hecho, no menos importante, es que a partir de esta reforma, el Congreso local dejó de tener injerencia en estos procesos electorales. La calificación, declaración de validez y expedición de las constancias de mayoría para los concejales electos, sería desde entonces función exclusiva del Consejo General del Instituto Estatal Electoral (CIPPEO 2008, artículo 140).

Dada la centralidad del papel que juega el Instituto Estatal Electoral en estos procesos, es sin duda un asunto pendiente el que en éste órgano se cuente con representación indígena, tal y como ya ocurre con los partidos políticos.

Finalmente, también en noviembre de 2008, entró en vigor la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca (LGSMIMEO), cuyo Libro Tercero es el que regula, los medios de impugnación para este sistema electoral. Destaca el hecho de que en este instrumento se reconoce la existencia de un “sistema normativo del pueblo o comunidad indígena” y ya no solo de “usos y costumbres”.

#### **4. Un comentario final**

No obstante las deficiencias que algunos especialistas han detectado en el funcionamiento de las elecciones por “usos y costumbres” en Oaxaca, siguiendo al abogado indígena Hugo Aguilar (2010),

“Lo que realmente cambió con este reconocimiento, fue la relación del Municipio con el Estado, a partir de esta reforma, los Municipios indígenas ya no tienen la obligación de elegir a sus autoridades a través de los partidos políticos, tampoco deben registrarlos bajo el membrete de éstos para obtener su constancia de mayoría y su acreditación legal ante la Secretaría General de Gobierno” (Aguilar 2010: 114).

Con ello, en no pocas ocasiones las comunidades han revitalizado sus formas de participación y representación, ampliándolas a sectores que habían permanecido excluidos. Ello dio también lugar a la renovación de los juegos internos de poder y al avance de los proyectos comunitarios y autonómicos. El cambio operado a nivel local, también produjo una mayor participación indígena en las elecciones tanto a nivel estatal como federal y una mayor pluralidad y competencia electoral en ellas (Recondo 2007b), tal y como se expresó en la elección de gobernador de Oaxaca en 2010, cuando la oposición en alianza electoral, venció al PRI luego de 80 años en el poder.

Ciertamente las elecciones por derecho consuetudinario no han estado ajenas a los conflictos e incluso eventualmente a la violencia. En algunos otros casos las comunidades han seguido sujetas a grupos dominantes y caciques que controlan los procesos internos, excluyendo a los opositores de las decisiones y la participación. En otros, las elecciones por “usos y costumbres” han permitido preservar las relaciones clientelares y de control político que a través del PRI se construyeron durante largo tiempo (véase al respecto Recondo 2007a).

Uno de los grandes pendientes que ha dejado sin resolver este sistema electoral, pero también el régimen electoral de partidos políticos (en Oaxaca y en el resto del país)<sup>555</sup>, es la muy baja participación y en ocasiones exclusión de las mujeres de los procesos para designar a las autoridades de gobierno<sup>556</sup>.

Por su parte, esta organización electoral también ha generado nuevos problemas, derivados de la recomposición de fuerzas locales, del reacomodo del control caciquil y de las relaciones clientelares preexistentes; del manejo de los recursos asignados por la federación a los municipios; de los conflictos entre la cabecera municipal y las agencias municipales y de policía; de los casos en que se generan conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes si forman parte de ella; de la lucha por la participación de las mujeres que en algunos casos, se encuentra proscrita al interior de las comunidades; y por supuesto, de la interpretación jurídica de las reglas de “usos y costumbres” cuando se enfrenta la resolución de controversias que se suscitan en el propio proceso electoral.

La conflictividad electoral en municipios regidos por “usos y costumbres” ha generado una compleja realidad, a la que las instituciones encargadas de velar por los procesos electorales se han enfrentado con dificultades. En primer lugar, porque no existen principios constitucionales y bases legales suficientes para el desarrollo de los derechos reconocidos a las comunidades y la escueta reglamentación existente no prevé eficientemente los mecanismos de resolución de conflictos. En segundo lugar, por la dificultad que implica reglamentar esos procedimientos que son orales y variables.

Establecer bases legales y principios constitucionales significaría necesariamente incluir la participación de los propios interesados en su diseño, e impedir que los derechos colectivos sean desvirtuados. Implicaría también establecer normas sustantivas, procesales y autoridades con base en los principios del sistema normativo indígena, de carácter general. Ello permitiría preservar la diferencia que caracteriza las formas que adopta este sistema en las distintas comunidades, así como contar con “criterios mínimos para determinar cuándo no se han cumplido determinadas normas o se ha violentado el funcionamiento de las instituciones comunitarias como la asamblea” (Aguilar 2010: 117).

Por otra parte, la diversidad de aproximaciones con las que las constituciones de los estados atienden a la problemática indígena, ha generado un escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas que están dispersas a lo largo del país.

---

<sup>555</sup> “el promedio nacional de presidentas municipales es de 3.5%, en Oaxaca representa tan sólo 1.9%. Por lo que respecta a cargos menores dentro de la estructura municipal, como las síndicas, el promedio nacional es de 11.5%, en tanto que en el caso de Oaxaca representan únicamente 1.6% del conjunto en dicho cargo; mientras, las regidoras, que en el ámbito nacional representan 28%, significan escasamente 6.4%. En el análisis de estas cifras es necesario considerar, sin embargo, que el número absoluto de regidoras en Oaxaca no es el más bajo del país, como Baja California, donde hay apenas seis regidoras de un total de 17 y representan 35.3%, mientras que en Puebla, la entidad federativa con mayor número de regidoras (509), el porcentaje es de 29% del total estatal” (Bonfil 2008: 106).

<sup>556</sup> En 1995, las mujeres no tenían derecho a votar en 18% de los municipios por usos y costumbres. (Velázquez 2000: 228), situación que poco ha cambiado al paso de los años. Para un análisis de la participación de las mujeres indígenas en los procesos electorales oaxaqueños, véase Vázquez (2011), Velázquez (2003) y Bonfil (2008). Sobre los retos de las mujeres indígenas frente a la justicia electoral, véase González Oropeza (2010/2011).

Más aún, en los hechos, se ha dado lugar a la existencia de autoridades paralelas a la autoridad municipal estatal. En otras ocasiones, ha motivado a que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones realizadas por el régimen de partidos políticos y decidan actuar por cuenta propia. Este es el caso de la Juntas de Buen Gobierno y municipios autónomos zapatistas en Chiapas, que se han replicado en algunos otros estados (véase al respecto, entre otros, Hernández Navarro 2007 y Vera 2007). En el caso más reciente, en el municipio de Cheran en Michoacán, la comunidad purépecha se ha manifestado públicamente demandando el respeto al artículo 2 de la Constitución mexicana y por tanto ha decidido desconocer las elecciones por partidos y celebrar las elecciones municipales, respetando sus “usos y costumbres”.

En la arena de participación electoral que compete al nivel municipal, como se ha revisado, solamente algunos cuantos estados de la República con sus legislaciones han avanzado en la protección de los derechos indígenas. Aquí se observan sin embargo desigualdades. Por una parte, todavía una amplia proporción de la población indígena del país no recibe los beneficios de dicho reconocimiento y por tanto se encuentra excluida del acceso a esta forma de participación. Por otra parte, la división política del país en muchos casos ha segmentado a las comunidades indígenas, convirtiéndose en un obstáculo para la participación indígena en el gobierno municipal, por lo que la remunicipalización sigue siendo una demanda insatisfecha levantada por el movimiento indígena.

En nuestro país, aun subsiste la falta de concordancia entre los principios constitucionales, que privilegian los principios del individuo, frente a los principios colectivos. Ello obliga a la necesidad de llevar a cabo una profunda transformación de ese marco, que pasa por la construcción de lo que se ha denominado pluralismo jurídico, apoyado en la legislación y en las normas internacionales existentes. La tarea no es sencilla y requiere tanto de voluntad política, como de la mera aplicación del Estado de Derecho.

#### **Fuentes consultadas:**

- Aguilar Ortiz, Hugo. 2010. Pluralismo jurídico. El sistema electoral indígena en la legislación oaxaqueña., Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez. 2008. *Los espacios conquistados: Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas de México*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CDI (2012), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Memoria documental: desarrollo con identidad para los pueblos y las comunidades indígenas. 2006 – 2012*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.
- CEPC. Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. 2011. Chiapas, México: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
- CIPEP. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2009. México: Gobierno del Estado de Puebla.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1995. Oaxaca, México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1997. Oaxaca, México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.



- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2008. Oaxaca, México: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
- CONAPO. Consejo Nacional de Población. 2000. *Clasificación de localidades en México según grado de presencia indígena*, México: Consejo Nacional de Población.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México: Consejo Nacional de Población.
- CPELSE. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2011. Oaxaca, México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Decreto de Reforma. 2001. “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 10., se reforma el artículo 20., se deroga el párrafo primero del artículo 40.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación* (14 de agosto): 2-4.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Espinoza Ponce, Farydeh, A. 2006. “Usos y costumbres: elecciones en Tlaxcala”. *Con ciencia política* Número 11.
- González Oropeza, Manuel. 2010/2011 “Mujeres indígenas frente a la justicia electoral: Retos y perspectivas”. *Última instancia, Revista de Estudios Jurídico Electorales*, invierno. Año 1. Número 0., México: 38-45.
- Hernández Díaz, Jorge. (2002) Las particularidades de los municipios con población indígena, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México: INDESOL/FLACSO.
- Hernández Navarro, Luis. 2007. “Movimiento indígena: autonomía y representación política”. En *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, 75-108. México: Guernika/UNAM.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2004. *La población indígena de México*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- LGSMIMEO. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca. 2008. México: <http://www.ieepco.org.mx/legislacion/medios.pdf> (consultada el 18 de septiembre de 2011).
- Olmedo, Raúl 1999. El Cuarto Orden de Estado y de Gobierno en Tlaxcala. Ponencia presentada en el Congreso “Gobiernos locales; el futuro político de México”, septiembre 23 y 24 de 1999, Red de Investigadores en gobiernos Locales de México (IGLOM), Guadalajara, Jalisco. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm2/rolmedo.html> (consultada el 10 de agosto de 2011).
- Recondo, David. 2007a. *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- \_\_\_\_\_. 2007b. “Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca”, *Desacatos*, núm. 24 (mayo-agosto): 123-34.
- Singer Sochet, Martha. 2005. *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, México: Guernika.
- Singer Sochet Martha y Carlos Sirvent. 2007. “Multiculturalismo democrático: evidencias y debate”. En *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, 13-42. México: Guernika/UNAM.



Vázquez García, Verónica. 2011. *Usos y costumbres y ciudadanía femenina*, México: H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura/Colegio de Posgraduados/Miguel Ángel Porrúa.

Velásquez Cepeda, María Cristina. 2000. *El nombramiento, Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

\_\_\_\_\_. 2003. “Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígena: contrastes y paradojas”, en Paloma Bonfil Sánchez y Elvia Rosa Martínez Medrano (coords.), *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, México: Comisión Nacional para el Desarrollo de las Pueblos Indígenas.

Vera Herrera, Ramón. 2007. “La autonomía en los hechos. No pedirle permiso a nadie para ser”. En *México. Democracia y participación política indígena*, coord. Martha Singer, 109-51. México: Guernika/UNAM.

## **Alcances y límites del concepto de distrito indígena en la construcción de la geografía electoral federal: la distritación en Chiapas**

**Jesús Alberto Palacios Espinosa**

Maestro en Derecho Electoral por la FES Aragón-UNAM

Vocal Secretario en la 02 Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Chiapas

jesual\_pa@yahoo.com.mx

### **Resumen:**

En esta ponencia se reflexiona sobre el concepto de distrito indígena y su impacto en la construcción de las circunscripciones uninominales, tomando en cuenta que uno de los parámetros que se están privilegiando para la construcción de los nuevos distritos es precisamente la integración de éstos con población indígena para garantizar su representación en la postulación y elección de los diputados federales.

La ponencia refiere en un primer momento al concepto y función de un distrito electoral, independientemente de su conformación por tipo de población; en un segundo momento se abordan los conceptos de indígena y distrito indígena, así como el de participación política de los pueblos indígenas; en un tercer momento se integra la información presentada para discutir los alcances y límites de la construcción de distritos indígenas.

Finalmente, se analiza el caso de Chiapas en el contexto de la Distritación que se lleva a cabo a partir del año 2012 y concluirá con la aprobación de la nueva configuración de la geografía electoral federal a nivel nacional, programada para el mes de octubre de 2013.

### **1. Geografía electoral**

La geografía electoral comprendida no sólo desde el punto de vista técnico instrumental, sino como una sub especialización de la geografía política, nos sirve para explicar la interacción que los ciudadanos tienen con un sistema político-electoral, independientemente de si esta interacción se da de manera institucional o no. Asimismo, es una herramienta para poder diseñar espacios geográficos que incluyan a los ciudadanos que puedan ejercer su derecho al voto, tanto activo como pasivo.

Esta disciplina, de acuerdo con el Diccionario Akal de Geografía Humana (Gregory, Johnston, & Smith, 1987, pág. 234), abarca cinco grandes áreas de estudio:

- La organización espacial de las elecciones, con referencia a la definición de circunscripciones.

- Las variaciones espaciales en las pautas del voto, más las relaciones entre éstas y otras características poblacionales.
- La influencia de los factores ambientales y espaciales en las decisiones sobre el voto.
- Las estructuras espaciales de representación producidas al traducirse los votos en escaños en un parlamento y organismo similar.
- Las variaciones en el espacio del reparto del poder y de la implementación de las políticas que reflejan las pautas de representación.

Así, la geografía electoral es de vital importancia tanto para el análisis de los resultados electorales, así como para el diseño institucional de los espacios geográficos que definirán la elección de un cargo o puesto de elección popular.

Para este trabajo se rescatan, sin desconocer la gran importancia de las tres restantes, las áreas relacionadas con la definición de circunscripciones y con la representación producida al traducir los votos en escaños.

### **1.1. México y su geografía electoral**

México cuenta con un diseño geográfico electoral basado en distintas unidades geográficas, que van desde la manzana y la localidad, hasta una circunscripción nacional. Sin embargo, ese complejo diseño de la geografía electoral, y sobre todo la cartografía, no necesariamente impacta sobre la segunda de las áreas de la geografía electoral que ya referimos, pues no son lo que Eric Rincón García y Miguel Ángel Gutiérrez Andrade llaman Unidades Geográficas Básicas (UGB), pues no implican un diseño con base en criterios preestablecidos y con variaciones calculadas en dicho diseño (Rincón García & Gutiérrez Andrade, 2009).

Así, para efectos del presente trabajo se retomará el concepto de UGB como lo describen los autores citados, es decir, como un Distrito Electoral, pues es la zona electoral básica de una elección en nuestro país a nivel federal<sup>557</sup>. Cabe resaltar que en México existen otros tipos unidades geográficas en donde se eligen cargos a nivel federal, sin embargo, su diseño se basa necesariamente en los Distritos Electorales, además de que son de tipo plurinominal, es decir, en ellas se elige más de un escaño o cargo, éstas son las cinco circunscripciones plurinominales en las que está dividido México y se eligen a los diputados por el principio de representación proporcional, y la circunscripción nacional, donde se elige al Presidente de la República y a los senadores por el principio de representación proporcional.

El Distrito Electoral también se entiende entonces como una unidad geográfica diseñada mediante parámetros específicos que sirve para establecer la relación entre la población que habita en dicha unidad y el ejercicio del gobierno mediante un proceso electivo, además de reflejar condiciones de participación social, política, económica y cultural, entre otras.

---

<sup>557</sup> Si bien es cierto que formalmente el diseño electoral en México está basado un polígono llamado Sección Electoral, también lo es que para efectos de la elección de cargos a nivel federal, el Distrito Electoral es la unidad básica para la organización de la elección y el cómputo de los votos. Por otro lado, el municipio también representa una unidad geográfica en la cual se eligen cargos, sin embargo, dicha unidad no está diseñada con base en criterios específicos, sino con base en la división política que se ha hecho del territorio, por ello no todos los municipios tienen la misma población o un diseño poligonal regular.

Para el diseño de este tipo de UGB, en México se encuentra su fundamento político en la necesidad de establecer una relación más equilibrada entre el número de habitantes del país y el número de representantes ante el Congreso de la Unión, con base en la distribución más o menos equitativa entre el número de personas que eligen a un representante en una unidad geográfica y el número de representantes a elegir, es decir, que cada unidad geográfica cuente con un número similar de habitantes.

Mientras que el fundamento jurídico se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, base III, ya que en él se faculta al Instituto Federal Electoral (IFE) para que tenga a cargo la geografía electoral; 52 y 53 pues en ellos se refiere a la integración de la Cámara de Diputados, determinando que habrá 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en igual número de Distritos Electorales uninominales.

La construcción de los Distritos Electorales no es definitiva, pues tiene que adecuarse a la dinámica demográfica del país y a los cambios que se realicen a su fundamento jurídico, por ello el trabajo de revisión de la conformación de los distritos es una labor especializada que, desde nuestro punto de vista, debe dejar el menor espacio posible a definiciones de carácter político.

## **1.2. Distritación Electoral**

A lo largo de los últimos veintitrés años se han realizado dos procesos de revisión a la conformación de los Distritos Electorales en México, y actualmente se encuentra en curso el tercer proceso. A estos trabajos se les ha denominado Redistritación, ya que como resultado se obtendrá en algunos casos la modificación en la conformación de algunos distritos, y en otros, que uno o varios distritos sean restados y adicionados diferentes entidades federativas.

De acuerdo con el propio IFE, la redistritación:

“es el proceso mediante el cual se determina la traza de los límites geográficos de los distritos electorales de un país. Este procedimiento puede restringirse a la división de un país en distritos o áreas electorales, o puede extenderse a todos los aspectos de la asignación de electores a las áreas y sitios de votación” (Instituto Federal Electoral, 2005, pág. 7)

Como parámetro fundamental de los trabajos de redistritación el Instituto debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo 53, donde se señala que para obtener el promedio de población al que deberá tender la integración de los distritos, es el resultado de dividir la población total del país, de acuerdo con el último Censo General de Población y Vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013), entre trescientos, que es el número de distrito que se deben diseñar<sup>558</sup>

A partir de este criterio se han realizado dos procesos de redistritación, uno en 1996 y el otro en 2005, cada uno de acuerdo a los criterios que ha establecido el Consejo General del IFE en funciones, siendo utilizado este marco geográfico electoral resultado de los dos procesos señalados, en Proceso Electoral Federal (PEF) 2011-2012.

---

<sup>558</sup> Es importante señalar que la construcción de los distritos electoral como los conocemos actualmente en México se da a partir de la reforma constitucional de 1977, pues en las modificaciones que se dan a los artículos 52 y 53 se precisa que serán 300 diputados de mayoría relativa electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como la forma genérica en la que serán construidos, es decir, a través de dividir la población total del país entre 300, que es el número de distritos a construir.

Sin embargo, debido a que el último proceso de esta naturaleza se llevó a cabo hace poco más de ocho años, a partir de agosto de 2012 se inician los trabajos para integrar un nuevo marco geográfico electoral que sirva para el PEF 2014-2015 y 2017-2018, por ello actualmente se desahoga un tercer proceso de redistribución implementado por el IFE, también con criterios establecidos para tal efecto.

Estos criterios fueron aprobados por el Consejo General del IFE mediante el Acuerdo CG50/2013, el 6 de febrero de 2013 (Ver anexo 1) (2013). Con base en esto criterios es que se inició la construcción de los nuevos distritos electorales. Mas para efecto del presente trabajo se retomará el criterio número 4, relativo a “la integración de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.<sup>559</sup>

## **2. Geografía electoral y lo indígena**

Es a partir del elemento de participación donde cabe preguntarnos ¿En qué medida el proceso de distritación que se está llevando a cabo contribuye a propiciar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas?

### **2.1. Lo indígena**

Al hablar del concepto de lo indígena se abre un panorama muy amplio de posibilidades, pues la estructuración de este concepto está en función de elementos subjetivos que no siempre son compartidos entre aquellos expertos que buscar definir lo indígena.

Iniciando por el hecho mismo de la indefinición básica de si se debe llamar pueblos indígenas, pueblos indios o pueblos originarios. Esta conceptualización estará marcada por la tendencia de quién hable del tema. Así, en este ensayo no nos detendremos a discutir sobre la forma en la que se les definirá, entendiendo que es un tema de la más alta importancia.

Si bien es cierto que no se profundizará sobre la conceptualización de este grupo social, también lo es que sí estableceremos la complejidad del trabajo que muchos investigadores, académicos e instituciones han venido desarrollando, pues han establecido algunos parámetros que, para efectos de los trabajos de distritación, se han convertido en el insumo con el cual se trabajó, es por ello que se retomará el concepto de indígena.

La definición del concepto de indígena, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se refiere a “aquel que descende de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciar la colonización y que conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. (2013)

Como es evidente, la definición que la Constitución hace de indígena deja abierta la posibilidad de que toda aquella persona que argumente tener ascendencia indígena pueda considerarse como tal, y así reconocerle sus derechos como parte de ese grupo.

### **2.2. Distrito indígena**

---

<sup>559</sup> Cabe mencionar que en el proceso de distritación 2004-2005, se tomó el criterio siguiente: “Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas” (Instituto Federal Electoral, 2005). La diferencia principal es que en el actual proceso ya no se toma como un elemento que fuerce a la construcción de distritos de mayoría indígena, sin embargo, en los hechos, a ser un elemento que se califica para la integración geográfica, reviste gran peso para determinar los límites distritales.

No obstante, el elemento que se tomó como insumo para que a un municipio<sup>560</sup> se le considerara como indígena fue la lengua, es decir, se le consideró como indígena a aquella persona que hablara una lengua considerada como indígena, independientemente si se trata de una persona monolingüe o no. A partir de este elemento, y de acuerdo con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se identificaron los municipios con una población igual o mayor al 40% hablante de lengua indígena.

De acuerdo con los resultados de la distritación 2004-2005, se crearon 28 distritos que se consideraron indígenas bajo los criterios descritos en la metodología de distritación aplicada en ese momento.

Ahora, para intentar reflexionar sobre la pregunta formulada en párrafos anteriores es necesario tomar en cuenta la forma en la que participan aquellas comunidades que de denominan indígenas. Es por ello que se debe precisar que las formas que se han diseñado desde el IFE no contribuyen en forma eficiente a la inclusión de estos grupos en la participación.

Sin embargo, se debe precisar que no es por un fallo en el diseño de los mecanismos de participación, sino en el choque mismo de los niveles de participación que busca un diseño electoral como el de México, y la multiplicidad de formas y mecanismos de participación que se han establecido en los pueblos indígenas.

### **3. Participación indígena**

Un elemento a destacar es el hecho de que, mientras nuestro sistema electoral busca una participación pluralista de manera uniforme<sup>561</sup>, los mecanismos de participación y el objetivo de la participación en estas comunidades se enfocan a nivel comunitario, es decir, buscar discutir y resolver problemas de carácter micro.

Como un segundo elemento se encuentra la forma en que le oferta política les es ofrecida ya que, en consonancia con el elemento anterior, la forma de hacer política se basa en el regionalismo, es decir, aquellas personas establecer dominio económico tienen en mayor medida la posibilidad de establecer el dominio político, influyendo en la oferta política externa.

Esta oferta política externa es la que proviene de las instituciones que forman el sistema electoral, ya sea los partidos políticos o las autoridades electorales.<sup>562</sup> Los primeros buscar establecer contacto con los líderes regionales, con el objetivo de negociar espacios para la difusión de su oferta política y, en su caso, establecer como candidato a aquella persona que el líder de la región proponga.

#### **3.1. Atomización de la población y los liderazgos**

De acuerdo con los datos proporcionados por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y por el INEGI, la mayor parte de la población hablante de lengua indígena se encuentra en zonas rurales y de muy alta marginación.

---

<sup>560</sup> Se utilizó al municipio como unidad de referencia pues, de acuerdo con el criterio 7 para la distritación, se privilegió la integridad municipal en la construcción de los distritos, además, los datos desagregados por comunidad no responden al objeto mismo de la distritación federal.

<sup>561</sup> Con ello me refiero a que la participación se desarrollará bajo la idea de una democracia occidentalizada, es decir, la pluralidad como forma de expresión de valores que no están conectados directamente con la democracia comunitaria que los pueblos indígenas expresan.

<sup>562</sup> Esta oferta se ve condicionada a la capacidad de negociación en el caso de los partidos políticos, y a la disposición del propio líder en el caso de las autoridades electorales.



Si a lo anterior se agrega la diversidad de grupos indígenas que existen en las distintas entidades federativas<sup>563</sup>, se presenta un elemento más de complejidad para explicar tanto la participación de estos pueblos, como la intervención de las autoridades electorales en el fomento de ésta.

Las formas de participación están diferenciadas por la región y por el nivel de acercamiento que tengan estos grupos indígenas con grupos no indígenas. Es decir, la participación en procesos impulsados por instituciones estará condicionada al nivel de acercamiento y aceptación que los grupos indígenas tengan hacia las propias autoridades y el nivel de aceptación y comprensión de los procesos institucionalizados.

Asimismo, el acercamiento con grupos no indígenas será determinante para que los procesos de participación sean aceptados por los grupos indígenas, ya que el nivel de apertura de dicho grupo será el que establezca hasta que nivel y que tipo de decisiones compartirá con un grupo no indígena.

Sin embargo, la participación ya sea en conjunto con grupos no indígenas ya sea con grupos indígenas estará marcado también por características diferenciadas de la cultura y de geográfica. Esto es así, porque no existe uniformidad en la construcción de una identidad indígena al interior de estos grupos. Como ejemplo podemos ver la gran diversidad de variantes lingüísticas en Oaxaca, o la atomización de los grupos Tsotsiles en Chiapas.

No obstante lo anterior se debe recalcar que, a diferencia de lo que se piensa con respecto a la participación de los pueblos indígenas en la vida política, éstos tienen una participación activa, mas se enfoca en problemas de carácter regional y de soluciones inmediatas que afecten su ámbito territorial.

Por ellos de acuerdo con Gabriela Kraemer:

“La cultura política indígena, por el lado normativo, es coherente con una concepción del mundo y creencias religiosas mesoamericanas, así como con normas y valores tradicionales que se han adecuado a lo largo de los años a los cambios sociales, a nuevas relaciones con el sistema político dominante y a las actividades misioneras de religiosos católicos o protestantes. El saber hacer en el mundo político resulta de la experiencia al afrontar conflictos y realizar acciones, entre las cuales la defensa del territorio y el derecho al autogobierno han sido una constante para los pueblos indígenas...”

Es decir, bajo la concepción de cultura política, los grupos indígenas en general poseen un grado de cultura política considerable, no obstante, en su mayoría está dirigido a cuestiones regionales y no a cuestiones estatales o nacionales.

También es de destacar que el nivel de influencia que puede llegar a tener los líderes regionales determina el sentido de la participación interna y externa. Esto es, la participación interna se regirá por los intereses y la capacidad de influir por parte del líder regional, mientras que la participación hacia el exterior se negociará entre los intereses del líder regional y los intereses de los partidos políticos.

---

<sup>563</sup> Las entidades que destacan en un número elevado de población hablante de lengua indígena son Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán, sin embargo, en porcentaje de población, el Estado de México no figura entre las entidades con más población hablante de lengua indígena.

Así, el líder regional se convierte en un fiel en la balanza, que si bien es importante, no es determinante, toda vez que, como ya se mencionó, la cohesión y uniformidad de los intereses al interior de los grupos indígenas siguen teniendo ese carácter de interés comunitario que estructura la movilización de los indígenas.

### **3.2. Regiones indígenas**

Sin duda alguna, la construcción de regiones indígenas de acuerdo con los parámetros que utilizan el CDI y el IFE, es meramente taxativo y no explicativo, esto sin menoscabo del trabajo metodológico realizado por ambas instituciones.

Por un lado, la regionalización que el CDI propone, trasgrede límites municipales y estatales, lo cual no es en sí algo inadecuado, pero sí problemático en cuanto a la atención de problemáticas concretas de las comunidades que se encuentran en los límites de las entidades federativas e incluso límites internacionales. Por otro lado, su construcción se ha basado en los propios parámetros de la lengua como principal elemento característico de los grupos indígenas y, aunque reconoce otros elementos que intentan explicar la pertenencia a un grupo indígena, no ha sido suficiente para caracterizar la amplia gama de elementos culturales que integran la pertenencia a un grupo indígena.

En lo que toca al IFE y a nuestro objetivo, el problema se presenta al tener que construir un entramado geográfico que busca incluir a estos grupos e impulsar su participación. Esto es así porque, aunado al problema planteado en caso de CDI, la geografía electoral se construye con elementos que no están diseñados específicamente para atender a grupos indígenas, sino que se construyó con el fin de que, sin importar su ubicación geográfica, social, cultural o religiosa, se incluyera en una UGB para poder ser representado en igualdad de circunstancias que el resto de la población que habita la misma UGB.

Es por ello que construir un distrito que garantice 1) la participación de los indígenas en el voto activo, y 2) garantice que se aun indígena quien represente a un distrito así llamado indígena; se presume como una tarea que escapa a los alcances que pudiera llegar a tener el IFE o cualquier otra institución, ya sea electora o no.

Para ejemplificar aún más el reto que se tiene al tratar de construir un distrito que no sólo esté conformado por el 40% o más de población hablante de lengua indígena, sino que garantice el ejercicio y, sobre todo, la representación en los órganos ejecutivos y legislativos, se pone de manifiesto que existen municipios que tienen a dos o más grupos hablantes de lenguas indígenas diferentes.

También existen casos aún más difíciles de abordar, pues existen grupos indígenas diferenciados a su interior, es decir, hablan el mismo idioma y se denominan de la misma forma, no obstante la diferencia entre una región y otra que se encuentra a no más 20 kilómetros, marca profundos cambios en su forma de concebirse como grupo no obstante la coincidencias.

Aunado a lo anterior, esas diferencias pueden marcar incluso conflictos que deriven en un distanciamiento claramente marcado entre un grupo y otro, al grado de que existan desplazamientos a otros lugares.

## **4. Distritación en Chiapas**

Chiapas es uno de las entidades federativas que cuenta con un mayor número de indígenas tanto en términos absolutos como en términos relativos, así como una de las geografías más complicadas. Es decir, de los 9 millones 787 mil 501 hablantes de lengua indígena a nivel nacional para 2010, 1 millón 209 mil 057 se encontraban en Chiapas, lo que representa el 12.35 % del total de hablantes de indígenas a nivel nacional.

Para 2010 la entidad contaba con una población total de 4 millones 421 mil 922 habitantes de acuerdo con el último Censo General de Población y Vivienda levantado por el INEGI, de los cuales 1 millón 209 mil 057 eran hablantes de lengua indígena, es decir, el 27.34 % de la población es indígena.

La mayor concentración de población indígena se encuentra en la zonas económicas: V. Altos Tsotsil-Tseltal; VII. De los Bosques; XII. Selva Lacandona; XIII. Maya, y; XIV. Tulijá-Tseltal Chol, ya que en esas 5 regiones se viven 1 millón 180 mil 429 indígenas, es decir, poco más del 97 % de la población indígena de la entidad (Ver anexo 3).

La concentración de grupos indígenas de distinta lengua implica un reto importante para la construcción de las demarcaciones electorales, sin embargo, en zonas como los Altos de Chiapas existen diferencias no sólo de carácter lingüístico, sino de carácter ideológico y político, las cuales dificultan aún más la construcción de las UGB.

Otro elemento que complica la adecuada construcción de UGB's que impulsen la participación y representación de los grupos indígenas es la distancia y las vías de comunicación, pues un habitante del municipio de Pantepec, en la región VII, tendría que realizar un traslado de hasta 10 horas en vehículo particular para poder llegar al municipio de Sitalá en la región XIV, sin contar que no existen rutas de transporte público en esa zona que conecten ambos municipios y la propiedad de vehículos es limitada.

Pero, ¿Por qué razón tendría que conocer un habitante de un municipio el otro? Esto tendría que ser así porque forman parte del distrito 02 federal con cabecera en Bochil, Chiapas. Es decir, para que un habitante de un municipio pudiera representar a un habitante de otro, tendría que haber un vínculo que estableciera la coincidencia de proyectos o expectativas.

Es decir, la situación que se repite en los distritos electorales 01, con cabecera en Palenque; 02, con cabecera en Bochil; 03, con cabecera en Ocosingo y; 05, con cabecera en San Cristóbal de las Casas, pues los tiempos y las distancias, así como los límites naturales: ríos, montañas y selvas dificultan la interconexión e intercambio de información, aislándolos uno de otro municipio.

En el actual proceso de distritación, Chiapas, debido al incremento en su población, en términos absolutos y relativos, mayor con respecto a otras entidades federativas, tendrá que construir un distrito adicional, quedando con 13 distritos en lugar de 12.

Sin lugar a dudas esta es una gran oportunidad para poder reducir los efectos del alejamiento de sectores poblacionales, no sólo indígenas, a los centro de toma de decisiones políticas.

No obstante, y como resultado preliminar de la redistribución, se plantea crear el nuevo distrito con cabecera en el municipio de Margaritas, cercano a la ciudad de Comitán de Domínguez.

Definitivamente, con base en los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto, esta configuración geográfica no sólo cumple, sino que garantiza una conformación totalmente alejada de la influencia de factores políticos.

Por otro lado, sigue sin cumplir su cometido de impulsar la participación de los pueblos indígenas configurando distritos donde garanticen la representación de estos grupos. Pero hay que hacer la precisión correspondiente, así como el CDI enfrenta dificultades para establecer conceptualmente lo indígena y sus regiones, el IFE enfrenta dificultades aún mayores en la construcción de un marco geográfico electoral que prácticamente por su naturaleza es excluyente. No sólo de indígenas, sino de otros grupos de no indígenas pero que los desvincula con los centros políticos regionales.

Aunado a lo anterior, la forma de participación que predomina en los grupos indígenas sigue siendo a nivel micro, hacia la comunidad, no obstante es importante ver los resultados electorales de pasado PEF 2011-2012, donde los niveles de participación, sobre todo de los distritos indígenas, son considerables.

De acuerdo con datos del Instituto Federal Electoral, de los cinco distritos con mayor participación en día de la Jornada Electoral del PEF 2011-2012, los cuatro distritos indígenas están presentes con una participación mayor al 69.50%

**Cuadro 1**

**Participación en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en Chiapas, por distrito.**

Número	Cabecera	Votación	%
1	Palenque	44,016	72.42
2	Bochil	55,189	74.76
3	Ocosingo	40,087	69.33
4	Ocozocuatla de Espinoza	41,474	70.98
5	San Cristóbal de las Casas	54,184	69.50
6	Tuxtla Gutiérrez	37,912	64.88
7	Tonalá	31,637	63.88
8	Comitán de Domínguez	48,890	69.25
9	Tuxtla Gutiérrez	44,618	58.20
10	Villaflores	34,278	66.46
11	Huixtla	43,051	66.90
12	Tapachula	43,966	63.08

Esto refleja que los niveles de participación electoral han aumentado, entendiendo las situaciones que lo rodean, como el hecho de ser una elección presidencial, y que la movilización se da a partir de las decisiones que mayoritariamente se toman entre los líderes regionales y los líderes de las comunidades.

## 5. Elementos a considerar

Si bien es cierto que las condiciones para la participación de los grupos indígenas sigue siendo favorable desde el punto de vista procedimental, pues en cada elección se les acerca más las urnas para poder emitir su voto, también lo es que el sistema electoral aún no se ha adecuado a las formas comunitarias de participación.

Asimismo, existen otro tipo de limitantes que detienen la participación de estos grupos. La intervención de los líderes regionales que, mediante coacción o coerción dirigen la participación electoral; la desvinculación entre regiones culturalmente construidas que, a pesar de compartir elementos de la cultura y se colindantes, establecen diferencias que difícilmente pueden superar; límites geográficos que no facilitan la comunicación entre los distintos municipios y localidades; diferencias religiosas que ha generado desplazamientos humanos, y; la falta de compromiso por parte de los actores políticos para incluir no sólo a indígenas dentro de los candidatos a cargos de elección popular, sino un verdadero compromiso para incluir en la agenda de discusión, en los espacios de deliberación y toma de decisiones, los temas relevantes para las comunidades.

Otro límite que afecta la conformación de una geografía electoral incluyente es la propia diferencia característica de los grupos indígenas y no indígenas, que provoca formas distintas de ver la realidad y como consecuencia lógica, intereses y objetivos distintos.

A pesar de lo anterior, en zonas con mayoría indígena, la propia naturaleza de la participación política ha encontrado la forma de equilibrar estas diferencias. Por ejemplo, en el distrito 5 se ha establecido una suerte de negociación política entre grupos indígenas y no indígenas con el objetivo de llevar a cabo la rotación de las candidaturas.

Cierto es que esta negociación se realiza entre líderes regionales y que se da al interior de un partido político, sin embargo, la existencia misma de este tipo de negociaciones abre la posibilidad de que la vinculación tanto entre regiones como entre grupos culturales supere las barreras antes descritas.

No obstante el trabajo realizado por el IFE, a la fecha el proceso de redistribución se encuentre detenido por la inminente transformación del sistema electoral mexicano. Pues el IFE no será más la autoridad administrativa a nivel federal, por ello tendremos que esperar a que la conformación del Instituto Nacional Electoral confirme o modifique los escenarios ya construidos.

## **Referencias bibliográficas**

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la propuesta de criterios que se utilizarán para formular los estudios y proyectos de la división del territorio nacional en trescientos distritos electorales uninominales feCG50/2012 Instituto Federal Electoral

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2013).

*Diccionario Akal de Geografía Humana* 1987 Madrid Alianza Editorial

*Elecciones libre y justas* 2006 Ginebra Unión Interparlamentaria

Instituto Federal Electoral. (2005). *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*. México, Distrito Federal, México: Instituto Federal Electoral.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013). *Censo General de Población y Vivienda 2010*.

Rincón García, E., & Gutiérrez Andrade, M. (2009). Compacidad en celdas aplicada al diseño de zonas electorales. *EconoQuantum*, 5 (2), 73-96.

### **Anexo 1**

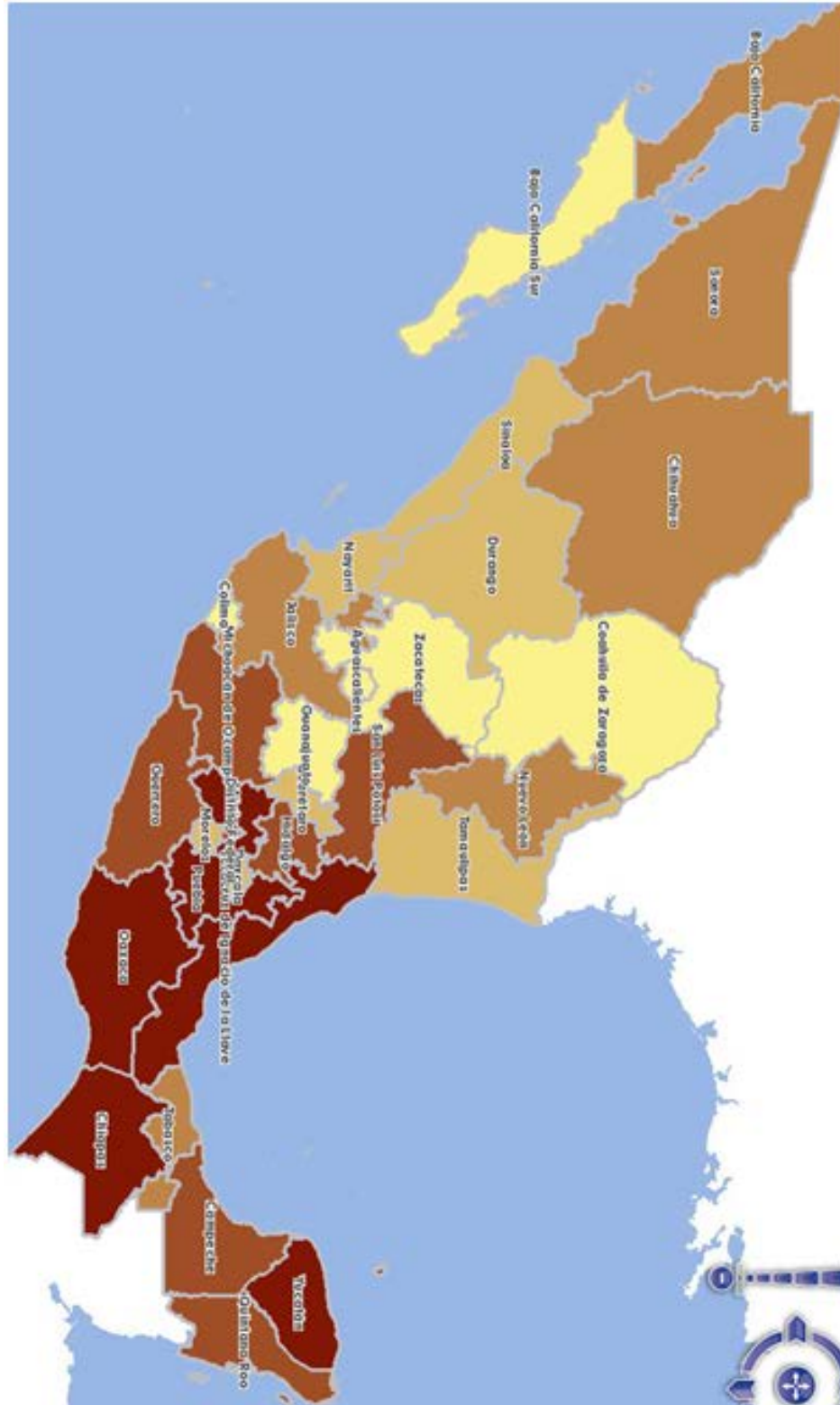
1. Para la determinación del número de distritos que tendrá cada entidad federativa, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El método para la distribución de los distritos en las entidades federativas, será el que garantice mejor equilibrio poblacional.
2. Los distritos se integrarán con territorio de una sola entidad federativa.
3. Se aplicará el equilibrio demográfico en la determinación de los distritos partiendo de la premisa de que la diferencia de población del distrito, respecto a la media nacional, será lo más cercana a cero.
4. Conforme al artículo 2, último párrafo, y Tercero transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001; para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.
5. Los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.
6. En la delimitación de los distritos se procurará obtener la mayor compacidad geométrica; ningún distrito podrá rodear íntegramente a otro.
7. Los distritos se construirán preferentemente, con municipios completos, cuando sea necesario integrar distritos a partir de fracciones municipales, se buscará involucrar al menor número de municipios.
8. En la conformación de los distritos se procurará optimizar los tiempos de traslado.
9. La función de costo asociada al cumplimiento de los criterios anteriores será la siguiente:

### **Anexo 2**

$$C(E) = \sum_{i=1}^4 \alpha_i C_i(E) = \alpha_1 C_1(E) + \alpha_2 C_2(E) + \alpha_3 C_3(E) + \alpha_4 C_4(E)$$

### **Anexo 2**





### Anexo 3

Municipio	Población total entidad		Población total indígena		Región
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
Amatenango del Valle	8,728	0.18	6,693	76.68	V
Chalchihuitán	14,027	0.29	13,976	99.64	V
Chamula	76,941	1.60	76,537	99.47	V
Chanal	10,817	0.23	10,779	99.65	V
Chenalhó	36,111	0.75	35,359	97.92	V
Huixtán	21,507	0.45	20,677	96.14	V
Larráinzar	20,349	0.42	19,241	94.56	V
Mitontic	11,157	0.23	11,146	99.90	V
Oxchuc	43,350	0.90	42,847	98.84	V
Pantelhó	20,589	0.43	19,042	92.49	V
San Cristóbal de las Casas	185,917	3.88	87,358	46.99	V
Tenejapa	40,268	0.84	39,980	99.28	V
Teopisca	37,607	0.78	17,665	46.97	V
Zinacantán	36,489	0.76	35,473	97.22	V
San Juan Cancuc	29,016	0.60	28,762	99.12	V
Aldama	5,072	0.11	4,711	92.88	V
Santiago El Pinar	3,245	0.07	3,098	95.47	V
Bochil	30,642	0.64	17,638	57.56	VII
Bosque, El	18,559	0.39	17,561	94.62	VII
Huixtupán	22,536	0.47	17,160	76.14	VII
Ixtapa	24,517	0.51	7,037	28.70	VII
Jitotol	18,683	0.39	14,236	76.20	VII
Pantepec	10,870	0.23	6,607	60.78	VII
Pueblo Nuevo Solistahuacán	31,075	0.65	16,129	51.90	VII
Rayón	9,002	0.19	4,532	50.34	VII
Simojovel	40,297	0.84	32,073	79.59	VII
Soyaló	9,740	0.20	3,614	37.10	VII
Tapalapa	4,121	0.09	4,026	97.69	VII
Tapilula	12,170	0.25	1,960	16.11	VII
San Andrés Duraznal	4,545	0.09	4,411	97.05	VII
Altamirano	29,865	0.62	20,544	68.79	XII
Ocosingo	198,877	4.15	156,931	78.91	XII
Catazajá	17,140	0.36	465	2.71	XIII
Libertad, La	4,974	0.10	147	2.96	XIII
Palenque	110,918	2.31	55,773	50.28	XIII

---

Benemérito de las Américas	17,282	0.36	6,267	36.26	XIII
Marqués de Comillas	9,856	0.21	5,277	53.54	XIII
Chilón	111,554	2.33	107,465	96.33	XIV
Sabanilla	25,187	0.53	21,381	84.89	XIV
Salto de Agua	57,253	1.19	49,186	85.91	XIV
Sitalá	12,269	0.26	11,763	95.88	XIV
Tila	71,432	1.49	68,642	96.09	XIV
Tumbalá	31,723	0.66	30,885	97.36	XIV
Yajalón	34,028	0.71	25,375	74.57	XIV
Total	<b>1,570,305</b>	<b>32.74</b>	<b>1,180,429</b>	-	

## **Del enclave autoritario a la alternancia municipal: El caso de Santa Lucía del Camino, Oaxaca. Elecciones 2010 y 2013**

**Flor Denisse Pérez Chávez**  
**Soledad Rodríguez Santiago**

El presente artículo pretende exponer las causas de la alternancia política en el municipio conurbado de Santa Lucía del Camino Oaxaca, derivado de las elecciones realizadas en 2010; pues fue cuando la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso” socavó las décadas de dominio priista y, como ocurrió a nivel estatal, este fenómeno político generó expectativas positivas entre la ciudadanía.

Derivado de ello, en un primer momento se desarrolla una introducción con una breve reseña histórica del municipio y el contexto general de la situación política de la administración municipal; con el objetivo de comprender el origen, situación y causas que propiciaron la alternancia. De igual forma se menciona la importancia del Margen de Victoria y la Competitividad Electoral y, en la elección de 2010, de dos partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), pues fue entre ellos que se dio una gran disputa por el control de la administración municipal durante décadas.

Posteriormente se aborda el caso de las elecciones 2013, en las que el PRD pierde fuerza derivado de la alternancia desarrollada con múltiples dificultades que desencadenaron dos gobiernos en el municipio. Para 2013 el PRI pretende recuperar el municipio, lográndolo tras una elección competitiva e interesante que se desarrollará a lo largo del texto, pues los resultados llegaron a instancias jurisdiccionales local y federales.

Enseguida se hace referencia a la participación ciudadana como factor importante en la construcción de la democracia municipal, analizando los procesos electorales 2010 y 2013 para, finalmente, esbozar a manera de conclusiones, unos comentarios finales.

### **Elecciones municipales en Oaxaca.**

Las elecciones municipales en Oaxaca se han caracterizado por una baja participación electoral, sólo asciende cuando se presentan elecciones concurrentes, es decir, de diputados, ayuntamientos y gobernador. Sin embargo, anteriormente la legislación local no contemplaba la celebración simultánea de elecciones, a pesar de que el Código fue reformado en varias ocasiones para darle cabida a las exigencias de las distintas fuerzas políticas. Hubo avances en la integración del Consejo General del Instituto Electoral, en lo que se refiere a las elecciones en las comunidades originarias y en la representación proporcional, pero no se contemplaron las iniciativas de las distintas fuerzas políticas.

Es así como hasta 2010, las elecciones municipales no se celebraron simultáneamente con las de diputados locales y gobernador, el primer domingo de julio, esto, luego de la reforma política electoral que hiciera la LX Legislatura local en 2008, abrogando el CIPPEO de enero de 1992<sup>564</sup>.

Con esta reforma se planteó la posibilidad de incrementar el índice de participación y, con ello, disminuir el de abstencionismo, así como de alternar políticamente diversos municipios que por décadas habían tenido gobiernos del PRI y que los caracterizaban como enclaves autoritarios. En estas elecciones, los distintos grupos sociales y políticos vieron la oportunidad de terminar con décadas del dominio priista que colocaba a la entidad como un autoritarismo subnacional (Gibson, ) después de la alternancia a nivel federal en 2000 y que, al igual que sucedía a nivel nacional, y a decir de Jorge Carpizo y Cosío Villegas<sup>565</sup>, el sistema político se basaba en dos ejes principales: la Presidencia de la República-a nivel local, el gobernador- y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Pese a que en Oaxaca se encuentran los primeros municipios que tuvieron alternancias políticas en el país, como Juchitán y Salina Cruz, en 1971 y 1974<sup>566</sup>, respectivamente, muchos municipios conurbados conformaban los bastiones del PRI hasta 2010.

### **Santa Lucía del Camino**

Dicho municipio es el número 392 de los 570 que conforman la entidad oaxaqueña y es uno de los 153 que se rigen por el sistema de partidos políticos<sup>567</sup>. Forma parte del área metropolitana y es considerado por el PNUD como un municipio mixto porque tiene todos los tipos de localidades: metropolitano, urbano grande, urbano medio, semiurbano, rural<sup>568</sup>.

---

<sup>564</sup>El 30 de Agosto de 2008, la LX Legislatura local aprobó, por unanimidad de votos, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO), además de una nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, que no existía, que establece el Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, y el Juicio para dirimir los conflictos laborales entre el Instituto Estatal Electoral (IEE) o el Tribunal Estatal Electoral (TEE) y sus servidores. Se incorporan los recursos de Revisión, Apelación y de Inconformidad.

<sup>565</sup>Carpizo, Jorge, (1973) *El presidencialismo mexicano*, siglo XXI editores, México; Cosío Villegas, Daniel, (1972) *El sistema político mexicano*, cuadernos de Joaquín Mortiz, México.

<sup>566</sup>Estas elecciones las ganó el PPS

<sup>567</sup>En Oaxaca están reconocidos en la ley dos sistemas electorales: Partidos políticos y Sistemas Normativos Internos. CIPPEO

<sup>568</sup>*Metropolitano*: más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes. *Urbano Grande*: más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes. *Urbano Medio*: más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes. *Semiurbano*: más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes. *Rural*: más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes. *Mixto*: La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%.

Fuente: INAFED con base en PNUD e INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010*.



Cuenta con dos agencias municipales y una agencia de policía, así como con 28 colonias que albergan un total de 47,356 habitantes<sup>569</sup>. Colinda al norte con Oaxaca de Juárez y San Agustín Yatareni, al sur con San Antonio de la Cal y Santa Cruz Xoxocotlán, al este con San Sebastián Tutla y al oeste nuevamente con Oaxaca de Juárez; cuenta con una superficie total de 7.65 Km<sup>2</sup> por lo que ocupa el 0.01% de la superficie estatal.

#### Santa Lucía del Camino electoral

Santa Lucía del Camino era uno de esos bastiones con que contaba el partido del gobernador. Su historia político-electoral gira en torno a la transmisión de poderes entre familias originarias de lo que se denomina el casco municipal, a quienes los avecindados tienen como líderes y se agrupan en torno a ellos. Con esto, la participación como candidatos del PRI, sólo se restringía a las familias que cumplieran con el requisito de haber nacido en la cabecera municipal; los candidatos de los otros partidos sí podían ser avecindados, pero nunca ganaban elecciones. En el cuadro siguiente se muestra la relación de presidentes municipales que emanaron, todos, del PRI.

**Cuadro #. 1. Cronología de Presidentes Municipales**

Presidente Municipal	Período de Gobierno
Margarito Velasco	1932
Genaro Martínez	1934
José Jiménez	1935
Luciano Cruz Jiménez	1936
Juan Alquisiris	1937
Daniel López Cruz	1939
Adolfo Martínez Martínez	1940
Margarito Jiménez Cruz	1941

<sup>569</sup>Con base en los datos arrojados en el Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI en 2010.



Cipriano Pérez	1946-1947
Juan Martínez Santiago	1948-1949
Miguel Francisco Cruz Jiménez	1950
León Velasco Cruz	1951-1952
Manuel Martínez Martínez	1953-1956
Porfirio Santiago Sibaja	1960-1962
Miguel Mancera Cruz	1963-1965
Gabriel Cruz Cruz	1966-1968
Alberto Jiménez Parada	1969-1970
Maclovio Mancera Cruz	1970-1971
Leobardo Jiménez Alquisiris	1972-1974
Máximo Canseco Velázquez	1975-1977
Angel Santiago Velasco	1978-1980
Eloy Velasco Jiménez	1981-1983
Ausberto Valdéz Velasco	1984-1986
Dr. Antonio Velasco López	1987-1989
Florentino Cruz Cruz	1990-1992
Ricardo Velasco Jiménez	1993-1995
Pedro Gabriel Martínez Aquino	1996-1998
Isidro León Díaz Mancera	1999-2001
Nicolás Sebastián Olivera	2002-2004
David José Manuel Martínez Fera	2005-2007
Alejandro Díaz Hernández	2007-2010

Fuente: Elaboración propia con base en datos

Las últimas dos administraciones priistas se caracterizaron por la represión, la intimidación, el nepotismo y el desvío de recursos.

Durante el periodo de gobierno de Manuel Martínez Fera (2005-2007) se desarrolló en la entidad el más grande de los movimientos sociales que se han vivido en Oaxaca, que comenzó en mayo de 2006 con un plantón que la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), instaló en el zócalo de la ciudad y que se fue haciendo denso con los enfrentamientos entre miembros de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y las fuerzas estatales y federales; los colonos de diversas partes de la ciudad y de los municipios conurbados empezaron a organizarse para participar en dicha Asamblea y para procurarse seguridad, ya que en muchas zonas, la policía trataba de localizar para reprimir, a los líderes y simpatizantes del movimiento. Un hecho impres-

cindible del 2006 que apresuró la entrada de la Policía Federal al estado, fue el asesinato de Bradley Rolland Will, reportero de Indymedia, que se encontraba en inmediaciones de Santa Lucía, cubriendo las actividades que los simpatizantes de la APPO realizaban.

Alejandro Díaz Hernández se desempeñó como edil en el periodo 2008-2010 y enfrentó severos señalamientos de nepotismo, corrupción, desvío de recursos y hasta una demanda penal en su contra<sup>570</sup>. Fue una de las administraciones con mayores anomalías, puesto que durante 19 meses sólo se realizaron 18 sesiones de cabildo: 8 ordinarias y 10 extraordinarias; las primeras fueron llevadas a cabo de manera irregular, o sea, no se concluyeron. La fracción del PRD de la LX Legislatura, presentó solicitudes de desaparición de poderes o revocación de mandato, a lo que la fracción mayoritaria, el PRI, se opuso.

Fue durante los dos últimos trienios de gobiernos priistas, antes de la alternancia de 2010, que se conformó el Frente de Colonias de Santa Lucía del Camino, desde el cual se denunciaron las inconformidades que empezaban a manifestarse en las urnas desde 2004. Con este frente, la participación ciudadana comenzó a crecer, haciéndose notar en actividades que no tenían que ver, propiamente, con la cuestión electoral.

### **Elecciones 2010. Alternancia Política**

En 2010 se realizaron elecciones concurrentes en la entidad, se eligieron a 25 diputados locales de mayoría relativa, 152 ayuntamientos bajo el régimen de partidos políticos y al gobernador del estado.

Los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia (PC) y del Trabajo (PT)<sup>571</sup> decidieron coaligarse con el propósito de instaurar un gobierno democrático en la entidad, a decir del Secretario General del PRD: “vamos a caminar junto con Acción Nacional y consideramos que la suma de estos partidos políticos le darán la victoria a la oposición en Oaxaca para dar paso a una transición democrática”

Así, ante estas intenciones, se conformaron dos coaliciones: “Unidos por la Paz y el Progreso” que se integró por el PRD, el PAN, el PC y el PT; la Coalición “Alianza por la Transformación” integrada por el PRI y el Partido Verde. Mientras los partidos: Unidad Popular (PUP) y Nueva Alianza (PNA) contendieron solos.

Los candidatos de las coaliciones fueron: Gabino Cué Monteagudo por “Unidos por la Paz y el Progreso” y Eviel Pérez Magaña por la “Alianza por la Transformación”; mientras que el PUP postuló a María de los Ángeles Abad Santibáñez y el PANAL a Irma Piñeyro Arias.

El abanderado de la coalición opositora al PRI, Gabino Cué Monteagudo, ha desarrollado una vida política intensa que inició al ser miembro del PRI. Alrededor del año de 1994, cuando era gobernador Diódoro Carrasco Altamirano, Cué desempeñó diversos cargos. Años después se inmiscuyó en la administración federal.

---

<sup>570</sup>Ex empleada, por despido injustificado <http://www.cronicoaxaca.info/politica/3685-siguen-sumandose-al-expediente-del-edil-de-santa-lucia-del-camino-mas-quejas.html>

<sup>571</sup>Los partidos de izquierda ya habían conformado la DIA (Diálogo para la Reconstrucción de México) con el objeto de iniciar un proceso de reunificación de la izquierda para ofrecerle a los mexicanos una alternativa progresista en el 2012.

Para el 2001, Gabino decidió salirse del PRI para sumarse a las filas del Partido Convergencia por la Democracia y en el proceso electoral de ese año contendió por la Presidencia municipal de la capital ganando la elección para desempeñar dicho cargo de 2002 a 2004. Fue candidato a gobernador en 2004 por la coalición "todos somos Oaxaca" (PAN-PRD-Convergencia), perdiendo ante Ulises Ruíz Ortiz en medio de severos cuestionamientos hacia el PRI, llegando el caso a los tribunales.

El capital político de Gabino Cué se veía acrecentado por la figura de Andrés Manuel López Obrador, quien derivado de las elecciones federales de 2006, se nombró presidente legítimo de México. Fue así como a partir de entonces ambas figuras recorrieron todo el territorio oaxaqueño y ello ayudó a que la ciudadanía diera un voto de confianza, apostando por el cambio y el fin de la hegemonía priísta en la entidad.

Las elecciones concurrentes realizadas en 2010 dieron la victoria a la oposición al PRI en el Ejecutivo estatal y con ello se modificó el mapa electoral de la entidad, pues muchos municipios dominados por el Partido Hegemónico, inauguraron la alternancia política en sus gobiernos.

### **Alternancia en Santa Lucía del Camino.**

Décadas de dominio priísta, caracterizadas por la corrupción y mala administración, quedaron atrás después del resultado de la elección de 2010. El proceso electoral de ese año electoral se presentaba como una oportunidad clara e institucional para instaurar un gobierno de alternancia.

Durante el proceso electoral 2010, la coalición "Unidos por el Desarrollo" registró como candidato a presidente municipal de Santa Lucía del Camino, a Pedro Cabañas Santamaría, avocinado de la comunidad y registrado por el PRD, respaldado por el Frente de Colonias. La elección se presentó en medio de fuertes pugnas internas, pues diversas fracciones intentaban colocar a su candidato para la administración de los recursos municipales.

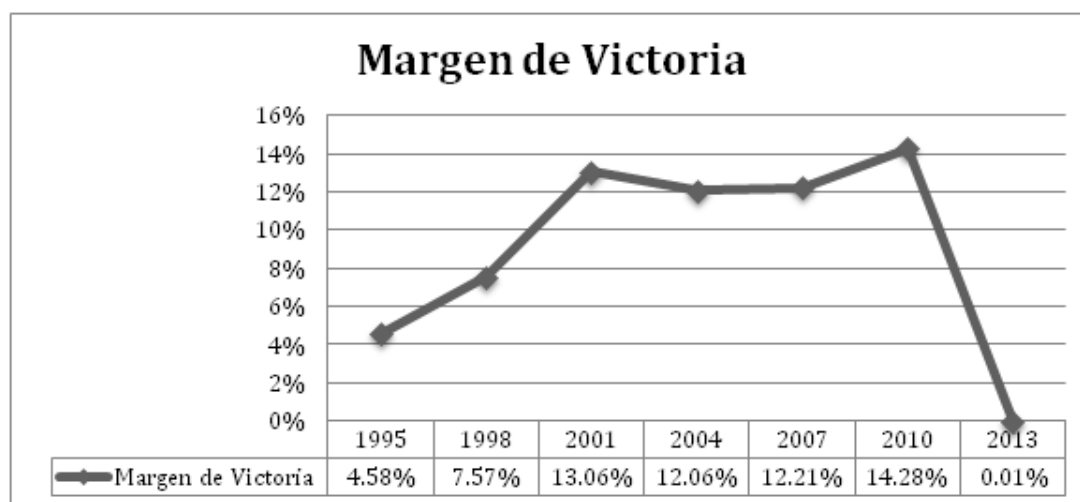
**Cuadro #3. Candidatos a la presidencia municipal de Santa Lucía del Camino 2010.**

<b>Partido Político/ Coalición</b>	<b>Candidato</b>
<b>"Alianza por la Transformación"</b>	Gerardo Mancera Jiménez
<b>"Unidos por la Paz y el Progreso"</b>	Pedro Cabañas Santamaría
<b>Partido Nueva Alianza</b>	
<b>Partido Unidad Popular</b>	

En la jornada electoral del 4 de julio, se alzó con la victoria el abanderado de la coalición opositora al PRI, con un porcentaje de 42.79 por ciento, y con un Margen de Victoria<sup>572</sup> de 14.28%. Con ello, se agotaban décadas de dominio priísta en el municipio y se daba paso a la inclusión de voces de colonos que habían manifestado su simpatía por el proyecto de gobierno de la coalición electoral. (Ver gráfico 1).

<sup>572</sup> El Margen de Victoria (MV) mide la diferencia porcentual entre el primer y el segundo lugares en una elección. Entre más pequeño es, la elección es más competitiva.

Gráfico #1 Margen de Victoria, elecciones 1995-2013.



El 1º de enero de 2011 entró en funciones la coalición PAN-PRD-PT-PC. Algunos sectores del casco municipal se mostraron en desacuerdo con el nuevo gobierno, ya que sus usos y costumbres los arraigaban al otrora partido oficial. Además, Cabañas no pudo escapar a las pugnas internas del PRD, lo que provocó una división de funciones ejecutivas, al instalarse dos gobiernos: el de Pedro Cabañas y el de “los concejales municipales”; ninguno de los dos ocupó el palacio del H. Ayuntamiento, que estuvo resguardado por la Secretaría de Seguridad Pública, ya que empleados se manifestaron en ese lugar por falta de pagos.

Esto, luego de que el presidente municipal revocara en asamblea de vecinos el nombramiento de algunos de sus regidores, entre lo que estaban el Síndico Procurador, Omar Eusebio Blas Pacheco<sup>573</sup>, por sentencias condenatorias y actos de omisión; ante ello los afectados presentaron ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEE) un Juicio de Protección de los Derechos político electorales del ciudadano<sup>574</sup> en contra de la destitución de cargos de regidores de dicho ayuntamiento. (Ver anexo 1)

El TEE resolvió desechando por “notoriamente improcedente” la demanda presentada, por lo que dichos regidores al no verse favorecidos, establecieron un gobierno alterno: el de los concejales municipales que estuvo protegido por el entonces presidente del PRD local Amador Jara Cruz, quien facilitaba la entrega de los recursos municipales a dicho gobierno. Omar Blas le arrebató al Presidente Constitucional, el control de los recursos e instaló al lado de los concejales, un gobierno interino.

Mientras tanto, un ambiente de confusión vivían los pobladores; ya que, por ejemplo, al realizar el pago de los impuestos municipales no se sabía con certeza a que gobierno pagar, viviendo así, un clima de ingobernabilidad y constante divisionismo al interior del municipio, pues una parte apoyaba a un gobierno y otra al contrario.

<sup>573</sup> Personaje vinculado al PRI, que en proceso electoral ordinario 2013 colocó a familiares en la planilla de precandidatos a concejales postulada por ese partido y a candidatos por el PRD. La ASE, actualmente, realiza auditorías a su gestión, ya que el nuevo munícipe declaró diversos desfalcos en las arcas municipales.

<sup>574</sup> JDC mediante expediente JDC/68/2011.

### **Elecciones municipales 2013**

Durante 2012 se llevaron a cabo, a nivel nacional, las elecciones para elegir al Presidente de la República, diputados y senadores. El Presidente electo resultó ser el candidato de la coalición que integraron el PRI y el PVEM, Enrique Peña Nieto, en medio de impugnaciones y fuertes cuestionamientos de diversos sectores de la sociedad civil; con ello, el PRI recuperaba el ejecutivo nacional, después de dos periodos consecutivos en manos del PAN.

Con el PRI en la presidencia de la República se vislumbraba la permanencia y, en su caso, el regreso de dicho instituto político a ejecutivos estatales y hasta municipales que se encontraban en manos de la oposición. Tres años después de la anhelada alternancia local, el PRI vio en las elecciones intermedias de 2013, la oportunidad de recuperar los bastiones que construyó durante décadas y que la elección de 2010 le arrebató. Así, con este objetivo se tenía que enfrentar, en primer lugar, a solucionar los conflictos internos y a la lucha de los ex gobernadores por colocar a un candidato afín a ellos, que prepararan el camino político para alcanzar aspiraciones de gobierno en el 2016.

Las elecciones intermedias de 2013, se enmarcaron en un nuevo escenario legal e institucional, pues en 2011 y 2012 hubo importantes cambios: a partir de una iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo, en abril de 2011 el Congreso aprobó la sustitución del Tribunal Estatal Electoral por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca (TEEPJO), así como el cambio de Instituto Estatal Electoral (IEE) a Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO); en agosto de 2012 se aprobó el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca* (CIPPEEO) y *La Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca*, y la *Ley de Participación Ciudadana de Oaxaca*, se dio inicio al proceso electoral 2012-2013<sup>575</sup>

Para el proceso electoral 2012-2013, en la entidad oaxaqueña se registraron dos coaliciones: “Compromiso por Oaxaca” integrada por el PRI y el Partido verde, y “Unidos por el Desarrollo” conformado por el PAN, PRD y PT; y por otro lado los Partidos: Unidad Popular y Socialdemócrata de Oaxaca.

Las precampañas para concejales municipales comprendieron el periodo del 3 al 12 de abril de 2013. Para ocupar la primer concejalía del Ayuntamiento de Santa Lucía, se registraron un total de 47 precandidatos por todos los partidos, destacando el hecho de que el PRD fue quien presentó más aspirantes con 20 y el Socialdemócrata, ninguno (ver anexo 2). El proceso 2012-2013 produjo una escisión en el PRI municipal, ya que la militancia quería impedir que agentes externos impusieran al candidato, y hubo señalamientos contra los ex gobernadores Ulises Ruiz y José Murat de pretender manejar la vida política del municipio conurbado<sup>576</sup>. Finalmente, la coalición “Compromiso por Oaxaca” registró como su candidato a Galdino Huerta Escudero,

---

<sup>575</sup>Con este Nuevo ordenamiento legal, el IEEPCO cuenta con nuevas atribuciones, entre las que se encuentran: emitir convocatorias públicas para la integración de Consejos Distritales y Municipales y para la selección de los técnicos electorales, la verificación y aprobación de fórmulas integradas con una proporción de 40-60 de candidatos de un mismo género, la organización de debates, la participación de observadores electorales extranjeros, el recuento de votos cuando la diferencia sea igual o menor a uno por ciento entre el primero y segundo lugar de una elección

<sup>576</sup><http://www.cronicaoxaca.info/politica/32202-que-ulises-ruiz-ortiz-saque-las-manos-de-santa-lucia-del-camino-exigen-mujeres-priistas.html>

Llegado el plazo para el registro de candidatos, las coaliciones y los partidos postularon a los siguientes actores:

**Cuadro #4. Candidatos a la presidencia municipal de Santa Lucía del Camino 2013.**

<b>Partido Político/ Coalición</b>	<b>Candidato</b>
<b>“Compromiso por Oaxaca”</b>	Galdino Huerta Escudero
<b>“Unidos por el Desarrollo”</b>	María de Lourdes Sierra Santos
<b>Partido Unidad Popular</b>	Jorge Tello López
<b>Partido SocialDemocràta de Oaxaca</b>	José Rogelio García Martínez

Ahora bien ¿Quiénes son cada uno de los candidatos y de donde provienen? Es una pregunta inquietante y obligada a responder, pues de ello depende la explicación al porqué regresó el PRI a la presidencia municipal. La abanderada de “Unidos por el Desarrollo” no se registró como precandidata del PRD y de ninguno de los otros partidos coaligados, por lo que fue severamente cuestionada<sup>577</sup>; aunado a ello, se presentaba su cercanía con el representante del PRD ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación ciudadana Antonio Álvarez Martínez, de quien su esposo es primo hermano; además de la intromisión de presidente estatal del PRD Rey Morales, por imponerla para cubrir los actos de corrupción de la anterior administración. Por su parte, el candidato del PUP ha sido líder del Consejo Oaxaqueño de Organizaciones de la Sociedad Civil y candidato a diputado local por el mismo partido sin lograr su cometido.

Galdino Huerta y José García merecen una mayor atención, pues ambos eran militantes del PRI al momento de comenzar el proceso electoral y junto con Fernando Raúl Díaz Mancera, Fortunato Manuel Mancera Martínez y Joaquín Alfaro Gálvez participaron en la contienda interna de dicho partido político; sin embargo al momento de elegir quien sería el candidato de la coalición PRI-PVEM, el interés de dos ex gobernadores (Ulises Ruiz Ortiz, y José Murat) en dicha decisión se hizo visible.

Finalmente Ruiz Ortiz logró imponer a su afín Galdino Huerta, en medio de diversos cuestionamientos al ser éste originario de Juchitán se Zaragoza, además de recibir el apoyo del dirigente estatal del PRI Alejandro Avilés.

Ante ello, José García decide contender por la presidencia de la mano del reciente creado Partido Socialdemócrata de Oaxaca y que no contaba con un candidato, pues tampoco registro precandidatos durante el tiempo establecido por la legislación electoral; por ende dicho instituto político sabía que José García representaba una oportunidad real de obtener un gran numero de votos para mantenerse como partido local y, por que no, llegar a la presidencia municipal de santa lucia gracias a las divisiones internas del PRI.

José García cumplía con el requisito esencial con que todos los abanderados del PRI en la historia electoral del municipio, debían cubrir: ser originario y vivir en el casco. Lo anterior le daba el respaldo de la comunidad originaria

<sup>577</sup>Nota electronica: URL: <http://notas.reflexionenlinea.com/?p=27557>



Una vez realizada la jornada electoral el 7 de Julio de 2013, el Consejo Municipal calificó la elección dando como ganador al candidato del PSD José García Martínez con un total de 4,057 votos, quedando en segundo lugar el candidato de la coalición PRI-PVEM con 3,975 sufragios.

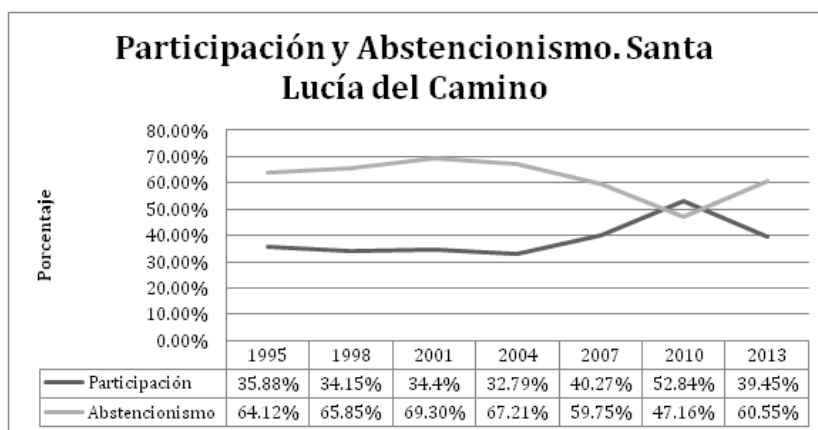
Derivado de lo anterior, el candidato perdedor y el representante del PRI ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, presentaron un recurso de inconformidad<sup>578</sup> ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado en contra de la ilegal entrega de la constancia de mayoría y calificación de la elección, solicitando el recuento de votos; sin embargo, el tribunal declaró infundada dicha solicitud y ratificó la declaración de validez y la constancia de mayoría otorgada al PSD.

Ante dicha resolución, lo inconformados presentaron un Juicio de Revisión Constitucional<sup>579</sup> Electoral ante la sala Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en donde se revocó la sentencia emitida por la instancia electoral local, modificando el cómputo municipal, pues por decisión del Consejo Municipal no se habían contabilizado los sufragios de las casillas 1757 básica y 1767 contigua 2; los cuales modifican los resultados al dar una votación total para la “coalición compromiso por Oaxaca” de 4,143 votos, mientras que al PSD un total de 4,142 sufragios a su favor.

De esta manera la Sala Xalapa del Tribunal ordenó revocar la constancia de mayoría de José García para dársela al candidato del PRI-PVEM Galdino Huerta Escudero; sin embargo, el candidato del PSD presentó un Recurso de Reconsideración<sup>580</sup> el cual fue desechado de plano.

Así fue que con una diferencia de un voto, el PRI recuperó el poder municipal tras la elección más competitiva que haya vivido el municipio en particular, y la entidad, en general, tras un proceso que llegó a instancias jurisdiccionales local y federales. Cabe mencionar que, como se muestra en el siguiente gráfico, en dichos resultados electorales se presentó, nuevamente, un alto abstencionismo alcanzando un 60.55% por lo que ello anima a realizar la conjetura de que cuando la participación disminuye, el PRI gana en el municipio de Santa Lucía, mientras que si ésta aumenta hay más posibilidades de que la oposición gane.

**Gráfico #2 Participación y abstencionismo en Santa Lucía del Camino**



<sup>578</sup>Recurso de inconformidad, expediente: RIN/EA/023/2013 ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

<sup>579</sup> JRC con número de expediente SX-JRC-325/2013.

<sup>580</sup>Recurso de Reconsideración con número de expediente SUP-REC-160/2013

Para la conformación del gobierno municipal, y viéndose derrotado el ex candidato del PSD, luego de negociaciones con quien fuera su partido, fue incluido en la planilla de concejales ganadora, como Síndico Procurador, violentando, de esta manera, la legislación local que establece que “El partido político cuya planilla hubiere obtenido el mayor número de votos, tendrá derecho a que le acrediten como concejales a todos los miembros de la misma” (Artículo 113 de la Constitución local)<sup>581</sup>

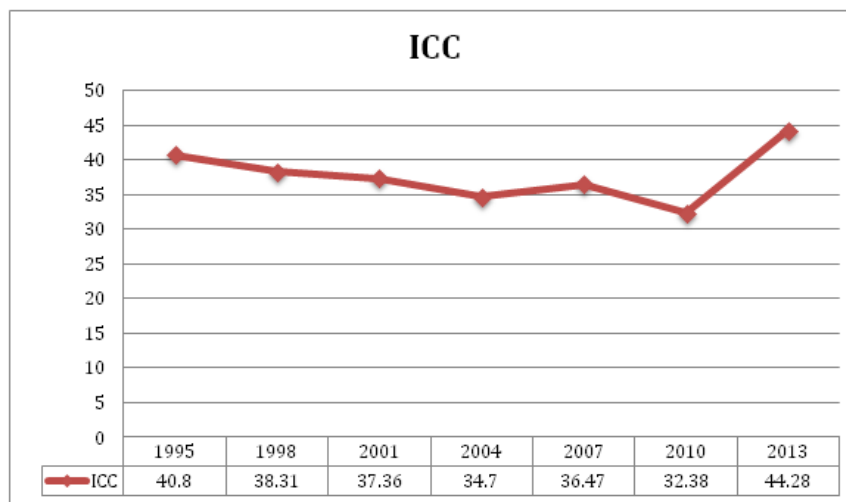
### Comentarios finales

Santa Lucía del Camino, Oaxaca, al igual que muchísimos municipios del estado y del país, antes de la alternancia en el Ejecutivo Federal, era para los gobernadores, una reserva de poder político.

Quienes son originarios del municipio tienen muy arraigada la idea de que sólo el PRI puede gobernarlos, siempre y cuando el candidato sea electo en una consulta a ellos, a las familias que se habían compartido el poder por años y que se describió en la primera parte del trabajo. En las elecciones que se presentaron a partir de 1995, los partidos políticos distintos al PRI, empezaron a figurar en las preferencias de la ciudadanía, aunque no lograron ganar elecciones.

A continuación se presenta la evolución del Índice Compuesto de Competitividad Electoral, propuesto por Irma Méndez de Hoyos (2006)<sup>582</sup> y que muestra cuál es la fuerza electoral de los partidos que se presentan a elecciones, para saber qué tan reñidas son éstas. Los bajos porcentajes ilustran menos competitiva una elección.

Gráfico #3. Índice Compuesto de Competitividad (ICC)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por el IEEPCO.

<sup>581</sup> Derivado de este acontecimiento, concejales de Santa Lucía del Camino, interpusieron un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales, ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.

<sup>582</sup> Se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICC = (100 - MV) + FO + DV$$

3

Donde ICC es Índice Compuesto de Competitividad; Margen de Victoria (MV)= Grado de rivalidad entre los principales partidos; Fuerza de la Oposición (FO)= El porcentaje de votación que obtiene la oposición en su conjunto, en relación con el primer lugar, para saber si éste gana por mayoría absoluta o relativa; Diferencia de Victorias (DV)= puestos obtenidos por los partidos.

Pese al crecimiento de la votación por los partidos que postularon candidatos, siempre la participación fue rebasada por el abstencionismo, a excepción de 2010. La poca participación electoral en los comicios municipales se puede atribuir a que:

- a) Anteriormente las elecciones no eran concurrentes, pues en agosto se elegía Gobernador y se renovaba el Congreso; mientras que en octubre se efectuaba la elección municipal. Esto llevaba a los ciudadanos a mostrar mayor interés en la renovación del Jefe del Ejecutivo local.
- b) En municipios conurbados, que se integran por colonias, fraccionamientos y agencias, ya sea de policía y/o municipales, y en el caso particular de Santa Lucía, es la población originaria la que decide quién será el candidato de su partido, porque así ven al PRI, como propio.
- c) Intervienen agentes externos, como los ex gobernadores, los dirigentes partidistas y diversos actores que detentan cierto poder político o económico.
- d) Hay actores políticos que, en tiempos electorales, optan por el transfuguismo político, a falta de la postulación de su partido de origen.
- e) Se produce un desencanto con los gobiernos de alternancia, a nivel local y a nivel municipal, por falta de atención a las necesidades que cada sector del municipio presenta y que es lo que le da la efectividad a los gobiernos democráticos: los resultados.

**Anexo 1. PLANILLA GANADORA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO  
(2011-2013)**

Nombre	Regiduría
C. Pedro Cabañas Santamaría	Presidente Municipal
C. Omar Eusebio Blas Pacheco	Síndico Procurador
C. Roberto Joel Cruz castro	Síndico Hacendario
C. Edgar Armando Ortiz	Regidor de Hacienda
C. Mayolo Francisco Martínez Pérez	Regidor de Obras Publicas
C. Luis Antonio Esperanza Osorio	Regidor de Salud y Asistencia
C. Gerardo Antonio Mancera Jiménez	Regidor de limpia
C. Juan Carlos Pastrana Rodríguez	Regidor de Agencias y Colonias
C. Adriana Lucia Cruz Carrera	Regidora de Seguridad Pública
C. Salvador García López	Regidor de educación, Recreación y Deportes.
C. Verónica Eugenia Velasco Jiménez	Regidora de Equidad y Género
C. Margarito José Valdez Parada	Regidor de Ecología
C. Félix Margarito Díaz Santiago	Regidor de Gobernación y Reglamentos

### **Anexo 2. Precandidatos registrados para el proceso electoral 2013**

Partido Político	# De Precandidatos
PAN	3
PRI	5
PRD	20
PT	4
PVEM	1
PMC	5
PUP	7
PNA	2
PSD	0
Total	47

#### **Bibliografía:**

Carpizo, Jorge, (1973) *El presidencialismo mexicano*, siglo XXI editores, México;

Cossío Villegas, Daniel, (1972) *El sistema político mexicano*, cuadernos de Joaquín Mortiz, México.

Méndez, Irma (2006) *Transición a la Democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Fontamara/FLACSO.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEEO)

#### **Fuentes electrónicas:**

<http://www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM20oaxaca/municipios/20390a.html>

<http://www.ieepco.org.mx/>

<http://www.inegi.org.mx/>

## Reconstitución de las relaciones mando/obediencia en el Estado Mexicano 1988-2000

José Antonio Meléndez García

Pasante de Licenciatura en Sociología por la Universidad Veracruzana

### Introducción

A lo largo del presente escrito me propongo analizar el cambio político en México durante el periodo 1988-2000. Más que concebirlo como periodo de la transición democrática en México, busco presentar una caracterización como el tránsito hacia nuevas relaciones mando-obediencia del Estado mexicano. Señalar que no hubo transición hacia la democracia no implica negar que el país haya experimentado cambios en su vida política. Hacer una revisión de este periodo permite arrojar mayor luz sobre las razones que después serían identificadas por los analistas como obstáculos para la instauración democrática<sup>583</sup>. Así mismo se pretende buscar una visión articulada del cambio político, sin parcelar la realidad social en distintos ámbitos como lo económico, lo político, lo social.

### Consideraciones teóricas

Hacer un trabajo que busque una explicación del cambio político implica, necesariamente, hacer referencia al Estado. Aquí se concibe al Estado en general como:

*relaciones de poder y dominación donde intereses de agrupamientos humanos clasistas prevalecen sobre otros; las relaciones mando/obediencia que dan cuenta de las condiciones y modalidades que permiten que quién(es) ordena(n) encuentre(n) obediencia, porque quienes reciben órdenes reconocen en los primeros el derecho a mandar; y los referidos a la constitución de comunidad, que en condiciones de sociedades fracturadas, por la presencia de clases, no puede ser sino ilusoria<sup>584</sup>*

Esta primera aproximación permite aclarar que el Estado es una relación social atravesada por relaciones de dominación entre clases sociales. Por lo tanto no se trata de una institución creada por la libre voluntad de los ciudadanos, ni fruto del consenso entre distintas fuerzas políticas; mucho menos una institución neutral. Ahora bien, hablar del Estado implica referirse a una parte “visible” y otra

---

<sup>583</sup> Entre otras la existencia de diversos actores que buscan mantener la legalidad del régimen anterior, que maniobran para la imposición de sus intereses por sobre el resto de la sociedad civil (grupos corporativos, Gobernadores, partidos políticos, crimen organizado, sectores empresariales, crimen organizado); donde no existe un Estado de derecho, ni las condiciones para impulsar la participación de la ciudadanía en la vida pública; las instituciones son avasalladas o francamente ignoradas

<sup>584</sup> Jaime Osorio, Estado, biopoder y exclusión. Análisis desde la lógica del capital, Antrophos, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México, 2012, pp. 37-38. Subrayado mío

“invisible”. La parte invisible se refiere a relaciones de dominación y explotación de clases sociales, mientras la parte visible implica leyes, personal del Estado, instituciones de representación política; es justamente la parte “invisible” la que otorga sentido, en tanto Estado, al resto<sup>585</sup>.

Estas relaciones sociales de dominación se materializan el aparato de Estado; es decir “*la condensación material* de las relaciones de dominio y explotación” expresada en las instituciones, personal y leyes que versan sobre “funciones administrativas y técnicas” como la creación de infraestructura para actividades económicas, elaboración de leyes y sanciones, así como personal que ocupe los cargos institucionales; acciones ya atravesadas por los intereses de clases<sup>586</sup>.

Ahora bien el Estado, en tanto relaciones sociales (de dominación como se ha mencionado ya), adopta una forma dependiendo del momento histórico preciso por el que atraviese una sociedad. Por ello es que es preciso referirse a la forma de gobierno entendida como “las formas y relaciones de las instituciones estatales, a las modalidades de constitución de la escena política, de la representación, de cómo se alcanza legitimidad y de las alianzas sociales y políticas como se organiza el Estado en situaciones históricas”<sup>587</sup>

Es conveniente distinguir entre las clases que tienen el poder y quienes ocupan los aparatos del Estado; el personal del Estado. Aquí llamaremos clase reinante a quienes ocupen los puestos más altos de decisión en la jerarquía estatal y que no son necesariamente integrantes de las clases dominantes; por ejemplo los presidentes<sup>588</sup>. En la concepción manejada aquí, la clase política es más amplia; ésta versa sobre los sujetos que ocupan las instancias de representación política de las clases sociales dentro de la escena política; como sindicatos, medios de comunicación, partidos políticos<sup>589</sup>.

Como hemos mencionado, el Estado (y su parte “visible” la forma de gobierno) están atravesadas por intereses de clases sociales. En este sentido hablamos de “*un sistema de dominación y legitimación política cuyas formas pueden ser más o menos adecuadas para asegurar los requisitos de la acumulación de capital y de la reproducción de las relaciones sociales imprescindibles a dicha acumulación*”<sup>590</sup>. Esta idea principal no debe llevar a pensar que el Estado carece de autonomía política, una prueba de la autonomía “son las distintas formas de Estado que puede adoptar la dominación política en el capitalismo, desde el Estado absolutista al liberal-constitucional (...), y la diversidad que ha adoptado en el siglo XX”<sup>591</sup>.

Quedando claro lo anterior, una forma de ocultar el carácter de clase del Estado es precisamente la no ocupación de esta institución por las clases dominantes, sino delegando la administración de aquél en la clase reinante. Frente a esta situación todas las clases deben hacer uso de diversas formas de representación política para que sus intereses se vean reflejados en las acciones de los aparatos del

---

<sup>585</sup> Jaime Osorio. El Estado en el centro de la Mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 26-40.

<sup>586</sup> Jaime Osorio, Op. Cit. pp. 34-35. Subrayado en el original.

<sup>587</sup> Op. cit., p. 57

<sup>588</sup> Op. cit., pp. 37-38.

<sup>589</sup> Op. cit., pp. 51-53.

<sup>590</sup> Eduardo Grüner, Las formas de la Espada. Miserias de la teoría política de la violencia, Ediciones Colihue, Argentina, 1997, p. 77. Subrayado en el original.

<sup>591</sup> Op. cit., pp. 59-60.



Estado<sup>592</sup>. Así, “El Estado capitalista busca filtrar la acción política y lograr que ésta se realice de maneras determinadas y por vías institucionales específicas”<sup>593</sup>.

No debe pensarse una concepción instrumentalista- neutral del Estado. Ya hemos expuesto los límites estructurales del Estado. Lo que conviene recordar es que el capital “debe dominar y explotar a hombres formalmente *libres*. Es desde aquí que alcanza significación el hecho de que el aparato de Estado tienda a quedar de manera regular en manos de agrupamientos sociales distintos a las clases dominantes”<sup>594</sup>. Frente a esta separación, las clases dominantes deben establecer relaciones con la clase reinante para asegurarse que las acciones de los aparatos, ocupados por personas no pertenecientes a las clases dominantes, no entorpezcan o dificulten la reproducción de los intereses de aquéllas<sup>595</sup>.

Esto es en virtud de la separación de las clases dominantes de los aparatos del Estado. Pero también es así dado que las clases dominantes no son homogéneas; hay clases, sectores, fracciones<sup>596</sup>.

Mientras que para las clases dominadas el Estado no puede basarse únicamente en la represión física, sino que busca también apelar al consenso; razón por la que se busca “organizar un ‘juego de compromisos’ entre el bloque en el poder y las clases dominadas”<sup>597</sup>. Como las clases dominantes no ocupan directamente los puestos de “administración” política, esos juegos de compromisos se realizan mediante la acción de determinados aparatos de Estado que buscan procesar los conflictos de clase hacia instancias institucionales controladas (ampliación de la escena política) y el procesamiento de las mismas demandas en virtud de que no se vuelvan opuestas a la reproducción de capital<sup>598</sup>; es la materialización de lo que líneas arriba se ha llamado relaciones de mando y obediencia.

Llegados a este punto es que puede comprenderse el eje del argumento que recorre el presente texto. Aquí no se concibe que haya existido transición a la democracia entendida como “aspectos procedimentales básicos que permiten la disputa ordenada y pacífica por el poder político pero, además, a las condiciones que la posibilitan, es decir, a las garantías para que todo ciudadano pueda proteger y promover sus intereses en el ámbito público”<sup>599</sup>, sino que se asistió a un cambio de la forma de gobierno (como la toma de mayor papel del poder Legislativo) que implicó el cambio de las relaciones mando y obediencia en el Estado mexicano. Así surgieron nuevos aparatos destinados a establecer “juegos de compromisos” con las clases dominadas como los aparatos electorales y los partidos políticos.

Se trata de una situación histórica que busca ser más o menos funcional a las nuevas formas de reproducción del capital. Exponer las nuevas formas de reproducción y acumulación de capital excede

---

<sup>592</sup> Jaime Osorio, op. cit., pp. 48-49.

<sup>593</sup> Op. cit.

<sup>594</sup> Jaime Osorio, Estado, biopoder... op. cit., p. 45. Subrayado en el original.

<sup>595</sup> Jaime Osorio, El Estado en el... op. cit., p. 42.

<sup>596</sup> Op. cit., p. 43

<sup>597</sup> Nicos Poulantzas, “Las transformaciones actuales del Estado. La crisis política y la crisis del Estado” en La crisis del Estado, Nicos Poulantzas (dir.), Editorial Fontanella, España, 1977, p. 60. Subrayado nuestro. Sobre el bloque en el poder véase Jaime Osorio, El Estado en el... op. cit. pp. 44-45

<sup>598</sup> Jaime Osorio, op. cit., pp. 47-48 y 51

<sup>599</sup> Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)”, Estudios Sociológicos, vol. XXIX, núm. 86, mayo-agosto, 2011, México, p. 452

los límites de este trabajo. Para nuestros fines mencionaremos que desde la década de los ochentas se instaló en nuestro país una forma de acumulación de capital basada en el libre flujo de inversiones extranjeras a nuestro país, sobre todo a raíz del tratado de libre comercio de América del Norte. Estos nuevos flujos de capital se dirigirían hacia la producción de manufacturas, principalmente sobre el sector maquilador. Esto hizo que las nuevas formas de contratación, uso y reproducción de la fuerza de trabajo tendiesen hacia la flexibilización laboral, la pérdida de prestaciones sociales, la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores; el abandono y apoyos al campo hacen que los campesinos sean condenados a un éxodo rural. La producción deja de ser para el mercado interno. México se vuelve un país exportador, no de materias primas, sino de manufacturas. Este abandono del mercado interno descansa en la búsqueda del capital de mano de obra barata; por ello la población mexicana sufre gran pauperización y pérdida de derechos sociales. A la par hay gran concurrencia de capitales especuladores, como los que causaron la crisis económica de 1995: los llamados “errores” de diciembre<sup>600</sup>

### **Hacia el reforzamiento del papel de las elecciones**

Más allá de la discusión sobre la existencia de fraude, es notorio que el tenso proceso electoral de 1988 mostró que los aparatos corporativos del PRI no podían asegurar los votos de antaño. Así los llamados *candidatos obreros del PRI habían perdido*<sup>601</sup>. Por su parte *Salinas obtenía el porcentaje más bajo de votación de un Presidente priísta hasta ese momento*<sup>602</sup>; *aquí la clase reinante actúa como canalizadora del descontento, ayudando a que éste recaiga sobre los personeros de los aparatos de Estado, no sobre los proyectos de las clases dominantes*<sup>603</sup>. A partir de este momento vendría una nueva reforma electoral encaminada a “construir un sistema electoral confiable y creíble”<sup>604</sup>. Porque la antigua Comisión Federal Electoral parecía haber quedado rebasada por la “competitividad” de los comicios.

Los partidos serían convocados a participar en las discusiones respecto a cómo corregir los errores de una legislación electoral claramente insuficiente. La novedad en este proceso de reforma electoral era que, por primera vez, ni el gobierno ni el PRI eran autosuficientes para reformar la Constitu-

---

<sup>600</sup> Para una exposición detallada ver los trabajos de Jaime Osorio, *Crítica de la economía vulgar, reproducción del capital y dependencia*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, Héctor Guillén Romo, México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico, Comercio exterior, Vol. 63, núm. 4, julio y agosto, 2013. México y Esthela Gutiérrez Garza, *Impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en las relaciones laborales en México*, Papeles de población nueva época, año 11, núm. 6, octubre-diciembre, 2005, México.

<sup>601</sup> Arturo Anguiano, *El ocaso interminable. Política y sociedad en el México de los cambios rotos*, Era, México, 2010, pp. 46-47

<sup>602</sup> Los resultados oficiales muestran que Salinas obtuvo 50.36% de la votación. Considerando únicamente al PRI, López Portillo obtenía 87.84%; Miguel de la Madrid, 68.43%. Aunque Zedillo ganaba en 1994 con 48.69%; es decir, una tendencia a la baja en las votaciones presidenciales hacia el PRI. Cfr. José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, 2012, México, pp. 137-138.

<sup>603</sup> Estamos ante “una forma particular de representación que entre muchas cosas vela los sectores que verdaderamente detentan el poder, dejando a la vista –en la llamada escena política– a aquellos que lo administran y que, desde esa posición, operan como pararrayos”, Jaime Osorio, *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo*, Ítaca, UAM-Xochimilco, México, 2009, p.251

<sup>604</sup> Alberto Aziz Nassif, “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición” en *México ¿un nuevo régimen político?*, Octavio Rodríguez Araujo, (coord.), Siglo XXI, México, 2009 p. 18.

ción<sup>605</sup>. Esto no es un dato menor, puesto que evidenciaba los cambios en el régimen político: por primera vez se debía recurrir al apoyo de otro partido, a la postre sería el Partido Acción Nacional (PAN). Estos hechos parecían señalar que la imposición autoritaria se estaba alejando y que las condiciones estaban para transitar por el camino del diálogo.

Para la reforma constitucional PRI y PAN llegarían a un acuerdo, mientras el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS) presentaban impugnaciones. El artículo 41 sufriría modificaciones: la organización de las elecciones se consideraba una función estatal; *la creación de un organismo público, autónomo* encargado de organizar y vigilar los comicios; *este organismo sería integrado por personal profesional* remunerado conforme a ley; el órgano de dirección estarían integrados por *consejeros magistrados* propuestos nombrados por la Presidencia, Legislativo y partidos políticos. Permanecía el Tribunal de la reforma anterior, pero sin capacidad de calificar las elecciones. El número de diputados no se modificaba, pero sí los mecanismo de asignación proporcional. La Asamblea de Representantes del DF no cambiaba el número de sus curules, pero las formas de representación serían las mismas de la Cámara de Diputados<sup>606</sup>.

La legislación secundaria, a diferencia de las reformas constitucionales, sí tendría el apoyo de varios partidos: PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN. El primer acuerdo relevante sería la creación del IFE: el organismo público autónomo encargado de organizar y vigilar las elecciones. Contaría con un servicio civil de carrera: el personal técnico encargado de organizar, computar y otorgar las constancias de victoria electoral; se establecerían también reglas para contratar, controlar, ascender y permanecer; estos mecanismos estarían a cargo del IFE y los partidos políticos. *La ciudadanía de las instituciones electorales estaba en marcha, los consejeros magistrados eran expertos no partidistas, ni gubernamentales*<sup>607</sup>.

Mientras que el gobierno de Salinas iniciaba diálogo y negociaciones respecto al tema electoral, la instalación del nuevo patrón de reproducción de capital no entraba a discusión alguna. Las protestas contra la reforma al artículo 27 de la Constitución chocarían contra oídos sordos; “mientras campesinos iracundos se oponen en calles y carreteras, la contrarreforma avanza inexorablemente en los salones de Los Pinos”<sup>608</sup>. No deja de ser revelador que en enero de 1990 Salinas haya creado el Consejo Agrario Permanente (CAP) donde se integrarían organizaciones oficialistas (CNC, CCI, CAM, etc.,) junto a organizaciones campesinas consideradas independientes del gobierno como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA)<sup>609</sup>. *Las centrales campesinas del periodo posrevolucionario ya no eran suficientes para impedir la protesta*, otras organizaciones debían

---

<sup>605</sup> Jacqueline Peschard, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales” en *Instituciones y procesos políticos*, Soledad Loaeza y Jean Francois Prud’homme (coords.), El Colegio de México, México, 2010, pp. 372-373.

<sup>606</sup> Ricardo Becerra et al., *La mecánica del cambio político en México*, Cal y arena, México, 2000, pp. 237-246.

<sup>607</sup> Op. Cit. pp. 248-150 y Noemí Luján Ponce, “El papel de lo electoral en el proceso de cambio político en México 1988-2000” en *El Estado Mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*, Gerardo Ávalos Tenorio (coord.), UAM-Xochimilco, México, 2009, p. 271

<sup>608</sup> Armando Bartra, “Las guerras del ogro” en *Revista Chiapas 16*, Era-IIEc/UNAM, México. Consultado en <http://www.revistachiapas.org/No16/ch16bartra.html> el 17 de marzo de 2014

<sup>609</sup> Op. cit.

ser sumadas; así como dos años antes el charrismo sindical no había podido evitar la derrota de los candidatos obreros del PRI<sup>610</sup>.

La misma cerrazón encontraba la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes), formada por varios sindicatos como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM). No buscaba confrontarse directamente con el proyecto de reconversión industrial iniciada desde los ochentas, ni con la búsqueda de mayor productividad esgrimida a inicios del sexenio salinista. Los objetivos de la Fesebes eran buscar acuerdos concertados, que los trabajadores no fuesen excluidos de las decisiones de modernización. No se volvió un interlocutor privilegiado<sup>611</sup>.

Mientras campesinos y trabajadores eran ignorados en sus luchas y demandas, las elecciones de 1991 parecían fortalecer al gobierno ya que el PRI lograba obtener 64% de los curules en la Cámara de Diputados<sup>612</sup>, a su vez la participación en las elecciones de ese año subía 10 puntos porcentuales respecto de las elecciones presidenciales anteriores. Si en 1988 la participación electoral para elecciones presidenciales era de 49.2% en 1991 era de 60.87%<sup>613</sup>

Si las protestas de campesinos a lo largo de 1992 para evitar la reforma al artículo 27 Constitucional no tuvo efecto en el gobierno, la filtración, al año siguiente, de una reunión donde empresarios prometían a CSG fuertes cantidades de dinero para la elección presidencial de 1994, lograría que el gobierno cediese ante los reclamos de otros partidos políticos como PAN y PRD<sup>614</sup>. Nótese, nuevamente, que el gobierno accede a modificar asuntos relacionados con las instituciones toleradas de la nueva forma de representación política, donde no se presentan referencias a las clases sociales; ni si quiera a los tradicionales sectores del PRI.

Las modificaciones electorales en esta ocasión versarían, entre otras cosas, sobre la integración del Congreso; la calificación de las elecciones recaería, en primera instancia, en el IFE; respecto a los medios de comunicación, sólo los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión, por intermediación del IFE; se establecieron regulaciones sólo hacia el financiamiento público de los partidos, no para el financiamiento privado. Esta sería la última reforma electoral aprobada por PRI y PAN; acorde con una autora, a partir de este momento era necesaria la presencia de una tercera fuerza como muestra de apoyo al sistema electoral<sup>615</sup>.

A estas alturas quede de manifiesto que los partidos políticos son las únicas instancias de mediación aceptadas entre el gobierno y el resto de la sociedad. Precisamente instancias que no agrupan a campesinos ni trabajadores, sino a ciudadanos. Es decir, la ciudadanía queda implícitamente concebida como capacidad de ejercer derechos políticos; a la par que los derechos sociales van quedando

<sup>610</sup> Una explicación de por qué la UNORCA se adhirió a la reforma del artículo 27 se puede encontrar en la obra de Armando Bartra ya citada.

<sup>611</sup> Luís H. Méndez y José Othón Quiroz, *Modernización estatal y respuesta obrera: historia de una derrota*, UAM-Azcapotzalco, México, 1994, pp. 239-245

<sup>612</sup> Jacqueline Peschard, op. cit., p. 377

<sup>613</sup> Silvia Gómez Tagle, *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México*, IFE, México, 2009, p. 240. A partir de ahora, a menos que se indique lo contrario, las referencias a la participación electoral provienen de esta fuente.

<sup>614</sup> Op. cit., p. 378 y Ricardo Becerra et al., op. cit., p. 287.

<sup>615</sup> Jacqueline Peschard, op. cit., pp. 379-380 y Ricardo Becerra et al., pp. 290-310

pulverizados. No obstante, la pérdida de derechos sociales no es una insuficiencia o defecto de la organización social imperante en México, sino su condición. Como se ha argumentado líneas arriba, la exclusión de la gran mayoría de la población es parte medular del nuevo patrón de reproducción de capital cuya producción es para el consumo en mercados externos.

Exclusión que ya aquejaban no sólo los trabajadores y campesinos pobres, sino productores rurales medianos y grandes como los que hicieron emerger al movimiento social El Barzón, agobiados por la reducción del crédito oficial y las deudas contraídas con la banca comercial. Luego de un plantón en el centro de Guadalajara (demandando apoyos al campo, intervención gubernamental, etc.), se forma una organización nacional de deudores de la banca y el 20 de noviembre de 1993 deciden marchar en caravana hacia el Distrito Federal (DF); recibiendo en respuesta la represión y encarcelamiento de sus principales dirigentes<sup>616</sup>.

No es que la ciudadanía se haya preocupado únicamente por ejercer sus derechos políticos, tenemos aquí, en El Barzón, demandas por inclusión social, así como las demandas de la Fesebes por coparticipar dentro de la modernización productiva, que caen en saco roto. Ninguna de estas organizaciones buscaba un cambio de sociedad, la respuesta hacia los barzonistas no debe confundirse con resabios del autoritarismo, sino con la única respuesta posible para quienes no se ciñen a los dictados del nuevo proyecto de las clases dominantes. Frente a estas situaciones no es el diálogo ni el espacio público lo predominante, sino la fuerza.

Precisamente el espectro de la fuerza y la violencia fue lo que marcó el inicio del año en que Zedillo sería electo presidente. El primero de enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional hacía su aparición en Chiapas mediante la ocupación militar de cinco cabeceras municipales; en la Primera Declaración de la Selva Lacandona anunciaban su marcha hacia la capital del país y declaraban la guerra al gobierno. La respuesta de éste sería el envío de tropas. Doce días duraron los combates mientras el pueblo mexicano realizaba una movilización sin precedentes demandando el fin de la guerra. Finalmente la ofensiva gubernamental termina e inician los diálogos en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en los que el EZLN se presentaba demandando la celebración de elecciones libres, en condiciones de igualdad—diálogos que el EZLN abandonaría tras el asesinato de Colosío, el candidato priísta a la presidencia<sup>617</sup>.

A la sombra de estos acontecimientos fue que nueve candidatos a la Presidencia de la República, acompañados de sus presidentes de partido firmaron un acuerdo para propiciar condiciones para la inversión productiva, soberanía nacional, atención a los necesitados e inclusión de los actores que optasen por vías violentas a la vida política institucional<sup>618</sup>.

---

<sup>616</sup> Hubbert C. de Grammont, “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, en *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Norma Giarraca (comp.), CLACSO, Argentina, 2001, pp. 154-155 y Gabriel Torres, “Las siete vidas de El Barzón: tensiones en la construcción de una fuerza política nacional” en *El debate nacional*, Esthela Gutiérrez Garza (coord. General), Diana, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1997, pp. 320.

<sup>617</sup> Marta Harnecker, *La izquierda después de Seattle, Siglo XXI de España*, España, 2002, pp. 3-5 y Enrique Semo, “El EZLN y la transición a la democracia”, *Revista Chiapas 2*, Era-IIEc/UNAM, México, consultado en <http://www.revistachiapas.org/No2/ch2semo.html> el 17 de marzo de 2014

<sup>618</sup> Ricardo Becerra et al., op. cit., p. 322



Ese mismo año sería aprobada una nueva reforma electoral donde se modificaba el artículo 41 de la Constitución. Ahora se establecía que las elecciones serían realizadas por un organismo público autónomo, con la participación del poder ejecutivo, legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. Ya en la legislación secundaria se establecía que, dentro de los órganos del IFE, los partidos políticos tendrían presencia pero ya no derecho a voto; todas las decisiones del IFE recaerían en la figura de los *consejeros ciudadanos*, que serían la máxima autoridad del IFE elegidos por el Congreso a propuesta de los partidos con presencia parlamentaria. Aunque en estos órganos electorales el gobierno aún tenía presencia siendo el Secretario de Gobernación el Presidente del Consejo General del IFE<sup>619</sup>.

De esta reforma electoral se resalta la presencia de los consejeros ciudadanos donde los partidos ya no tendrían mayor injerencia, sino que las decisiones serían asumidas por representantes de la ciudadanía. Esta reforma fue hecha a la sombra del levantamiento en armas del EZLN y en ningún guion de los intereses de las clases dominantes, ni de la clase reinante, estaba la creación de una nueva reforma electoral, pues un año antes ya se había hecho una. De no ser por la insurgencia zapatista los comicios de 1994 habrían sido hechos con la legislación electoral de 1993; por lo tanto, esta reforma puede considerarse como auténtica conquista de las clases dominadas –aunque el gobierno la canalizó hacia escenarios controlados–, ya que la inclusión ciudadana en los órganos electorales no parecía contar con la aprobación de la clase reinante hasta esos momentos.

No fue el espacio público de discusión intersubjetiva el que permitió la reforma electoral de 1994, sino la presión popular, la lucha. Esto nos muestra que la lucha es parte integrante de la política, pero no es una lucha abstracta o aislada, sino la lucha de clases sociales. Hasta esa altura de los noventa ninguna organización empresarial había protestado ni contra el nuevo modelo económico, ni a favor de la inclusión de ciudadana en los procesos electorales.

Finalmente esas elecciones serían ganadas por el candidato priísta. Los resultados electorales señalan que Zedillo resultó ganador con 50.3% de la votación total, mientras en segundo lugar quedó el PAN con 26.69% y el PRD se relegó al tercer lugar con 17.07%<sup>620</sup>. Estas elecciones contaron, a su vez, con una amplia participación, 74.86% de los mexicanos salieron a votar; el porcentaje más alto de votación a fines del siglo XX.

Sorprende la alta participación electoral que supera en 20 puntos porcentuales a las elecciones 1988, pero las elecciones de 1994 no se encontrarían ante resultados apretados que impedirían saber quién ganó. Esto parecía afianzar al viejo régimen priísta: una participación electoral elevada y una victoria holgada. Incluso un reporte de Alianza Cívica<sup>621</sup> reconocía que *no había habido fraude masivo, aunque sí insuficiencias jurídicas*<sup>622</sup>.

Dentro de esas insuficiencias jurídicas se encontraba la carencia de recursos para sancionar la compra y coacción del voto. Y en estos años buena parte del aparato gubernamental se había dirigido a fo-

---

<sup>619</sup> Op. cit., pp. 327-329 y Jacqueline Peschard, op. cit., pp. 380-381

<sup>620</sup> Ricardo Becerra et al., op. cit., p. 359

<sup>621</sup> Organización de la sociedad civil dedicada a la defensa y promoción de los derechos políticos fundada en la primera mitad de los noventa. Cfr. Alberto J. Olvera, “De la sociedad civil política y los límites y posibilidades de la política de la sociedad civil: el caso de Alianza Cívica y la transición democrática en México” en Movimientos sociales, Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.), El Colegio de México, México, 2010.

<sup>622</sup> Alberto J. Olvera, op. cit., p. 192.



mentar el clientelismo mediante Pronasol. El Pronasol se echó a andar con la formación de 250 mil comités de ciudadanos (aproximadamente unos 40 millones de mexicanos) que serían beneficiados con los servicios de electricidad, agua potable, salud, escrituras, etc.<sup>623</sup>. De esta forma “el gobierno recuperó el control sobre los sectores populares”<sup>624</sup>. Más allá de la existencia del clientelismo, que a todas luces es un obstáculo a la democracia, lo que nosotros resaltamos es que la necesidad de *hacer a un lado al PRI y a todas las mediaciones erigidas durante el periodo posrevolucionario* hacen que este periodo no pueda ser semejante a la época de la dominación corporativista.

Cosa muy diferente es obtener legitimidad mediante la “*satisfacción parcial de demandas encontradas*”, como en el antiguo régimen, que la canalización de recursos a cambio de votos. Porque si bien las victorias del PRI en los años posteriores al movimiento revolucionario eran avasallantes, en modo alguno radicaba allí la construcción del apoyo popular, antes bien eran su confirmación a través del PRI y sus sectores obrero, campesino y popular<sup>625</sup>. Como bien lo dice Anguiano, este periodo “coincidió con el debilitamiento del papel del PRI en el control y la integración de la sociedad bajo la égida estatal”<sup>626</sup>

De este modo, operaba el “desmantelamiento de los órdenes tradicionales de intermediación”<sup>627</sup>, que ya daban muestras de incapacidad. La focalización en sectores “populares” es a costa de la exclusión de obreros y campesinos; esto señala que el viejo pacto social posrevolucionario se había terminado, la creación y forma de implementación del Pronasol es una confirmación de ello. Lo que se busca es desarticular organizaciones y espacios “que puedan volverse *inmanejables* o que puedan exigir del Estado compensaciones y subsidios que *malogren la agilidad que el reordenamiento* (nuevo patrón de acumulación) *requiere*”<sup>628</sup>. Bien lo tenían aprendido las clases dominantes desde el sexenio echeverrista. Y es que la imagen triunfante de Salinas se derrumbaría en cuestión de minutos con la irrupción del EZLN, ante Zedillo emergería una nueva central de trabajadores sin la más mínima participación del gobierno, mientras que campesinos y propietarios rurales medios plantarían cara a las condiciones de miseria creadas por el nuevo patrón de reproducción del capital. Porque si el PRI tenía aminorado su poder, no sólo se debía a la pauperización de la población, sino también a que se le “restringieron a lo mínimo sus concesiones políticas, básicamente en el muy ceñido terreno electoral”<sup>629</sup>.

A abonar sobre la pérdida de centralidad de las relaciones corporativas viene la cancelación del tradicional desfile obrero del primero de mayo entre los años 1995-1997. El régimen que el año anterior lograba superar con soltura a sus adversarios electorales ahora no podía garantizar el control sobre las muestras de descontento de las bases de trabajadores. En 1995 las organizaciones sindicalistas

---

<sup>623</sup> Lorenzo Meyer, *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. Océano, México, 2005, p. 131

<sup>624</sup> Víctor Manuel Durand, *Ciudadanía y cultura política*. México 1993-2001, Siglo XXI, México, 2004, p. 80. Cfr. También César Cansino, *La transición Mexicana 1977-2000*, Centro de estudios de política comparada, 2000, p. 280

<sup>625</sup> Arturo Anguiano, *op. cit.*, pp. 50-51

<sup>626</sup> *Op. Cit.* p. 224

<sup>627</sup> Sergio Zermelo, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo*, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1998, p. 51

<sup>628</sup> *Op. Cit.* p. 46. Subrayados nuestros.

<sup>629</sup> Arturo Anguiano, *op. Cit.*

independientes de la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo y del Foro el Sindicalismo ante la nación participaron en una marcha ese mismo día que llegó a contar con la participación de 500 mil personas en el zócalo, en 1996 serían entre 250-300 mil. Los desfiles obreros oficialistas se reanudarían en 1998, cuando había nacido una nueva central de trabajadores, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), sin ligas con el corporativismo<sup>630</sup>.

La UNT tendría origen desde la celebración de los foros “El sindicalismo ante la nación” originalmente convocado por sindicatos pertenecientes al Congreso del Trabajo, en 1995. Este foro tendría un proceso de radicalización y en enero de 1997 se anunciarían los preparativos para celebrar la Primera Asamblea Nacional de los Trabajadores donde se crearía una nueva organización. Esta decisión trajo divisiones entre los “foristas”, nombre con que se conoció a los sindicatos participantes en los foros. Sindicatos como el Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), SME se oponían a una ruptura con las organizaciones oficialistas. Sindicatos como el de los telefonistas, el de los Trabajadores de la UNAM (STUNAM), se manifestaron a favor de la nueva central. Ésta nacería en 1997<sup>631</sup>.

Si la corrosión corporativista era manifiesta, la arena electoral recibía apoyos. Zedillo mostraba voluntad para una nueva reforma, que posteriormente sería presentada como la definitiva. Se multiplicaron foros, discusiones académicas. Se establecería el *Seminario del Castillo de Chapultepec*, mesa de negociación donde hubo amenazas de ruptura por conflictos electorales en Tabasco, Puebla, etc. De estas mesas de negociación saldría la iniciativa de reforma constitucional firmada por todos los partidos a excepción del PAN<sup>632</sup>.

Los saldos de esta reforma serían derechos políticos para el Distrito Federal, afiliación individual a los partidos políticos, en la Constitución del país se asentaba la autonomía constitucional del IFE; el poder ejecutivo ya no tendría presencia dentro de los organismos electorales mientras los partidos sólo tendrían voz dentro de las instituciones electorales; los consejeros ciudadanos serían nombrados por el congreso a propuesta de los partidos<sup>633</sup>.

La escena política parecía reforzar el papel de las instituciones electorales como nuevos aparatos destinados a mantener los “compromisos” con las clases subalternas; puesto que si no se estaba de acuerdo con el rumbo fijado por el gobierno en turno, quedaba la posibilidad de votar por alternativas partidistas distintas. Y justamente los partidos se convertirían en los nuevos mecanismos de representación aceptados por el gobierno. Se reconfiguraba la escena política y las relaciones de mando/obediencia ya no apelaban a la figura protectora del Estado, sino a ciudadanos que podían ejercer su voto. Como señala Jaime Osorio refiriéndose a Latinoamérica:

La legitimidad se alcanzaría ahora no por las prebendas estatales otorgadas a sujetos acostumbrados a pedir y esperar, sino por adultos políticos que conocen y deciden en consultas

---

<sup>630</sup> Hugo Azpeitia Gómez y Rogelio Morales Galván, “La Unión Nacional de Trabajadores: por un nuevo pacto social”, Nueva Antropología, vol. XVIII, núm. 59, abril, México, 2001 p. 133; Sergio Sánchez Díaz, “La Coordinadora Intersindical Primero de Mayo” en Confederaciones obreras y sindicatos nacionales en México, Luís H. Méndez et al. (coords.), Eón, UAM-Azcapotzalgo, México, 2005, p. 35 y Edur Velasco Arregui y Adolfo Morales Valladares, “Mercado laboral, crisis del corporativismo y resistencia sindical”, en Confederaciones... op. cit., pp. 75-76

<sup>631</sup> Hugo Azpeitia y Rogelio Morales Galván, op. cit., pp. 130-134

<sup>632</sup> Ricardo Becerra et al., op. cit., pp. 381-384, 386 y 396-398.

<sup>633</sup> Op. cit., p. 427-454 y Jacqueline Peschard, op. cit., p. 387.

electorales transparentes y que reciben desde el mercado los beneficios equivalentes a su esfuerzo y capacidad<sup>634</sup>

Por eso las demandas ciudadanas para que el gobierno abandonara las instituciones electorales finalmente eran escuchadas; pero aquellas demandas de pueblos indígenas que pugnaban por la elección de sus autoridades locales mediante usos y costumbres fueron reprimidas<sup>635</sup>; los resultados de las consultas de Alianza Cívica acerca de la política económica gubernamental- que manifestaban rechazo al neoliberalismo, que no al capitalismo- fueron ignoradas<sup>636</sup>. Y las demandas de la UNT para ser incluida dentro de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos tampoco tuvo éxito<sup>637</sup>.

1997 parecía ser el año de confirmación acerca de la nueva centralidad de las elecciones, aunque no de marchas hacia la democratización del país. Este año el PRI perdería por primera vez en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados. Los resultados electorales arrojaban que el PRI obtenía 47.8% de las curules en la Cámara de Diputados, mientras que entre PAN y PRD obtenían prácticamente 50% de las curules<sup>638</sup>.

Si la cámara baja ya daba muestras de pluralidad, luego de la elección de 1997 la Cámara de Diputados parecía mostrar que podía asumirse como un poder independiente del Ejecutivo; estábamos ante lo parecía ser un gobierno dividido, donde iniciativas de reforma presidenciales como la fiscal y energética no fueron aprobadas<sup>639</sup>. Con los consejeros ciudadanos como dirigentes de los órganos electorales, los mostraban su efectividad. El corolario de este proceso sería la victoria de Vicente Fox (candidato de la Alianza por el cambio que agrupó al PAN y PVEM) con una votación de 42.52%, derrotando a Francisco Labastida del PRI quien obtuvo 36.10% mientras Cuauhtémoc Cárdenas (de la Alianza por México que conjuntó a PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN) quedaba relegado al tercer lugar con 16.64% de los votos<sup>640</sup>, aunque la participación descendía poco más de 10% respecto a las elecciones de 1994.

## Conclusiones

Los resultados electorales de 1997 y la alternancia en la presidencia en el 2000 señalaban la nueva centralidad de los mecanismos de representación política electorales, sobre los tradicionales canales corporativistas. No había tal transición a la democracia, sino una reorganización de la escena política donde nuevos aparatos ocupaban los puestos de “compromisos” para con los trabajadores y campesinos. La muestra está en que las demandas de rechazo al nuevo modelo económico no encontraron

<sup>634</sup> Estado, biopoder... op. cit., p. 64.

<sup>635</sup> Sergio Zermeno, op. cit., p. 185-186

<sup>636</sup> Alberto J. Olvera, op. cit., p. 195

<sup>637</sup> Hugo Azpeitia y Rogelio Morales Galván, op. cit., pp. 136-137

<sup>638</sup> Para la legislatura LIV (1988-1991) el PRI obtenía 52.2% de los curules. En la LV (1991-1994) el partido tricolor ascendía a 64% de los escaños. En la LVI (1994-1997) descendía a 60%. El PAN, en esas mismas legislaturas obtenía 20.2%, 17.8% y 23.8% respectivamente; un ascenso importante. Mientras el PRD, a partir de la LV legislatura obtenía 8.2%, 14.2% y 25%. Con el ascenso de estos 2 partidos, la cámara de diputados parecía ganar independencia del PRI y el gobierno. Calculado con datos de Jacqueline Peschard, op. Cit., p. 364

<sup>639</sup> Alberto Aziz Nassif, El desencanto de una democracia incipiente, p. 22 y Víctor Manuel Durand Ponte, Ciudadanía y cultura política, p. 82.

<sup>640</sup> José Woldenberg, op. cit., p. 139.

lugar para ser escuchadas. Mientras que lo relacionado a la discusión acerca de mejores condiciones para la celebración de elecciones fueron aceptadas con mayor facilidad por la clase reinante.

Esto nos debe hacer repensar las soluciones presentadas para profundizar o reforzar la democracia. El asunto del estado de derecho no es una cuestión de leyes, sino de la fuerza. La enorme pobreza generada obedece a las nuevas formas en que el capital se reproduce; su eliminación pasa por los asuntos políticos.

Así también se invita a reflexionar sobre las soluciones institucionalizadas. Porque a lo largo de este escrito se ha mostrada que sólo se permiten soluciones políticas que no atentan contra el orden social establecido por las clases dominantes. Como apunte final, la solución parece apuntar a buscar caminos alternos por fuera de los aparatos estatales; buscar rutas dentro de éstos conlleva la aceptación de reglas desventajosas; al mismo tiempo que el cumplimiento de esas reglas conlleva la fetichización de las relaciones de dominación materializadas en las formas de gobierno. No debe pensarse que se trata de aparatos neutrales cuyas formas de acción depende de los sujetos que se posesionen y hagan uso de ellos.

## La reparación del daño desde el enfoque de derechos humanos

Mónica Flores Gómez

*Tenemos necesidad de libertad para evitar los abusos del poder del Estado y, así mismo tenemos necesidad del Estado para evitar el abuso de la libertad.*

Karl R. Popper.<sup>641</sup>

### Introducción.

Los derechos humanos como elemento importante de los regímenes democráticos actuales, han transformado una serie de elementos y funciones del Estado. Así, los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar toda vulneración a los derechos humanos, por lo que el abanico de violaciones o incumplimiento de deberes del Estado se ha ampliado considerablemente.

Bajo ese contexto, el objetivo de esta ponencia, es analizar qué características serían esenciales a la reparación del daño en una buena democracia o una democracia de calidad. En México, por ejemplo, se tiene un complejo problema que hasta hoy ha sido invisibilizado: el desplazamiento forzado interno de personas por conflicto armado o violencia generalizada. Entonces, ¿cómo se puede reparar el daño causado a las personas internamente desplazadas bajo un enfoque de derechos humanos en México? ¿de qué manera repercute, en la calidad democrática del Estado Mexicano, la falta de atención y reparación del daño con estándares internacionales de derechos humanos?

En México, los estudios sobre el tema de los desplazados internos en general y, particularmente, los derivados de conflicto armado o violencia generalizada son escasos. Apenas hay datos y cifras sobre las personas en situación de desplazamiento forzado interno en nuestro país, mucho menos se cuenta con mecanismos de atención y reparación del daño adecuados para esta población, a nivel federal. Esta ponencia se encuentra estructurada en cuatro apartados, el primero de ellos asentará la relación entre democracia y derechos humanos. La segunda parte tratará de entrelazar, a su vez, las categorías de calidad de la democracia y de enfoque de derechos humanos. La tercera sección, servirá para introducirnos a la noción de desplazamiento forzado interno y su problemática. Finalmente, el cuarto y último punto esbozará los elementos que debiera tener la reparación del daño desde un enfoque de derechos humanos, en una democracia de calidad, aplicado hipotéticamente al caso del desplazamiento forzado interno en México.

---

641 Cita tomada de ABBAGNANO, Nicola, Diccionario de Filosofía, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 274.

Ahora bien, cada tema abordado en los diversos apartados de esta ponencia es complejo y extenso, pero debido a la naturaleza de este escrito, sólo se planteará de manera general los elementos trascendentes desprendidos de una investigación más amplia que realizo actualmente.

### **Democracia y derechos humanos.**

Prolijo es el análisis que existe respecto a cada una de estas categorías en la actualidad y, de ese universo, lo que interesa a esta ponencia es la correlación democracia y derechos humanos, en primera instancia, ¿cómo es que hoy se encuentran tan estrechamente relacionados que no es posible una sin los otros y viceversa?

Como refiere Robert A. Dahl, respecto a la democracia “se ha discutido una y otra vez a lo largo de los últimos dos mil quinientos años,” sin embargo, “el mismo hecho de que la democracia posea una historia tan dilatada, ha contribuido a la confusión y al desacuerdo, pues ‘democracia’ ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares.” (1999:9) Efectivamente, democracia para los griegos no significaba lo mismo que en este siglo XXI, para ellos democracia estaba relacionada con una forma positiva de gobierno caracterizada, desde entonces, por el hecho de que quien o quienes gobernarán debían procurar el bien común. Hoy en día el término democracia “ha adquirido una extensión que va más allá del significado de ‘forma de gobierno’ e indica un modo de ser y de pensar.” (Abbagnano, 2004:273)

Antes de realizar un recorrido por los conceptos de algunos de los teóricos más destacados, para observar los elementos que caracterizan a la democracia en la actualidad y la ligan a los derechos humanos, es preciso señalar qué entendemos por estos últimos. Existen varias nociones pero la que, a nuestro parecer, es concreta sin ser tautológica, es la de Antonio Pérez Luño que define a los derechos humanos como un “conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los lineamientos jurídicos nacionales e internacionales.”

Algunas otras definiciones son, la de Eusebio Fernández para quien “los derechos humanos son algo (ideales, exigencias, derechos) que consideramos deseable, importante y bueno para el desarrollo de la vida humana.” O la de Gregorio Peces-Barba que los define como:

Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con la posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción.

Son un producto histórico del mundo moderno que surge progresivamente en el tránsito a la modernidad... Y añade. La persona reclamará su libertad religiosa, intelectual, política y económica en el paso progresivo desde una sociedad geocéntrica y estamental a una sociedad antropocéntrica e individualista.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDHNU) señala que los derechos humanos “son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico,



color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos Derechos Humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.”<sup>642</sup>

Independientemente de la noción que se adopte respecto a, los ahora también denominados derechos fundamentales, la doctrina en general coincide en que los derechos humanos son “el presupuesto filosófico del Estado liberal” (Bobbio, 1989:11), surgido en la edad moderna. Asimismo, a partir de la edad moderna se presenta un nuevo tipo de democracia que “puede verse como el planteamiento político que se opone al absolutismo: se configura en clave liberal o en clave social.” (Abagnano, 2004:273) Esta democracia de la modernidad se afirma, en principio, mediante el reconocimiento de ciertos derechos humanos, los civiles y políticos, para garantizar la libre participación de los recién nacidos ciudadanos, en contraposición de los súbditos del Estado absoluto.

Así, la democracia de la modernidad requiere de la participación política ciudadana para existir. Esa participación política implica, al menos en aquel momento, el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus gobernantes, a ser elegidos y ejercer cargos de representación, así como a participar por sí o por medio de sus representantes en la formación de las leyes de su país. A partir de esa coyuntura se entrelazan los entonces llamados derechos del hombre, tomados por el Estado liberal como su sustento que no creados por él, con la democracia. Norberto Bobbio expone a este respecto lo siguiente:

De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. (1986:26-27)

De ese momento a nuestros días, se han presentado avances significativos en ambos campos de estudio, que dan continuidad a esa interdependencia, aun cuando se adopte una definición mínima de democracia. Joseph A. Schumpeter es considerado un pilar de la teoría de la democracia, pues a partir de él se “ha desarrollado un caudal de conocimientos con autores como Robert A. Dahl, Norberto Bobbio y Giovanni Sartori entre sus principales contribuyentes y que hoy continúa profundizándose, tanto teórica como empíricamente.”<sup>643</sup> En su, ya clásica, definición establece que “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.” (Schumpeter, 1968:343)

De esta definición mínima y procedimental de la democracia se ha partido en la edad contemporánea, a ella se han agregado cualidades como la participación política de la población adulta masculina y femenina, así como la posibilidad de disenso y oposición real que Robert A. Dahl enfatiza. Por

642 <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

643 Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Consolidación de la democracia*, p. 2, disponible en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/consolidacion%20de%20la%20democracia.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/consolidacion%20de%20la%20democracia.htm), consultado el 23 de enero 03:04 hrs.

su parte, Norberto Bobbio, en su definición mínima establece que la democracia debe estar caracterizada por: a) un conjunto de reglas -primarias o fundamentales- que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas; b) la atribución del derecho de tomar decisiones colectivas se da a un número muy elevado de miembros; c) las decisiones se toman por mayoría o unanimidad; d) los que deben elegir a quienes toman decisiones tienen alternativas reales y condiciones de seleccionar entre una u otra; y e) gozan de reconocimiento constitucional y respeto de los llamados derechos inviolables del individuo. (1986:24-27)

Así continúa complejizándose la noción de democracia, hasta llegar a definiciones como la de Leonardo Morlino que define a la democracia ideal o buena democracia, “como el régimen que debe crear las mejores oportunidades institucionales para conseguir la libertad y la igualdad.” (2008:3) Alain Touraine, por su parte, argumenta que “debemos definir la democracia de manera más compleja y realista, como la libre elección de un gobierno representativo de los intereses de la mayoría y respetuoso del derecho fundamental de todos los seres humanos a vivir en armonía con sus creencias e intereses fundamentales.”<sup>644</sup>

En el siglo XXI es indisoluble el binomio derechos humanos-democracia que se ha afianzado, un poco más, gracias al proceso de internacionalización de los derechos humanos iniciado en 1945 a través de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y ha sido continuado a través de diversos instrumentos internacionales, hasta nuestros días. Nuevamente tomamos los acertados comentarios de Norberto Bobbio, ahora para enfatizar la amplia interdependencia de estos dos elementos con algunos más:

El reconocimiento y la protección de los derechos humanos están en la base de las Constituciones democráticas modernas. La paz es, a su vez, el presupuesto necesario para el reconocimiento y la efectiva protección de los derechos humanos, tanto en los Estados como en el sistema internacional. Al mismo tiempo, el proceso de democratización del sistema internacional, que es el camino obligado para la realización del ideal de la «paz perpetua», en el sentido kantiano de la palabra, no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados. Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos. Con otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos, y los súbditos se convierten en ciudadanos cuando se les reconoce algunos derechos fundamentales; habrá una paz estable, una paz que no tenga la guerra como alternativa, sólo cuando seamos ciudadanos no ya solamente de este o aquel Estado, sino del mundo. (1991:14)

Cerramos la breve reflexión de este apartado con la siguiente afirmación de Nicola Abbagnano, “como quiera que sea caracterizada por los diferentes pensadores, la democracia aparece hoy como una sociedad abierta (Popper) o fraterna (Bergson) caracterizada por una triple peculiaridad; el

---

644 TOURAINE, Alain, ¿Qué es hoy la democracia?, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, No. 128, junio 1991, p. 282.

respeto a la persona, la aceptación del pluralismo y la busca de la paz que constituyen respectivamente el fundamento, el método y el objetivo de la democracia.” (2004:274). Esto corrobora la independencia de los derechos humanos respecto al Estado liberal, al que estuvo ligado en el principio de los tiempos modernos, convirtiéndose en autónomos, con lo que han podido desarrollar el principio de igualdad más allá del plano jurídico.<sup>645</sup>

### **Enfoque de derechos humanos y calidad de la democracia.**

Actualmente los análisis teóricos y empíricos se están enfocando más en la teoría de la democratización. De acuerdo con Leonardo Morlino, esta teoría de la democratización surgió a finales de la década de 1960 y sus principales campos de estudio son: “la transición e instalación de la democracia, la consolidación de la democracia o la crisis, y la profundización o empeoramiento de las cualidades democráticas.”<sup>646</sup> En otras palabras, los estudios sobre democratización buscan llevar a la comprensión de las etapas por las que ha atravesado la introducción de la democracia como régimen político y su tendencia a expandirse en el conjunto de las sociedades contemporáneas.

Entre las concepciones de esta teoría democratización, la del United Nation Research Institute for Social Development (UNRISD) la define como “el proceso por el cual los individuos y los grupos eligen libremente a sus gobernantes y tienen una voz efectiva en el gobierno y en el proceso de formulación de la política pública”.<sup>647</sup> O en palabras más simples, democratización o democraticidad consiste en “los grados de igualdad y justicia en varias esferas sociales”. (O’Donnell, 1997) Independiente a su definición, los estudiosos han coincidido, de manera general, en las etapas que se presentan dentro de este proceso y que se señalaron en el párrafo anterior.

La calidad de la democracia representa la tercera etapa de la democratización, es en la que se está enfocando principalmente la atención, dado que la mayoría de los Estados de la comunidad internacional han instaurado regímenes democráticos y han logrado consolidarlos, la pregunta ahora es ¿cómo debe ser esa democracia que ha logrado consolidarse para ser una democracia de calidad? Para la apropiada comprensión de este concepto es necesario, primero, retomar la definición de Leonardo Morlino quien señala que una buena democracia o bien una democracia de calidad es “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos.”<sup>648</sup> En segundo término, se debe detallar las connotaciones o dimensiones de la calidad que utiliza el propio Morlino:

---

645 El tema de la contraposición histórica entre la igualdad liberal y la igualdad democrática, es analizado por Norberto Bobbio en su libro *Liberalismo y democracia*, lo que contribuye a la comprensión de la separación de los derechos humanos de la corriente liberal, cuestión también analizada por Luigi Ferrajoli en su libro *El garantismo y la filosofía del derecho*.

646 Conferencia impartida por Leonardo Morlino en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2013, consultada en [http://www.iis.unam.mx/indexcontent.php?\\_module=601](http://www.iis.unam.mx/indexcontent.php?_module=601), 16 de enero de 2014, 20:06 hrs.

647 Democratización Sociedad Civil y Gobernabilidad, capítulo 5, p. 78, versión PDF disponible en [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69&parentdoctype=documentauxiliarypage&netitpath=80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69/\\$file/schap5.pdf&cntxt=AA5B2&cookieLang=es#to](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69&parentdoctype=documentauxiliarypage&netitpath=80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/E4F7466863D05AF6C1256EBD003F5F69/$file/schap5.pdf&cntxt=AA5B2&cookieLang=es#to), consultado el 16 de enero de 2014, 20:06 hrs.

648 MORLINO, Leonardo, *La calidad de la democracia*, en Claves de Razón Práctica No. 193, junio 2009, pp. 27-28.

Si nos remitimos al uso que se hace comúnmente de la expresión “calidad” en el mundo industrial y del marketing, emergen claramente tres formas que se le asocian:

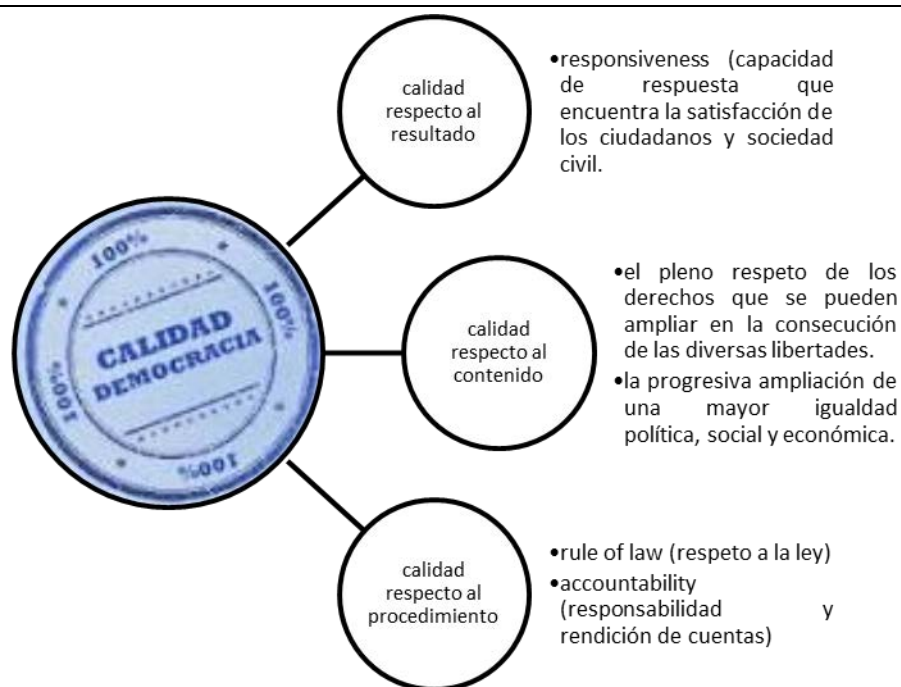
1. La calidad se define por los aspectos procedimentales fijados cuidadosamente para cada producto, es decir en el seguimiento preciso de los procesos pre-establecidos de acuerdo a determinados tiempos y métodos.
2. La calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características estructurales, que esté hecho de ciertos materiales, que tenga forma y funcionamiento. Nos estamos refiriendo, entonces, al contenido.
3. La calidad del producto o del servicio se deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, lo cual se manifiesta en demandar nuevamente el producto o el servicio; es decir que la calidad se dirige al resultado. (2008:2)

Por lo que una buena democracia o una democracia de calidad es aquella que tiene un régimen “muy legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos” – resultado-. En ella, “los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades (...) gozan de una libertad y una igualdad por encima de los mínimos” -contenido-, además, deben “poder controlar si aquellos dos valores se traducen y cómo, en la realidad mediante el pleno respeto a las normas vigentes”,<sup>649</sup> -procedimiento-. A partir de estos tres rasgos, Morlino desprende cinco dimensiones que considera pueden presentarse en variadas formas dentro de una democracia ideal, buena o de calidad.

A continuación, se presenta un gráfico que esquematiza estas características con sus dimensiones, que en sus más recientes trabajos el autor considera son cinco mientras que en los estudios que realizo con O'Donnell, definían ocho componentes de la calidad de la democracia, no es materia de este escrito la discusión sobre tales diferencias, tomamos de referencia los trabajos de Morlino individualmente, es el contenido del esquema siguiente.

---

649 *Ídem.*



Cuadro 1. Esquematización de una buena democracia y sus cinco dimensiones, según Leonardo Morlino.

Por otra parte, dentro del desarrollo teórico de los derechos humanos, se habla ahora de la perspectiva o enfoque basado en ellos. El enfoque de derechos humanos es una categoría de reciente aparición en la comunidad internacional y se encuentra ligada al proceso de internacionalización de los derechos humanos. Por tanto, su desarrollo se ha impulsado desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, a través, de los organismos especializados que conforman su sistema, particularmente, desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena durante junio de 1993.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), creada a partir de la petición a la Asamblea General por parte de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993,<sup>650</sup> lo denomina enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) y señala que éste es:

un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigual-

650 Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF. 157/23, 12 de julio de 1993, apartado A, parágrafo 18, p. 17, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>, versión pdf, consultada el 17 de octubre de 2013, 23:00 hrs.

dades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.<sup>651</sup>

La Asociación pro Derechos Humanos de España define que el “Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) aporta un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de Derechos Humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.”<sup>652</sup>

Finalmente, William G. Jiménez Benítez indica que el enfoque de derechos humanos puede ser entendido como:

una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica, de los principios de *interdependencia e integralidad* de los derechos humanos. Esto quiere decir que unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro, etc.<sup>653</sup>

Este nuevo enfoque, trata de romper con la “visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los llamados derechos humanos de primera generación.” Dichas generaciones son vistas ahora, únicamente, “como un proceso histórico de ampliación del contenido jurídico de la dignidad humana”. Además, busca la “concreción o materialización real de los derechos y la atención a grupos marginados”, todo ello a través de un esquema en donde la sociedad civil tenga una amplia participación para la adopción de políticas públicas cuyo eje transversal son los DH, éstos deben convertirse en “el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización.”<sup>654</sup>

651 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006, p. 15.

652 ACEBAL MONFORT, Luis (coord.), *El enfoque basado en derechos humanos (y las políticas de cooperación internacional). Análisis comparado con especial atención al caso español*, Madrid, Asociación Pro Derechos Humanos de España, 2011, p. 25, disponible en versión electrónica pdf consultada en <http://www.redenderechos.org/webdav/publico/analisispoliticasw2.pdf>, el 10 de octubre de 2013, 00:58 hrs.

653 JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo, *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*, en Revista de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia, enero-junio de 2007, p. 34.

654 *Ibidem*, pp. 31 y 35.



Se puede observar que la ONU, está tratando de generar un entramado que articule los derechos humanos como eje rector de los regímenes democráticos actuales, a través del cumplimiento de los tratados internacionales en la materia mediante el establecimiento de políticas públicas orientadas a ese fin. Ello, en aras de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”, propósito consagrado en el artículo 1, numeral 3 de la Carta.

Las políticas públicas como un factor de la política y de las decisiones del gobierno, deben estar orientadas por los derechos humanos y éstos deben, a la vez, ser su objetivo. En un primer acercamiento, por política pública puede entenderse “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables...no se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica.”<sup>655</sup> Mauricio Merino, apunta que la política pública “se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental.”<sup>656</sup>

Las características del enfoque, incluyen dimensiones vinculadas a los principios fundamentales de los derechos humanos, así como a la calidad de la democracia. En lo referente a los principios fundamentales, a los clásicos de universalidad, inalienabilidad e igualdad, se suman los de indivisibilidad, interdependencia e integralidad que marcan el avance sustancial de esta perspectiva. Las características del enfoque de derechos humanos que están concretamente ligadas a la democracia, particularmente con esferas de calidad de la democracia, son dos.

La primera, es la participación e inclusión de “todas las personas y todos los pueblos” de manera activa, libre y significativa en “la contribución y el disfrute del desarrollo civil, económico, social, cultural y político en el que pueden hacerse efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”<sup>657</sup> Esto se relaciona directamente con las dos exigencias de la accountability, basadas en la tradición liberal, que Morlino considera evidencian la interconexión entre todas las dimensiones y son:

---

655 FLORES ALONSO, María de Lourdes y BARRERA CHAVIRA, Edith, *Definiciones: desarrollo social, políticas pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 2, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/7.pdf>, el 07 de noviembre de 2013, 06:50 hrs.

656 MERINO, Mauricio, *Muchas políticas y un solo derecho*, p. 128, disponible en línea en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/9.pdf>, consultado el 07 de noviembre de 2013, 07:00 hrs. Aunque el autor se está refiriendo específicamente a la política pública de transparencia, nos pareció adecuada su definición puesto que al pie de página hace la siguiente anotación que aporta elementos importantes respecto a las características de la política pública: “Sobre estas tres cualidades, remito al lector a la caracterización que formula Nora Rabotnikof sobre el espacio público. Para esa autora, es público el espacio que nos pertenece a todos, y por tanto no tiene una naturaleza privada; es público también el espacio que debe ser potencialmente conocido por todos, y que por tanto no es oculto; y el que ha de ser accesible a todos, y en consecuencia no es excluyente. De aquí se desprende también una ética del espacio público, entendida como un esfuerzo deliberado por evitar la apropiación ilegítima de lo que debe pertenecer a todos (que es el principio de la corrupción); el ocultamiento de la información que todos deberíamos conocer (que es el principio del patrimonialismo), y la exclusión de las decisiones o de las acciones en las que todos deberíamos tener cabida (que es el principio de la discriminación).Cfr. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005.”

657 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Op. Cit.*, p. 36.

Primera exigencia: cuando tienen la oportunidad de hacer valer la responsabilidad de los gobernantes respecto a la satisfacción de sus necesidades-demandas, los individuos-ciudadanos sólo son capaces de hacerlo si llegan a tener, ante todo, una percepción relativamente clara de sus necesidades.

Segunda exigencia: cada uno, solo o en grupo, es el juez de sus propias necesidades; no puede haber una tercera persona que decida por él cuáles son esas necesidades.<sup>658</sup>

El segundo elemento es la rendición de cuentas e imperio de la ley, que en realidad son dos dimensiones procedimentales de calidad democrática, el rule of law y la accountability, referido de la siguiente manera por la OACNUDH:

Los Estados y otros titulares de deberes deben rendir cuentas en relación con la observancia de los derechos humanos. A este respecto, deben cumplir las normas y los principios legales consagrados en los instrumentos de derechos humanos. Cuando no lo hacen, las personas cuyos derechos se han infringido tienen derecho a entablar un procedimiento ante un tribunal competente u otra instancia judicial de conformidad con las normas y procedimientos previstos en la ley.<sup>659</sup>

Esta es la forma como se sigue entrelazando la conexión entre democracia y derechos humanos, ya no es suficiente transitar hacia la democracia y buscar consolidarla, además, es necesario profundizar las cualidades democráticas, es decir, establecer una buena democracia o una democracia de calidad y, para ello, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos deben ser la herramienta principal, el principio y el fin de todo el régimen democrático pues los principios de indivisibilidad, interdependencia e integralidad son el marco que busca dar solución a la añeja distinción y exigibilidad de los llamados derechos civiles y políticos en contraposición de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tan cuestionados por algunos sectores de la doctrina.

Bajo el enfoque de derechos humanos todos los derechos humanos son importantes, es decir, ninguno es superior a otro (indivisibilidad); todos los derechos humanos están articulados, a realización de un derecho es condición necesaria para la realización de otros (interdependencia); por tanto, todos y cada uno de los derechos humanos tienen la misma importancia y son exigibles (integralidad). Si los derechos humanos son el eje rector de los regímenes democráticos y se encuentran consagrados en sus constituciones, la obligación de los gobiernos es decidir e implementar las formas para hacerlos efectivos junto con la participación de los ciudadanos, parafraseando a Luigi Ferrajoli, nadie puede dejar de decidir cómo cumplir en esos derechos humanos.

### ***El caso práctico: desplazamiento forzado interno (DFI).***

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, surgidos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1998, en los cuales debería darse una definición sobre qué es el DFI, dado el nombre del instrumento, sólo establece lo siguiente:

658 MORLINO, Leonardo, *La calidad de la democracia*, en Claves de Razón Práctica No. 193, junio 2009, p. 28.

659 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Op. Cit.*, p. 36.

A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.<sup>660</sup>

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) “en el mundo hay casi más personas internamente desplazadas que refugiados”<sup>661</sup>, tal afirmación parece vaga e imprecisa y, es así, debido a que no se cuenta con un censo oficial y preciso de las personas internamente desplazadas en todo el mundo. Sin embargo, las cifras proporcionadas por diversas organizaciones y medios de comunicación permiten vislumbrar la magnitud de esta cuestión; por ejemplo, el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de la Universidad del País Vasco refiere que, “de los más de 20 millones de desplazados internos que se estima hay en el mundo, apenas 4 millones han recibido la protección y asistencia del ACNUR en 1999.”<sup>662</sup>

Por su parte, el ACNUR señaló que en 2008 los desplazados internos eran “aproximadamente 26 millones alrededor del mundo”, que “la ayuda internacional dirigida a los desplazados internos plantea un sinnúmero de dificultades, sin embargo”, en ese año asistía “a 13,7 millones de desplazados internos.”<sup>663</sup> Para finales del 2011 establece que hay “26,4 millones de desplazados internos, de los cuales 15,4 millones” son asistidos o protegidos por él.<sup>664</sup> Entre los países que cuentan con alto índice de personas internamente desplazadas, se encuentran: Sudan, con 5.800.000; Irak, con 2.480.000; Colombia, con 4.000.000; República Democrática del Congo, con 1.400.000; Uganda, con 1.270.000; Turquía, con 1.200.000 y Somalia, con 1.000.000.<sup>665</sup> Estos son algunos datos que el ACNUR presenta sobre el número de personas en situación de desplazamiento forzado interno en el mundo.

Tales cifras son resultado del trabajo que realiza globalmente el Internal Displacement Monitoring Centre (iDMC), órgano establecido en 1998 por el Norwegian Refugee Council (NRC), cuyo fin es indagar acerca de los desplazamientos internos en el mundo para contribuir a la protección y asistencia de los millones de personas que se encuentran desplazadas, como resultado de conflictos o violaciones a los derechos humanos; provee información sobre, aproximadamente, cincuenta países.<sup>666</sup> Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimaba que en el

---

660 Resolución E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998, DERECHOS HUMANOS, ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, anexo, párrafo 2, p. 5.

661 Cfr. <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>, 27 de marzo de 2013, 23:20 hrs.

662 Cfr. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/187>, consultado el 8 de abril de 2013, 00:45 hrs.

663 Cfr. [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=169&id\\_sec=23](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=169&id_sec=23), consultado el 8 de abril de 2013, 00:33 hrs.

664 Cfr. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>, consultado el 8 de abril de 2013, 02:21 hrs.

665 Estos datos fueron tomados de la página principal del ACNUR en la tabla “Principales grupos de desplazados internos”, fuente iDMC, abril del 2008, en [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=169&id\\_sec=23](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=169&id_sec=23).

666 confróntese la información con la página del iDMC de la que se tomaron los datos en inglés y se hizo una traducción libre para presentarlos en este apartado. <http://www.internal->

2009 había 27,1 millones de personas internamente desplazadas en el mundo.<sup>667</sup>

Por último, se debe señalar que México es uno de los cuatro países con más desplazados internos en América Latina junto a Colombia, Perú y Guatemala. El iDMC señala que al 2012, México no contaba con un censo de sus desplazados internos, hecho que se corrobora al observar, en el año 2013, que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ni siquiera contempla un rubro relativo a las personas internamente desplazadas en nuestro país. Sin embargo, de acuerdo con datos proporcionados por el gobierno del estado de Chiapas, se estima la existencia de más de 25,000 personas desplazadas por el conflicto armado de 1994 en esa entidad. Así como, 141,900 personas más desplazadas desde 2007 por la violencia entre los cárteles de droga, según datos de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua, al 2011.<sup>668</sup>

De ser así, México cuenta con más de 160,000 personas internamente desplazadas, aunque organizaciones como Parametría y el propio iDCM, estiman que el número de desplazados por la violencia en nuestro país puede ser hasta de 230,000 personas.

***Accountability: elementos de la responsabilidad y la reparación del daño bajo un enfoque de derechos humanos.***

Para iniciar este apartado, es preciso traer a colación la reflexión de Asdrúbal Aguiar A., que realizó a propósito de la responsabilidad del Estado en el ámbito internacional, él señala:

El fenómeno jurídico de la responsabilidad, cuya locución “deriva(da) del latín, *responsus*, participio pasado del verbo *respondere* y que aproximadamente significa algo así como <<constituirse en garante>>”, es más propenso a la descripción que a su definición. Algunos autores lo relacionan con el acto ilícito o el incumplimiento mismo de la obligación legal o de la convencionalmente establecida; otros, lo vinculan al daño ocasionado, por ser el efecto cierto de la contravención, de la falta de diligencia o del riesgo asumido por su autor; en tanto que, parte de la doctrina, identifica la responsabilidad con la sanción normativa o con el deber de reparación, por ser éste el contenido de aquella y la consecuencia jurídica de la transgresión del daño sobrevenido.<sup>669</sup>

Por su parte, Graciela Rodríguez Manzo y otros autores señalan que “la idea de responsabilidad envuelve la obligación por parte del Estado de proteger jurídicamente a las personas contra los actos u omisiones, lícitos o ilícitos, que generen un daño, garantizando la posibilidad de que obten-

---

displace-  
ment.org/8025708F004BD0DA/%28httpPages%29/3E2B69E882ED03D380257099005AED1B?OpenDocument&count=1000.

667 Cfr. <http://www.oim.org.mx/index.php?acc=HechosyC>, 28 de abril de 2013, 15:59 hrs.

668 <http://www.internal->

displace-  
ment.org/8025708F004CE90B/%28httpPages%29/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000, 17  
de abril de 2013, 18:08 hrs.

669 AGUIAR A., Asdrúbal, *La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos*, en Revista del IIDH, núm. 17, enero-julio, 1993, p. 119-120.

gan, mediante mecanismos legales efectivos, la reparación del daño sufrido.”<sup>670</sup> Pastor Ridruejo establece, en cuanto a la responsabilidad en el ámbito internacional, que “es inherente a todos los ordenamientos jurídicos padecer violaciones a sus normas y, obviamente, el Derecho Internacional no escapa a esta circunstancia, [...] << es un principio de Derecho Internacional e incluso una concepción general del Derecho, que toda violación de un compromiso implica obligación de reparar>>.”<sup>671</sup>

En materia civil, por ejemplo, la responsabilidad “consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado”.<sup>672</sup> Esta obligación de reparar surge, a su vez, del incumplimiento de una obligación contractual o de una extracontractual, en cualquiera de los supuestos el que incumple debe reparar el daño que generó con su incumplimiento mediante una indemnización. Por tal razón, la responsabilidad civil se caracteriza porque la reparación del daño es eminentemente patrimonial, es decir, debe ser estimada en términos pecuniarios generalmente.

Independientemente del tipo de responsabilidad ante la que se encuentre presente -civil, nacional, internacional, penal, etc.-, esta figura busca generar estabilidad dentro del orden jurídico. Así mismo, encontramos elementos comunes a todos los tipos de responsabilidad tales son, de acuerdo con Graciela Rodríguez Manzo, “1) un hecho jurídico, 2) un daño y 3) una resolución o declaración que determine la responsabilidad a partir del nexo causal entre el hecho y el daño, y que sea emitida por un órgano competente.”<sup>673</sup>

Estos son componentes indispensables para establecer la responsabilidad, además presentarán características particulares dependiendo el tipo de responsabilidad que se estudie o trate. También, es preciso resaltar que los hechos jurídicos, son aquellos que el derecho “toma en consideración para atribuirles consecuencias jurídicas”.<sup>674</sup> Así mismo, es pertinente mencionar la observación respecto al tercer elemento que la propia autora señala en nota al pie:

Conviene aclarar que si bien el hecho generador de la responsabilidad es aquel que causa un daño (es decir, el aspecto constitutivo de la responsabilidad), dado que las normas jurídicas no funcionan solas, para que se haga efectiva la sanción de reparación -el deber de reparar- es necesario que alguien con poder para hacerlo declare que hubo responsabilidad. Estas declaraciones de responsabilidad incluyen los reconocimientos unilaterales.<sup>675</sup>

Ahora, derivado de los avances en materia de derechos humanos se habla de la reparación integral (*restitutio in integrum*) en contraposición de la reparación meramente patrimonial. La reparación integral del daño implica de acuerdo al criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: a) el reestablecimiento de la situación anterior, b) la eliminación de los efectos que la violación

670 RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y otros, *Responsabilidad y reparación. Un enfoque de Derechos Humanos*, México, CDHDF-Universidad Iberoamericana-Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2007, p. 17.

671 PASTOR RIDRUEJO, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 8ª ed., Madrid, España, Ed. Tecnos, 2002, p. 533.

672 BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 21ª ed., México, Ed. Porrúa, 2012, p. 456.

673 RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y otros, *Op. Cit.*, p. 18.

674 BORJA SORIANO, Manuel, *Op. Cit.*, p. 84.

675 RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y otros, *Op. Cit.*, p. 18, nota al pie de página 3.



produjo y, c) una indemnización como compensación por los daños causados;<sup>676</sup> ello en correlación con lo estipulado en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La legislación penal colombiana, por ejemplo, integra desde el 2003 el concepto de reparación integral para referirse no solo a la indemnización económica, sino a cualquier otra manifestación en la cual de modo razonable la víctima reclame también verdad y justicia y se subsane en todo o en parte los perjuicios morales y materiales causados. Se solicita mediante un incidente cuyo objetivo principal es proteger tres importantes derechos: verdad, justicia y reparación. De acuerdo con Laura Melissa Avellaneda Malagón y Lorena Mariela Arguello Valderrama:

Antes de la Sentencia C-228 de 2002 de la Corte Constitucional, los intereses y derechos se limitaban procesalmente por la fase del sumario, con limitación a su actuar solamente en la fase instrucción, es decir, a partir de la apertura de investigación, siendo la actuación de la víctima residual en la medida en que solo podía hacerlo mediante abogado o apoderado y era limitada al interés pecuniario, paradigma este que es roto con la sentencia mencionada en precedencia, herramienta con la cual se dio la posibilidad de reconocer un plexo amplio de derechos que posibilitan el acceso temprano y oportuno y que imponen acudir al proceso, no sólo cuando se trate de pretensiones patrimoniales.<sup>677</sup>

La Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-458 de 2010, establece puntualmente, en qué consiste la reparación integral, tanto de manera colectiva como individual:

El derecho a obtener reparación es de carácter integral. Esto significa que su alcance excede la visión meramente económica de la participación de las víctimas dentro de los procesos llevados contra los responsables del daño, y debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y comunitario. En el plano individual, la Corte ha sostenido que las medidas de reparación se extienden a ‘i) la restitución in integrum, o reposición de la situación a su estado original; ii) la indemnización o reparación por equivalencia en dinero, y iii) la satisfacción o reparación moral’. En el plano comunitario, también las víctimas colectivas de violaciones de sus derechos humanos o de delitos por parte de grupos armados al margen de la ley tienen derecho a una reparación colectiva que exige por parte del Estado la implementación de medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición, y acciones orientadas a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia”.<sup>678</sup>

En México se aprobó una Ley General de Víctimas, en enero del 2013 y es hasta mayo de ese año que se adiciona lo siguiente:

---

676 Caso González y otras (Campo Algodonero) vs México, párrafo 450, consultado en [http://www.bjdh.org.mx/BJDH/doc?doc=casos\\_sentencias/CasoGonzalezOtrasVsMexico\\_ExcepcionPreliminarFondoReparacionesCostas.htm](http://www.bjdh.org.mx/BJDH/doc?doc=casos_sentencias/CasoGonzalezOtrasVsMexico_ExcepcionPreliminarFondoReparacionesCostas.htm), el 21 de enero de 2013, 16:37 hrs.

677 <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/dpr2.pdf>

678 <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/experiencias/5/3.pdf>



La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.<sup>679</sup>

En nuestro país no se cuenta con una ley federal de atención a las víctimas de desplazamiento forzado interno, como la Ley 387 de Colombia por ejemplo, el único instrumento jurídico para la población afectada por DFI es la Ley General de Víctimas en comento que pone en el mismo costal, por decirlo de alguna manera, a las víctimas de delito en general y las víctimas de violaciones de derechos humanos. Esto se trata de subsanar con la disposición, en el artículo 5, de un enfoque diferencial para brindar una atención especializada a personas con mayor vulnerabilidad como son: niños, mujeres, ancianos, grupos étnicos y los desplazados internos, entre otros, haciendo énfasis en el establecimiento de medidas establecidas, dentro de la propia ley, para cumplimentar debidamente con el trato diferencial.

Sin embargo en el Título Quinto de la Ley, donde se establecen las medidas de reparación integral, no se hace mención del enfoque diferencia ni de la lo que comprende o cómo debería ser esa atención especializada. Se tienen contempladas las medidas típicas de restitución y de compensación, mismas que generalmente se traducen en una sola acción: una remuneración pecuniaria. Esa también parece ser la generalidad en Colombia, de acuerdo a los expertos en el tema.

¿Cómo se puede restituir la vida y la unidad familiar con dinero? ¿Cómo se puede compensar el despojo del territorio vital para la conservación de la identidad y las costumbres de las personas pertenecientes a una etnia, que no pueden retornar a sus comunidades? ¿Cómo reparar el proyecto de vida de los desplazados internos sin tomar en cuenta sus necesidades particulares, como etnias, sin consultarlos ni permitirles participar en las decisiones al respecto? ¿En verdad se pedirá cuentas y se castigará a las autoridades y demás actores responsables del DFI? ¿Calidad de la democracia y respeto a los derechos humanos de los desplazados internos en México?

Los indicadores se muestran bastante negativos.

Fuentes de consulta.

ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

ACEBAL MONFORT, Luis (coord.), *El enfoque basado en derechos humanos (y las políticas de cooperación internacional). Análisis comparado con especial atención al caso español*.

AGUIAR A., Asdrúbal, *La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos*, en *Revista del IIDH*, núm. 17, enero-julio, 1993.

BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 21ª ed., México, Ed. Porrúa, 2012.

DAHL, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Fernando Vallespín traductor, España, Grupo Santillana de Ediciones, S. A., 1999.

---

679 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

- FLORES ALONSO, María de Lourdes y BARRERA CHAVIRA, Edith, *Definiciones: desarrollo social, políticas pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 2, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/7.pdf>, el 07 de noviembre de 2013, 06:50 hrs.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo, *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*, en Revista de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia, enero-junio de 2007.
- MERINO, Mauricio, *Muchas políticas y un solo derecho*, p. 128, disponible en línea en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/9.pdf>.
- MORLINO, Leonardo, *La calidad de la democracia*, en Claves de Razón Práctica No. 193, junio 2009.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006.
- PASTOR RIDRUEJO, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 8ª ed., Madrid, España, Ed. Tecnos, 2002.
- RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y otros, *Responsabilidad y reparación. Un enfoque de Derechos Humanos*, México, CDHDF-Universidad Iberoamericana-Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2007.
- TOURAINÉ, Alain, ¿Qué es hoy la democracia?, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, No. 128, junio 1991.
- Madrid, Asociación Pro Derechos Humanos de España, 2011, p. 25, disponible en versión electrónica pdf en <http://www.redenderechos.org/webdav/publico/analisispoliticasw2.pdf>.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Consolidación de la democracia*, en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorado/docs/red\\_diccionario/consolidacion%20de%20la%20democracia.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorado/docs/red_diccionario/consolidacion%20de%20la%20democracia.htm).

## **El poder político de la Iglesia Cristiana en Colima**

**Alejandra Chávez Ramírez**

Profesor-investigador

alesachavez@gmail.com

**Carlos Antonio Cárdenas Roque**

Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales

croque@ucol.mx

**Josué Noé de la Vega Morales**

Profesor-investigador

jndelav@gmail.com

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima

### **Resumen de ponencia**

A finales del siglo pasado acaecieron una serie de cambios producto de la modernidad que incidieron de forma determinante en la actuación racional de los individuos; no obstante, el pensamiento religioso emerge a partir de la necesidad espiritual de cada sujeto, presentándose una dualidad en la sociedad; de un lado tenemos un mundo maniobrado desde las interconexiones y la materialidad; por el otro, el resurgimiento de asideros que tienen por fundamento principal el retorno de la moralidad algunas veces perdida, que permite dar refugio ante el incremento de problemas sociales, tales como la inseguridad, la violencia, la falta de empleo.

En este sentido, Colima como nuestro espacio de estudio, encontramos prácticas religiosas distintas a la católica en aumento, una de ellas son los cristianos. Si bien la religión ejerce una funcionalidad múltiple: psíquica, social, pragmática, socializadora, normativa, simbólica, reguladora de conflictos, contenedora, etc. depositaria de preguntas universales, sobre el origen del mundo, la humanidad, el sentido de la vida y el destino del mundo; así como tentativas de respuesta que contribuyen al desarrollo del pensamiento.

Todas ellas en su estudio presentan serias dificultades, por el hecho de que su fundamento se encuentra sustentado en referentes valóricos que se encuentran en las tradiciones religiosas y que los individuos toman en cuenta y los lleva a relacionarse y actuar; no obstante la necesidad de estudiarla surge de la influencia que ejerce desde la perspectiva y funcionalidad política, social, económica, y sobre todo en sus relaciones con el poder.

El propósito de este trabajo es hacer un ejercicio reflexivo-exploratorio que permita comprender las formas en que la institución religiosa cristiana se relaciona con el poder político estableciendo relaciones tradicionalistas, no necesariamente democratizadoras.

**Palabras clave:** Religión, relaciones y sociedad

### **Introducción**

El contexto actual marcado por los importantes avances tecnológicos en los medios informáticos, de transporte y comunicación masiva, los cuales repercuten en efecto cascada sobre los marcos de lo local; lo cual genera casi de forma inevitable, cambios sin precedentes que afectan la vida cultural y social de los individuos; definiendo procesos irreversibles e ineludibles que crean nuevas prácticas frente a una multiplicidad de significados respecto de la realidad actual.

Las preguntas por la política, no son ajenas a las preguntas por la sociedad y sus diferentes esferas de intercambio, sobre todo en una época donde los límites y especificidades de lo económico, político y lo cultural, se han ido difuminando en una lógica cada vez más visible de interdependencia. De igual forma, lo público y lo privado se superponen transformando, a favor de una reconfiguración de los horizontes de posibilidad, lo cual exige poner ciertos límites a lo actualmente funcional.

Trayendo por efecto la creciente apelación de la política hacia las identidades y los sentidos de afinidad y pertenencia entre los individuos, los cuales pueden ser ubicados en los excesos publicitarios dentro de las campañas electorales y de propaganda política, muchas veces privilegiando el cuidado de las formas y la imagen sobre los proyectos, olvidando lo sustancial de la política. Ello no implica la sola reflexión sobre estrategias y tácticas políticas en la esfera profesional, sino también exige vigilancia, certeza y actualidad sobre las formas emergentes de participación e incidencia en los asuntos de lo público.

El surgimiento de nuevos movimientos sociales, la aparición de grupos religiosos, ambientales o identitarios, forman parte de un cuadro complejo y multidimensional donde lo social y lo político se ponen en cuestión respecto a sus explicaciones hegemónicas. Si bien lo político no aparece de forma explícita, este contenido está latente en muchas acciones que, desde lo civil, reconfigura grupos de interés, políticas públicas, formación de liderazgos o creación de espacios de socialización política.

Estas cuestiones trascienden el análisis coyuntural, lo que aquí se pretende justificar es que existen elementos para cuestionar el pensamiento político moderno, sus instituciones, mecanismos y actores enmarcados en normas específicas. Atender estos elementos no es un exceso, los marcos de pensamiento que han sedimentado las instituciones políticas contemporáneas necesitan ser revisados si es que se pretende explicar su actual funcionamiento, por ello también es necesario contextualizarlos histórica y teóricamente. En este sentido, no sólo la política, sino la ciudadanía como dispositivo de legitimación e intercambio de valores y actitudes, es un elemento imprescindible para explorar y describir algunas de las dinámicas que circundan lo público.

Partir de que las religiones están constituidas por sistemas de creencias, sistemas rituales y sistemas morales, que exigen determinadas conductas en la vida social y cumplen diferentes funciones sociales. Convencidos de que hoy las religiones, más allá de ser un poder económico y político, como algunos lo piensan, son organizaciones de presencia común en las sociedades modernas.

Si bien es cierto que las religiones influyen y generan cultura, por ello la importancia de distinguir la relación entre lo cultural y las creencias. Ubicar que parte importante de la cultura de nuestra sociedad mucha de ella proviene del catolicismo, la cual tomándole desde su justo valor hay que tener en cuenta que la influencia ejercida entre una sociedad y otra varía, a causa de que una misma religión produce manifestaciones culturales diversas en función de la cultura ya dada, la cual termina por ser el elemento que ha de determinar su incidencia en el plano individual y de conformación de la sociedad.

La presencia de lo religioso como parte de la modernidad, a la luz de ser un elemento que genera la cohesión social y la convivencia humana, por la necesidad natural del individuo del apego y respaldo del resto de los miembros de una comunidad que le aceptan y no su rechazo que vendría a resquebrajar su inserción.

“De esta manera tan sencilla y a la vez tan profunda, se puede resumir el potencial moral de las religiones. Sabemos que las instituciones religiosas, lo mismo que las instituciones políticas y económicas y las empresas culturales, y ahí está la historia social y política para confirmarlo, entran en el juego del poder, y así lo hemos manifestado hace tiempo en otro contexto” (Montes, 1989).

De igual forma que el catolicismo, las confesiones religiosas minoritarias, cumplen funciones sociales relacionadas con la acción social, la cultura o las identidades colectivas, más allá de sus fines estrictamente religiosos, procedentes de las creencias, los rituales y la moral o asociadas a los mismos.

En su obra *Entre naturalismo y religión*, partiendo del principio de neutralidad del poder estatal con las visiones del mundo, Habermas (2006) afirma que “Las tradiciones religiosas están provistas de una fuerza especial para articular intuiciones morales, sobre todo en atención a las formas sensibles de la convivencia humana. Este potencial convierte al habla religiosa, cuando se trata de cuestiones políticas pertinentes, en un serio candidato para posibles contenidos de verdad, que pueden ser traducidos entonces desde el vocabulario de una comunidad religiosa determinada a un lenguaje universalmente accesible.”

Esa fuerza especial traducida como la necesidad del hombre de estar en contacto constante con demás miembros, saliendo de su individualidad para insertarse en el colectivo, aunque este le dicte formas de vida y reglas de cooperación y convivencia previamente establecidas en aras de contribuir a la construcción de un espacio determinado con características muy precisas; aquí es donde se abre la franja de relación entre las organizaciones y la sociedad, las cuales exigen al individuo una moralidad que rebasa lo opcional convirtiéndose en regla que les da permanencia.

No debe extrañar que así sea, porque la cultura, la diversidad cultural no es un campo neutral ajeno a intereses ideológicos, sociales, económicos y políticos. Por el contrario, las prácticas culturales, entre las que se incluyen las religiosas, están atravesadas por intereses y estrategias sociales de individuos y grupos, que aspiran a tener un reconocimiento en la vida social y una hegemonía en las relaciones sociales.

Por el contrario, en el caso de las minorías religiosas, debido a diferentes causas, que es necesario analizar, la opacidad y la invisibilidad de sus acciones, no solo religiosas sino también sociales y culturales, ha sido la tónica dominante durante mucho tiempo. Identificar las funciones sociales de estas minorías es una razón más, que justifica este estudio, no solo por motivos académicos e intelectuales,

sino también para disponer de un conocimiento necesario para impulsar políticas sociales, guiadas por una ética cívica compartida y regidas por los valores de la libertad, la democracia, la equidad, el pluralismo, el respeto y la convivencia. Y todo, sin conceder ninguna atribución al Estado para gobernar la religión.

### **Metodología**

Este estudio sobre el Grupo Amor como institución religiosa cristiana es de carácter empírico y se sustenta en un trabajo de campo realizado en el estado de Colima. El trabajo de campo para la recolección de datos ha tenido dos fases o etapas perfectamente diferenciadas. La primera fase ha consistido en la identificación de las congregaciones, ministerios y asociaciones. Para esta tarea se ha utilizado una Ficha de Identificación que incluía los siguientes datos: nombre de la comunidad local de culto o asociación, ubicación de la asociación (dirección, teléfonos, e-mail, página web, entre otros) y datos personales del responsable o persona de contacto. A lo cual, pretendía establecer un primer contacto y disponer de información básica para proceder a la realización de entrevistas para la segunda fase del estudio.

La segunda fase del trabajo de campo ha consistido en la realización de entrevista directa a los responsables de todas las congregaciones religiosas en Colima, teniendo como base preguntas que guían este estudio: Quiénes son, dónde están, qué hacen y que relaciones mantienen con el entorno.

Se distingue entre entidad religiosa, congregaciones y asociaciones, porque tienen características diferentes. La primera y la segunda tienen funciones directamente religiosas, son comunidades locales de culto, si bien solo la primera está inscrita en el Registro de entidades religiosas; las segundas, no requieren de tal registro ya que funcionan como forma de organización del Grupo Amor (institución religiosa); se destaca que a su interior lo conforman algunas asociaciones, en tanto organizaciones de la sociedad civil, suelen ser de tipo social y cultural, que les permite una visibilización más clara en el entorno de la sociedad.

Este estudio asume la perspectiva etnográfica y ha utilizado el método de trabajo de campo y técnicas cualitativas, como la observación y la entrevista etnográfica. Al mismo tiempo, se ha adoptado el punto de vista de la Investigación Acción, hasta donde el proceso de investigación lo ha permitido. Para la elaboración del directorio y construcción de la base de datos, además de la ficha de identificación indicada anteriormente, se ha empleado una guía de entrevista. En las entrevistas, además de los datos de identificación, se ha recogido información sobre su historia, miembros, registro, tipo de actividades que realizan (religiosas, asistenciales, educativas, culturales, económicas y jurídicas), recursos materiales y necesidades, relaciones con otras asociaciones, instituciones públicas y privadas y con el entorno. Se ha realizado observación participante en locales de culto y en reuniones, participando en sus actividades religiosas o de culto, aunque no de forma sistemática en todas, sino de manera ocasional.

El presente trabajo busca explorar alguno de los elementos que puedan ayudar a comprender los métodos y las formas que la institución religiosa cristiana denominada Grupo Amor, A. R. mantiene relación con el poder político del Estado de Colima.

### **La identidad religiosa en Colima**



Hay un nuevo fenómeno en el cristianismo mundial, el crecimiento de los grupos pentecostales. El fenómeno del pentecostalismo tiene mucho vigor fuera de occidente (África y Asia) y en América Latina. En África y Asia son la puerta de entrada al cristianismo de nuevos conversos, mientras que en América Latina dejan la Iglesia en la que fueron bautizados, la católica, para ir a grupos pentecostales. El caso mexicano no está exento de esta dinámica, a la fecha, las

Minorías religiosas poco a poco han ido ganando terreno.

La serie censal por entidad federativa muestra datos de cuatro periodos para dar idea de la diversidad geográfica. En el primer censo, con excepción de Veracruz de Ignacio de la Llave, el resto de las entidades registró un porcentaje de catolicismo semejante al del plano nacional; la diferencia entre el dato mayor y el menor es de poco más de 6 puntos porcentuales. Hacia mediados del siglo XX, estados de la Frontera Norte y del Sureste del país empiezan a destacar por una menor presencia de católicos; la diferencia entre los datos extremos es ya de casi 19 puntos. En los últimos 30 años se ha acentuado la divergencia en otros estados del Norte y del Sur; en el último censo 15 entidades registran una cifra menor a la media nacional y la brecha entre el porcentaje mayor y menor es de casi 33 unidades porcentuales. La población que profesa alguna religión diferente a la católica manifiesta un crecimiento sostenido en términos absolutos y porcentuales. Los primeros tres censos de población (1895 a 1910) registraron en el ámbito nacional un porcentaje menor de 1% de población no católica. Hasta mediados del siglo, el porcentaje de esta población tiene una relevancia mínima. En contraparte, en las últimas tres décadas (1970-2000) su importancia aumentó poco más de 5 unidades porcentuales. En el 2000, la población de 5 y más años del país que declaró alguna religión diferente de la católica representa 7.6 por ciento (INEGI, 2005).

Colima es un estado que cuenta con poco más de 650 555 habitantes según cifras del último censo de población realizado por el INEGI en 2010<sup>680</sup>. Sin duda la diversidad religiosa está presente en esta demarcación desde hace ya muchos años, se sabe por la información obtenida en las mismas Iglesias Cristianas no católicas que su presencia data de por lo menos desde la década de los 70's, aunque los registros formales muestren al año de 1993 como de los primeros registros para esta entidad federativa; con lo anterior se parte de la base de que hay un reconocimiento institucional hacia la existencia de otros cultos además de la Iglesia Católica Apostólica y Romana. Sin embargo, a pesar de que en el terreno se calcula que hay poco más de 150 iglesias cristianas de diversas denominaciones, tales como la pentecostal, nazarena, evangelio completo, carismáticas y neopentecostales, por mencionar algunas, no concuerda con la base de datos de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, ya que en sus registros vigentes da cuenta de la adscripción y reconocimiento de 17<sup>681</sup> iglesias, entre ellas Grupo Amor<sup>682</sup>.

### ***El Grupo Amor: desarrollo del cristianismo en Colima***

<sup>680</sup><http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/#C>

<sup>681</sup> Ver la numeralía de la Dirección General de Asociaciones Religiosas dependiente de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación de México en: [http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/pdf/Numeralia/AR\\_por\\_EF.pdf](http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/pdf/Numeralia/AR_por_EF.pdf)

<sup>682</sup> Con el número de registro SGAR/1952/94

Esta Iglesia tiene sus orígenes en 1976 aunque en un primer momento no se tenía la intención de ser una iglesia como tal. Hoy a poco más de 35 años esta Iglesia ha sido transformada; se podría decir que ha evolucionado en razón de su presencia física, es decir, que paso de ser una pequeña célula a una iglesia de proporciones mayores. Más de diez congregaciones que se ubican en la zona conurbada de los municipios de Colima y Villa de Álvarez y en municipios como Tecomán, Comala y Cuauhtémoc, además Ciudad Guzmán en Jalisco, y Puebla y posee una membresía aproximada de poco más de 3000 miembros<sup>683</sup>.

Sus actividades desde su fundación han sido diversas, van desde los servicios religiosos dominicales, hasta centrarse en actividades de tipo asistencialistas, tales como: comedores comunitarios, atención a personas con algún tipo de adicción, campañas de salud bucal, entrega de despensas entre otras. Sin embargo, uno de sus mayores éxitos ha sido el Hogar de Amor y Protección al Niño A. C., a través del cual brindan atención a niños en situación de vulnerabilidad o riesgo. Esta casa hogar le ha dado la pauta para establecer puentes de cooperación con la Iniciativa Privada y con las diferentes instituciones de beneficencia social, así como con los tres órdenes de gobierno, ya sea a través de convocatorias que las propias instituciones emiten o por la gestión directa de apoyos, lo que le ha permitido ser una instancia modelo en la atención y manejo de hogares para niños.

Mediante la observación participante se sabe que el Grupo Amor es una iglesia a la que acuden personas de clase media y más alta, es decir, profesionistas y empresarios; sin embargo, cuenta con otras sedes como la denominada Grupo Amor Villa Izcalli, Grupo Amor Torres Quintero y Grupo Amor Oriente, donde sus miembros corresponden, en su mayoría, a estratos sociales más bajo. No se aprecia una diferencia marcada en el trato que se muestra entre los miembros de diferentes sedes de la iglesia; sin embargo, la diferenciación se presenta en la manera en la que se configura la estructura de la iglesia, puesto que los miembros con una posición económicamente mejor son los que se ubican como miembros líderes de esta congregación y propician el establecimiento de redes.

Es importante recalcar que la Iglesia en su dinámica al interior, tiene por una de sus principales banderas la promoción de la familia, por lo que sus predicaciones, cursos y actividades eclesiósticas van encaminadas en mucho hacia este rubro: la familia. Por ello, encontramos en sus cursos programas principalmente dirigidos a cómo educar a los hijos, fortalecer los matrimonios y el noviazgo. En este sentido, se puede advertir claramente, que esta iglesia fomenta valores tradicionalistas, los cuáles son continuamente retomados en los discursos políticos, principalmente, los emitidos por los políticos con tendencias conservadoras.

Grupo Amor A. R. sería lo que podríamos llamar una iglesia pentecostal, es decir, aquella que cree en el Espíritu Santo, que se expresa en hablar en lenguas –palabras impronunciadas acompañadas por gemidos que pueden escucharse durante los servicios dominicales- además de un apego riguroso a los textos bíblicos. Esta directriz será la base fundamental de su creencia, lo que dará paso a toda su cosmogonía como congregación. Bajo este principio debemos entender que la biblia marca a la mujer como la ayuda idónea del varón esto se basa por el relato bíblico que se encuentra en el libro de Génesis en el que se explica que el hombre fue primero y la mujer después. Esta enseñanza es la que ha marcado por siempre la conformación de la iglesia y los espacios del liderazgo al interior de la

---

<sup>683</sup> El dato no puede verificarse toda vez que no existen registros fehacientes ni en el exterior ni al interior de la misma. El cálculo se hace de aproximaciones que la misma iglesia ha hecho al respecto.

misma. Si bien, la iglesia no está reservada solo a los hombres, las mujeres ocupan puestos con menor responsabilidad –se aclara que esta dinámica prevalece en muchas iglesias de México- son esposas de los pastores lo que también les da, coloquialmente entre los miembros, la posición de pastora, aunque su participación y trabajo sea menor, también a las mujeres se les puede encontrar como líderes de ministerio: de alabanza, panderos, comedores comunitarios, desayuno para mujeres, pero nunca como Pastor principal. Hasta ahora, no hay datos que reflejen la negativa de la iglesia a que eventualmente suceda, es decir, no está prohibido explícitamente; sin embargo, dada la naturaleza de la conformación de Grupo Amor A. R. sus fundadores, hombres, son los que hasta ahora ocupan los mayores puestos de responsabilidad.

Dada la situación anterior, es posible confirmar que en esta iglesia, el papel de la mujer está condicionado al rol que cumple el hombre, es decir, la mujer queda relegada a los ministerios que el hombre le asigne, sin que el elemento democratizador este presente.

### **Caracterización de los miembros de Grupo Amor A. R.**

Las personas que se congregan en Grupo Amor A. R. pertenecen a distintos niveles socioeconómico, en esta congregación de poco más de 3000 miembros se puede observar que estos (los congregantes) se integran de acuerdo a su estatus económico, sin dejar de confraternizar con los demás, es decir, que asisten a su reunión dominical de acuerdo a su estrato social, (evidentemente no aceptarían tal práctica); sin embargo, es importante resaltar que en la sede matriz los domingos existen cuatro horarios de servicios religiosos en donde los primeros tres ubicados en horarios matutinos corresponderían a personas con una situación económica más solvente, profesionistas y empresarios, es decir, un segmento que pertenecería a una clase media alta con respecto a los de la cuarta reunión que es por la tarde, en donde el grueso de los asistentes lo integran en un primer momento por personas que se dedican a la venta de productos en tianguis y mercados de Colima.

En todas las sedes se promueven los mismos valores y creencias, sin embargo, por su ubicación resulta relativamente fácil observar el nivel socioeconómico de los asistentes, por ejemplo: Grupo Amor Oriente y Torres Quintero están ubicados en colonias urbano-marginal y sus congregantes pueden ser ubicados como personas de escasos recursos. En Villa Izcalli, Sur y Rancho Blanco están ubicados en zonas de clase media, por lo que sus miembros serían ubicados como clase medieros. Tecomán, Comala y Cuauhtémoc que son municipios de Colima y Ciudad Guzmán, Jalisco y El Palmarito en Puebla al ser sedes únicas en esos demarcaciones la estratificación es diversa.

Básicamente, su estructura es jerárquica en torno a la figura del Pastor principal; sin embargo, existe un grupo al interior, denominado cuerpo de ancianos, que está integrado principalmente por los fundadores y por aquellos miembros que llevan años dentro de la congregación y que su testimonio de vida es intachable<sup>684</sup>. De ellos depende la congregación, cada actividad y cada decisión, en esta iglesia hay una centralización flexible en la toma de decisiones, y planeación de actividades; no obstante, será siempre el Pastor principal quién asume la responsabilidad de la congregación en su conjunto, a él se le toma opinión sobre proyectos y actividades especiales, se le rinden informes puntuales sobre

---

<sup>684</sup>Por testimonio de vida intachable de debe entender por una conducta ejemplar que refleja su compromiso y puesta en práctica de los principios doctrinarios de Grupo Amor A. R.

el avance y administración de cada congregación asociada, así como los asuntos administrativos en general.

Es importante resaltar que cada sede asociada tiene su propio pastor, al cual se le denomina co – pastor, ellos tienen la capacidad para tomar decisiones sobre el quehacer de su congregación. Por otro lado, los ministerios dependen de la supervisión y evaluación del Pastor principal y de los co – pastores. Los ministerios son espacios diseñados para que los congregantes o miembros se involucren y puedan desarrollarse en diversas actividades según sea su interés. Es importante resaltar que cada ministerio tiene un plan de trabajo que se articula según las necesidades y objetivos de Grupo Amor A. R.

Ante las notas anteriores, es posible observar que el poder político interno de esta iglesia lo mantienen un grupo elitista, por lo tanto, de nueva cuenta, el elemento democratizador se encuentra lejano en el modo en que toman las decisiones; no obstante, la participación activa de los miembros, a través de los diferentes ministerios, en diversas organizaciones, asociaciones de apoyo a los más necesitados; las cuales permiten el involucramiento en otras esferas, en este sentido, cualquier vínculo que pudiera estarse dando entre esta iglesia y el poder político del Estado estará mediado invariablemente por las relaciones que teja este grupo elite de la iglesia con la elite política del gobierno en turno.

Cabe destacar que en Grupo Amor A. R. las actividades y las relaciones entre el liderazgo son transversales, no así la toma de decisiones como anteriormente se señaló; es decir, todos (líderes y congregantes) tienen siempre la posibilidad de saber acerca de las actividades a realizar, pueden consultar directamente al Pastor principal, a los co – pastores o los líderes de cada ministerio, pueden (los congregantes) moverse con relativa facilidad de una congregación a otra, lo que les permite crear redes de amistad, afectivas y de apoyo. En esta congregación se privilegia siempre la iniciativa de cada miembro; sin embargo, también se resalta el hecho de que debe ser aprobado por el pastor de su congregación o el Pastor principal.

En este sentido, se puede concluir que sus relaciones son dinámicas y transversales, abiertas. La comunicación es directa. Todos tienen la posibilidad de ser escuchados e impulsar actividades por iniciativa. Es una congregación con orden vertical en su estructura, pero flexible en sus interrelaciones en donde está muy claro las esferas de competencia, no solo del pastor principal o de los co – pastores, sino de todos los que forman parte de esta iglesia. El éxito de sus actividades, depende de la facilidad con la que pueda adaptarse al entorno pero sobre todo por el respaldo y suma que hace cada uno de sus miembros. Su estructura, si bien es vertical no se aprecia como un espacio burocrático, sino más bien abierto y transversal con apertura hacia todas las manifestaciones y/o expresiones que surgen como iniciativa, ya sea desde el cuerpo del liderazgo o desde los miembros.

Así, de nueva cuenta emerge una dinámica lejana a la práctica democrática, situación que nos presenta escenarios de indicios que hace suponer que los vínculos entre esta iglesia y el poder político del Estado, estará sujeta, no a decisiones democráticas que reflejen el sentir de los miembros de la iglesia, sino a los intereses que los líderes de esta iglesia consideran que mejor convienen al grupo sin tener en consideración la opinión de los miembros subalternos.

## **CONCLUSIONES**

La religión, en tanto que universo simbólico que regula la conducta y genera pautas colectivas, no actúa aislada del conjunto de la problemática social, situación que invariablemente conlleva una relación con el poder, no sólo el político, sino también el económico y cultural.

En este contexto, se da cuenta que el pentecostalismo urbano está cumpliendo funciones sociales concretas en una sociedad como la nuestra, en la que en general no ha sido posible realizar el equilibrio social, pero se postulan como opción proporcionadora de sentido a la vida, creadora de lazos de identidad individual y colectiva, solucionadora inmediato de problemas, crea red de instituciones sociales, posibilita procesos de movilidad social ascendente, permite percibir nuevas formas de participación política en el futuro, cuestiona al catolicismo a partir de la práctica pentecostal; sin embargo, no presenta rasgos que permitan emerger prácticas democratizadoras en torno a la toma de decisiones, pues éstas, al igual que la iglesia católica, se toman a instancia de un grupo elite.

En la actualidad, el pensamiento religioso, como elemento que permite establecer lazos de relación donde se insertan sus miembros en colaboración con otro tipo de funciones diversas al culto, permite el establecimiento de redes de colaboración en otros ámbitos; uno de ellos el del poder político. Muestra de ello, en el caso de la iglesia analizada, se hace palpable en las redes de colaboración que se configuran en torno (como ejemplo) al Hogar de Amor y Protección al Niño, A. C. del cual ésta iglesia se hace cargo; puesto que para cumplir con sus objetivos, es necesario mantener una colaboración estrecha y constante con los distintos niveles de gobierno, lo que las diversas asociaciones le permiten.

Así mismo, se ha podido constatar, cómo esta iglesia no sólo contribuye al fortalecimiento espiritual de las personas, sino también, interviene en su bienestar, al proporcionarles redes de apoyo en situaciones de necesidad, no sólo económica, sino también moral. No obstante estas situaciones benéficas, en el trasfondo de su organización se encuentran elementos valóricos tradicionalistas y lejanos al quehacer democratizador.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Berger, P. y T. Luckmann. (1997) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Carozzi, M. J. 1993 "Contribuciones del estudio de los nuevos movimientos religiosos a la sociología de la religión", en *Nuevos movimientos religiosos y ciencias sociales*. Vol. 2. Buenos Aires, CEAL.
- Carozzi, M. J. y A. Frigerio. (1994) "Los estudios de la conversión a nuevos movimientos religiosos: perspectivas, métodos y hallazgos", *El estudio científico de la religión a fines del siglo XX*. Buenos Aires, CEAL.
- INEGI (2005) *La diversidad religiosa en México*.
- Habermas, J. (2006) *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, Paidós.
- Habermas, J. y Ratzinger, J. (2006) *Dialéctica de la secularización. Sobre la razón y la religión*, Madrid, Ediciones Encuentro.
- Pereira Souza, Ana Mercedes (1996) "El pentecostalismo: nuevas formas de organización religiosa en los sectores populares. Origen, evolución y funciones en la sociedad colombiana. 1960-1995, *Revista Religión, Política y Sociedad*, No 12, Enero-Junio 1996, Páginas 43-68

- Roldán, V. (1999<sup>a</sup>) “La religiosidad en el movimiento carismático católico. Un estudio comparativo entre Buenos Aires y Roma”, *Estudios sobre Religión, Newsletter de la Asociación de Cientistas Sociales de la Religión en el Mercosur*, N° 7; Buenos Aires.
- (1999<sup>b</sup>) “Formas de religiosidad de fin de milenio: el movimiento carismático católico en Buenos Aires y Roma”, *Revista Sociedad y Religión*, n° 18-19, CEIL, Buenos Aires.