

## DERECHOS POLÍTICOS Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA\*

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve recorrido histórico de la construcción ciudadana en México*. III. *2007: la reforma sin ciudadanos*.

### I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca concentrarse en algunos de los temas que la reforma electoral 2007-2008 no incluyó, y cuya marginación presenta problemas para la funcionalidad del sistema y dejan entrever ajustes que serán necesarios en un corto o mediano plazo. Es importante aclarar que aun cuando en principio cualquier reforma legal tiene, obviamente, temas no abordados, lo que queremos enfatizar son cuestiones pendientes de ser corregidas o mejoradas, al considerarlas elementos que desde diversas ópticas deberían ser incluidos, por ser fundamentales del sistema electoral mexicano, tal como se diseñó en 1996, y que sin los cuales y a pesar de su falta de notoriedad político-partidista, el sistema electoral corre el riesgo de perder su funcionalidad y caer en una nueva crisis operativa y de legitimidad.

Las omisiones a las que específicamente me refiero son aquellas relativas al elemento ciudadano que se constituyó como eje político y operativo del sistema electoral en 1996, y que no fue fortalecido por la reforma 2007-2008, sino que incluso se podría afirmar que sufrió un importante debilitamiento. Es decir, el tema de la ciudadanización del sistema electoral mexicano, aun cuando era parte sustantiva y esencial del sistema en su concepción original, fue marginado en los importantes cambios de 2007 y 2008.

\* Ponencia presentada en el Seminario “Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad”, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM los días 19 y 20 de octubre de 2010.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Como ha sido acertadamente analizado por distintos especialistas, la reforma electoral 2007-2008 fue el producto del consenso de los diferentes partidos políticos a partir de los arreglos necesarios para transitar de la crisis política iniciada en 2006 y de un conjunto de necesidades que evitaran volver a vivir las condiciones que en su percepción habían dado lugar a las difíciles circunstancias de la elección.<sup>1</sup> En la lógica de los arreglos se podía encontrar entre los principales objetivos la búsqueda de mecanismos de control sobre el Instituto Federal Electoral y el establecimiento de un modelo de comunicación política que terminara la lógica del dinero como principal determinante de las campañas políticas y del posicionamiento de los candidatos acabando un jugoso negocio por parte de los medios de comunicación, a través de una regulación muy controvertida. Sin embargo, no existió la búsqueda de procedimientos que fortalecieran a la ciudadanía en la estructura de dirección o en la dimensión operativa electoral, a pesar de la demanda ciudadana en ese sentido o de las difíciles condiciones para la realización de procesos electorales.

La democracia contemporánea, aun en sus acepciones más restringidas, implica necesariamente la existencia de ciudadanía activa, actores que participen aun si, como sucede en muchas naciones, tan sólo se presenta el día de las elecciones.<sup>2</sup>

No obstante, existe un dilema para un importante grupo de naciones. Éste se presenta en aquellas que han transitado a esquemas de alternancia política, por acuerdos cupulares, que permiten la renovación de sus normas e instituciones electorales, como fue el caso de México. En muy poco tiempo se cuenta con construcciones basadas en la representación y la participación, sin que haya existido una inversión en la ciudadanía para que la utilice. Sorpresivamente han cambiado los ejes fundamentales que explican y que dan razón a la dinámica política, pero no hay actores que la protagonicen.

## II. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LA CONSTRUCCIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

En 1996, el IFE se reforma de manera sustancial alrededor de un concepto que se había venido utilizando desde dos años atrás, como la única

<sup>1</sup> Para un comentario en cada uno de estos rubros véase Salazar, Pedro, “La reforma constitucional. Una apuesta ambiciosa”, en *ibidem*, pp. 73-94.

<sup>2</sup> Una versión actual de los desafíos de la ciudadanía en las democracias contemporáneas se encuentra en la compilación de Camps, Victoria, *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid, Trotta, 2010.

salida a la crisis de legitimidad política que en ese momento atravesó el país: la ciudadanización del órgano electoral.

Sólo en la idea de ciudadanizar al árbitro encargado de organizar y dar resultados electorales, las fuerzas políticas encontraron un acuerdo. En 1994, año electoral con crisis de enormes dimensiones tras el estallido de una sublevación indígena en el estado de Chiapas que detenía los proyectos de desarrollo neoliberal y globalizador, y los asesinatos del candidato del partido predominante a la Presidencia de la República, y de su secretario general, la fórmula encontrada funcionó. El órgano encargado de organizar las elecciones y de contar los votos estaba dirigido por el secretario de Gobernación de manera extraordinaria y temporal, ciudadanos y no partidos serían los encargados de votar las principales decisiones de organización electoral, y los partidos y representantes del Poder Legislativo estarían presentes con voz.

La ciudadanización, por tanto, se convertía en el eje primordial del arreglo político, elevado a nivel constitucional, para confiar en las elecciones, así como también en el eje funcional fundamental de la operación electoral. Ciudadanización en el arreglo político y ciudadanización en el arreglo operativo o funcional. Ciudadanos los actores políticos, que deliberarían y tomarían las decisiones para organizar la elección, los consejeros, y ciudadanos los miles de hombres y mujeres seleccionados aleatoriamente para contar los votos el día de las elecciones.<sup>3</sup>

Una democracia que, a pesar de haberse evitado durante muchos años a través de disfraces autoritarios de enorme simulación, hacía finalmente efectiva la idea de un régimen del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Para el pueblo representado por aquellos legitimados para ejercer derechos políticos, la ciudadanía, como principal benefactor y destinatario del sistema, pero también del pueblo, por ser los ciudadanos los que la hacen posible en su forma de funcionarios de casilla y por el pueblo en sus representantes consejeros tomando las decisiones organizativas y políticas necesarias. Las condiciones para el establecimiento de una democracia formal, electoral, estaban dadas.

Los fundadores y legisladores de ese IFE entendieron sin embargo el dilema antes mencionado. Los años subsecuentes habría que trabajar intensamente para que la ciudadanía apareciera en el más importante de los escenarios electorales: el de la participación activa e independiente. La meta: hacer realidad el corazón de la democracia, dar vida más allá del papel al

<sup>3</sup> Olvera, Alberto, "Ciudadanía y democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 27, México, Instituto Federal Electoral, 2008.

principio básico de todo régimen democrático, el de la soberanía. Para lograrlo habría que trabajar en la construcción de una auténtica ciudadanía política.

Por ello, la reforma de 1996 introdujo entre las facultades constitucionales del IFE, realizar de manera integral y directa las actividades relacionadas, entre otras, de la capacitación electoral, pero sobre todo de la educación cívica. Desafortunadamente dicha facultad no fue acompañada por ninguna otra norma que la desarrollara y diera pautas específicas sobre el significado de educación cívica (en su acepción política), del significado del calificativo “integral” desde una perspectiva de relaciones institucionales con las autoridades educativas del país, ni mucho menos que desarrollara la manera de trabajarse al nivel pretendido por la Constitución.

La construcción de la ciudadanía es una empresa fundamental para la consolidación democrática y de enormes proporciones. La dinámica política del IFE la ha mantenido como una actividad de bajo perfil, de importancia únicamente nominativa con actividades muy importantes en su diseño, pero de poca trascendencia e impacto cuantitativo. A pesar de la retórica continua del Consejo General a favor de la formación ciudadana, ni el personal ni los recursos son suficientes, así como tampoco la voluntad de apoyar el trabajo en el área. Así lo han incluso reconocido los propios discursos institucionales, aunque no ha habido la capacidad de construir los incentivos para superar el discurso. La falta de liderazgo en el tema por parte de los presidentes del IFE ha sido notoria.

La educación cívica se circunscribe a una materia que por años fue proscrita de la currícula educativa obligatoria tanto a nivel básico como a nivel medio superior, por considerarse irrelevante. Durante estos años las acciones en la materia se limitaron a una materia optativa en los programas escolares nacionales y a un conjunto de actividades muy diversas en forma, objetivos y destinatarios por parte del IFE y de algunos órganos electorales locales. Actividades informales que parecerían tener poca relevancia para el descomunal objetivo que tiene.

Aun contando con los apoyos y soportes institucionales, la formación ciudadana no podría ser exitosa si no se convierte en una tarea compartida por los órganos electorales, las autoridades educativas, las universidades, los partidos políticos de manera preponderante, los medios de comunicación y las organizaciones ciudadanas.

Una democracia requiere demócratas, y éstos son ciudadanos conscientes de una nueva forma de relacionarse entre sí, con el Estado y de participar cotidianamente en todos los espacios donde se toman decisiones que les afecta. La verdadera transición implica el cambio de un país de élites

políticas, económicas, culturales y de opinólogos del acontecer nacional, a un país plural, de participación variada, de mercado diverso y no oligopólico, de creatividad multiplicada y de opiniones de expertos en sus áreas, y no de poca gente que siempre sabe de todo. Hasta que los ciudadanos no nos demos cuenta del significado de la vida en democracia, como lo define nuestra Constitución, al entenderla como una forma de vida, difícilmente cambiaremos nuestra cultura política y nuestras interrelaciones.

Dejado a la deriva el tema de la construcción ciudadana después de 1996, éste no ha vuelto a ser retomado, y el Estado lo ha abordado de manera indirecta y segmentada a través de instituciones especializadas como es el Inmujeres, El Injuve o el Conapred, bajo la idea de atender grupos poblacionales con necesidades específicas, y no de atender la formación democrática de la población en su conjunto.

### III. 2007: LA REFORMA SIN CIUDADANOS

Un análisis de la reforma electoral de 2007 no da espacio para el optimismo. La reforma nace a partir de la necesidad percibida por los partidos políticos, de atajar al emergente poder de decisión: los medios electrónicos. El ejemplo del Doctor Simi en la elección de 2006, y la guerra sucia en medios, preocupó a los actores electorales.

Un listado de los puntos atajados por la reforma dejan claros los principales siete objetivos:

1. Convertir al IFE en la autoridad que administra el tiempo de radio y TV en materia político-electoral.

2. Dar herramientas para cumplir con el objetivo, convirtiendo, creo que más allá de lo previsto a la autoridad administrativa, en una autoridad materialmente jurisdiccional con los numerosos procedimientos especiales sancionadores.

3. Ajustes a la estructura. Nombramientos de consejeros de manera escalonada, rediseño de la Unidad de Fiscalización.

4. Más control de los partidos sobre el IFE (con la consecuente pérdida de autonomía) al regular las comisiones de trabajo del Consejo General con inclusión de los partidos en todas, y al reformar la Contraloría General dependiente del Congreso y sus cambiantes mayorías partidistas.

5. Resolución del problema de actualización del padrón electoral al establecer vigencia a las credenciales de elector.

6. A partir de la experiencia de 2006, cambió el eje fundamental de certeza en los conteos de votos al ampliar de manera importante las causas

de apertura de paquetes electorales y llevar a cabo recuentos a través de cómputos distritales.

7. Fortalecer las posibilidades de que el IFE organice o coadyuve en la organización de elecciones locales si así lo solicitan las autoridades correspondientes.

Como puede advertirse, se trata de una reforma que reposiciona a los partidos políticos directa o indirectamente (a través del Congreso), y que especialmente convierte a la autoridad electoral en una autoridad impositiva en la materia de telecomunicaciones, en una tarea de enorme complejidad operativa, y que provee de condiciones equitativas a los partidos políticos.

El tema importante a destacar es que el eje fundamental en el diseño del IFE de 1996, el de la ciudadanía, no fue tema abordado por la importante reforma de 2007. La ciudadanía no sólo no fue ampliada o fortalecida, sino que, en su caso, sustituida en su racionalidad por una racionalidad de interés partidista. Los avances democráticos de hace veinte años fueron, cuando menos, ignorados.

Podría argumentarse que no existían condiciones para que la reforma tocara los temas relativos a la ciudadanía, pero son argumentos difíciles de sostener. Es claro que tanto en la parte política como en la parte funcional y, sobre todo, en la parte de construcción ciudadana, la ciudadanía requería ser fortalecida. El mecanismo de nombramiento de consejeros a través de cuotas partidistas, disfrazadas de convocatorias abiertas, volverá a dar sus resultados en pocos días.

Por otro lado, la elección de 2012 requiere de mecanismos más sofisticados para asegurar la presencia de funcionarios de casilla que además estén comprometidos con su labor. Las proyecciones de crecimiento del padrón electoral para 2012 plantean un reto gigantesco en el número de casillas a instalarse y por tanto el número de funcionarios a ser capacitados. Un sistema aleatorio puro, como el mexicano, cuenta con pocos controles de veracidad, pero además, ante el difícil contexto social en un clima creciente de inseguridad, pone en riesgo al proceso electoral. En el momento en que el crimen organizado tenga interés en intimidar a estos ciudadanos, México estará en una crisis de enormes proporciones.

El llamado déficit de ciudadanía es universal, y trasciende el ámbito electoral. Es un problema abordado por desarrollos filosóficos y éticos, como el comunitarismo o republicanismo. El consumismo, la partidización de la política, la corrupción, así como la influencia de los medios en la política y la desafección y baja credibilidad, llevan a pensar en la existencia

de democracias sin ciudadanos.<sup>4</sup> No obstante, aun cuando se trata de un fenómeno universal, su impacto en aquellas democracias no consolidadas parece tener alcances de gravedad. La inminente necesidad de repensar mecanismos de revaloración comunitaria, de la fraternidad o la solidaridad en las interacciones sociales, de mecanismos de ayuda y fortalecimiento grupal, son ya de gran importancia no como anhelos o ideales, sino como mecanismos reales que mejoren la desgastada convivencia social y den posibilidades de mejora y esperanza a sociedades fragmentadas, marginadas y amenazadas. Fortalecer en ese sentido los canales de representación y de participación, y particularmente de deliberación plural en todos los ámbitos de la vida política, son temas de impostergable urgencia.

En el escenario actual, se debe pensar en el establecimiento de mecanismos obligatorios de trabajo, de participación en los medios de comunicación, como fuentes fundamentales de educación no formal, así como en la corresponsabilidad de los partidos políticos por abrir sus canales de representación y deliberación a la ciudadanía, como estructuras abiertas, y no cerradas a la deliberación y la participación. El ciudadano como instrumento fundamental de la renovación y de la discusión democrática y no como instrumento de manipulación y simulación.

Los ciudadanos, por su parte, tienen la obligación de continuar presionando por abrir espacios de observación y de discusión. Son éstos los controles principales que la ciudadanía tiene a su alcance para promover cambios en los mecanismos institucionales.

Una reforma que aborde sin ambivalencia por lo menos los diez siguientes puntos:

1. Una reforma que busque mejorar los mecanismos de construcción y educación ciudadana que establezca deberes y sanciones a todos los actores involucrados, incluidos partidos y medios de comunicación, o que de plano se diseñe un nuevo sistema donde se abandone el tema de la educación cívica como tarea del órgano electoral;

2. Una reforma que establezca el mérito como único criterio posible para alcanzar acuerdos en los nombramientos de consejeros electorales y no la cercanía con los partidos o las promesas realizadas de defender intereses específicos;

3. Una reforma que haga más sofisticados los mecanismos de selección y preparación de los funcionarios que contarán los votos;

4. Una reforma que otorgue derechos a la mujer que no sean susceptibles de ser burlados por parte de los partidos políticos;

<sup>4</sup> Camps, Victoria, *idem*.

5. Una reforma que tome en cuenta mecanismos en contra de la discriminación en procesos electorales, y que obligue a formas de representación de minorías en órganos de gobierno especializados;

6. Una reforma que establezca mecanismos de participación electoral activa, como son las candidaturas independientes (único elemento de consenso en las iniciativas presentadas a principios del año);

7. Una reforma legal que desarrolle el derecho de réplica;

8. Una reforma para que tome en cuenta todas las opciones del elector, como por ejemplo los votos de rechazo, nulos o en espacios en blanco que sancionan a las candidaturas de los partidos políticos de manera específica;

9. Canales de representación abiertas por parte de los partidos políticos hacia la ciudadanía y controles para que los partidos amplíen sus candidaturas;

10. Una reforma que establezca elementos de participación en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Una reforma electoral en este sentido está pendiente. Los comicios de 2012 reflejarán con toda seguridad los fenómenos que corren en contra de la democracia. Esperemos que no tengamos que esperar a una crisis en dicho año, para que nuestros representantes se sientan presionados para actuar. Los costos pueden ser demasiado altos.