

---

# NUEVAS AVENIDAS DE LA **DEMOCRACIA** **CONTEMPORÁNEA**

---

Alfonso Ayala Sánchez  
COORDINADOR



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas





# NUEVAS AVENIDAS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 707

---

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos  
Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez  
Cuidado de la edición y formación en computadora: Jaime García Díaz

# NUEVAS AVENIDAS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

ALFONSO AYALA SÁNCHEZ  
*coordinador*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2014

Primera edición: 29 de agosto de 2014

DR © 2014, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-5886-2

*Este libro está dedicado a:*

*Mahzarin Banaji  
Julio Frenk Mora  
Robert H. Mnookin  
Stephen Ansolabehere  
Ricardo Lewandowski*





No hay democracia sin confianza en el proceso. No puede haber confianza a menos de que existan reglas justas que sigan todos los interesados. Por lo tanto, la ética se encuentra en el núcleo de lo que hace posible la democracia.

Lawrence LESSIG, director de “Edmond J. Safra” Center for Ethics de la Universidad de Harvard y profesor “Roy L. Furman” Law and Leadership, en la Facultad de Derecho de Harvard.



## CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| Prefacio . . . . .   | XV  |
| R. MICHAEL ALVAREZ   |     |
| WELMAR E. ROSADO BUENFIL   |     |
| Introducción . . . . .   | XXV |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ  |     |
| <br>   |     |
| Nuevos desafíos de la democracia . . . . .   | 1   |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ  |     |
| <br>   |     |
| El financiamiento de la política y la corrupción institucional en<br>Estados Unidos. Falla de las instituciones democráticas . . . . . | 31  |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ  |     |
| <br>   |     |
| Derechos políticos de la mujer. La igualdad en la participación<br>política. . . . .   | 47  |
| Francisco Javier GUERRERO AGUIRRE  |     |
| <br>   |     |
| La participación ciudadana como instrumento para elevar la cali-<br>dad de la democracia en México. . . . .                            | 61  |
| Carlos Alberto ARREDONDO SIBAJA  |     |
| <br>   |     |
| Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre<br>ciudadanos y autoridades . . . . .                                 | 75  |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ  |     |
| José Ramón HERNÁNDEZ POLANCO   |     |

|   |     |
|---|-----|
| Rumbo a la equidad de género en la integración del Estado.<br>Una experiencia para compartir con Hispanoamérica . . . . .               | 91  |
| Marco Antonio BAÑOS MARTÍNEZ<br>Rigel BOLAÑOS LINARES   |     |
| El desafío del poder compartido en escenarios de gobierno divi-<br>dido . . . . .   | 119 |
| Josep Maria RENIU VILAMALA  |     |
| La participación política contemporánea: del <i>lobby</i> al movimien-<br>to social. Nuevos canales de participación política . . . . . | 145 |
| Rafael RUBIO NÚÑEZ  |     |
| Democracia deliberativa. El sistema electoral mexicano y la agen-<br>da de desarrollo global post-2015 . . . . .                        | 161 |
| María del Carmen ALANÍS FIGUEROA  |     |
| Observatorio Electoral 2.0 de la UNAM. . . . .  | 179 |
| Julio TÉLLEZ VALDÉS   |     |
| La democracia digital y la aceptación social-política. . . . .  | 193 |
| Erick CARRILLO WERRING  |     |
| Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano . . . . .   | 211 |
| Luis Carlos UGALDE RAMÍREZ  |     |
| Los procesos electorales y las nuevas tecnologías . . . . .   | 241 |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ<br>Daniel MARTÍNEZ VINZONEO   |     |

| CONTENIDO  | XIII |
|--|------|
| Una nueva alternativa tecnológica para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero . . . . .  | 319  |
| Gerardo de ICAZA HERNÁNDEZ   |      |
| La modernización de la gestión de procesos electorales. El caso de España . . . . .  | 343  |
| MINISTERIO DEL INTERIOR, ESPAÑA,<br>SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA<br>INTERIOR Y PROCESOS ELECTORALES  |      |
| Certificación de sistemas de gestión de calidad ISO 9001 de órganos electorales en América Latina . . . . .  | 379  |
| Alfonso SILVA ROMERO   |      |
| Alcances y límites de la participación ciudadana, a través de la red social <i>You Tube</i> , ofrecida como prueba en materia electoral (estudio de casos) . . . . . | 389  |
| Arcelia GUERRERO CASTRO  |      |
| La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas . . . . .  | 433  |
| Néstor VARGAS SOLANO<br>Manuel Alejandro GALVÁN GÓMEZ  |      |
| Un caso de participación ciudadana para la modificación de una norma oficial mexicana sobre planificación familiar . . . . .   | 465  |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ  |      |
| Votación electrónica en Jalisco. Experiencia de innovación y consolidación tecnológica. . . . .  | 507  |
| José Tomás FIGUEROA PADILLA  |      |

XIV

CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| El dilema chino. . . . .   | 539 |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ  |     |
| Juan Pablo CHÁVEZ ESPINA   |     |
| Daniel MARTÍNEZ CRUZ   |     |
| Cataluña decide su futuro. Nota breve sobre el marco jurídico de las consultas populares . . . . . | 563 |
| Jordi BARRAT ESTEVE  |     |
| Voto por Internet en Estonia . . . . .   | 575 |
| Ülle MADISE  |     |
| Epp MAATEN   |     |
| Priit VINKEL   |     |
| Para no concluir. . . . .  | 603 |
| Alfonso AYALA SÁNCHEZ  |     |
| Acerca de los autores. . . . .   | 645 |

## PREFACIO\*

### DEMOCRACIA DIRECTA EN CALIFORNIA. PASADO, PRESENTE Y FUTURO

California tiene una historia de más de cien años con la democracia directa. Esta modalidad de democracia fue introducida en este estado por los partidarios del Movimiento Progresista, quienes utilizaron los instrumentos de la democracia directa como medios para incrementar la participación de los votantes en la gobernanza estatal, al darles nuevas facultades legislativas y electorales a fin de que pudieran limitar los intereses especiales y a los partidos políticos. Estos instrumentos de democracia directa, que se discuten con mayor detalle en el presente trabajo, fueron utilizados durante el siglo pasado para implementar nuevas legislaciones, incluyendo:

- La Proposición 13 (1978), que limitaba los impuestos a las propiedades en todo el estado y que ha tenido implicaciones duraderas para las finanzas estatales.
- La Proposición 187 (1994), una medida que prohibía a los inmigrantes ilegales recibir servicios y beneficios estatales.
- La Proposición 209 (1996), que fallaba en contra de las consideraciones especiales hacia las minorías utilizadas por las organizaciones públicas, como el sistema universitario estatal.

Además de ser usada como medio para implementar cambios importantes en las políticas económicas y sociales, el proceso de democracia directa se ha empleado para la reforma política y electoral.

La democracia directa, como se practica en California, consta en realidad de tres procesos distintos.<sup>1</sup> Uno de estos procesos, la iniciativa ciuda-

\* Traducción del inglés de Alfonso Ayala Sánchez y Daniel Martínez Vinzoneo.

<sup>1</sup> Estos mismos procesos de democracia directa en el estado de California también existen en el nivel local. Esto es, los condados, ciudades, distritos escolares y otras jurisdicciones de gobierno locales también tienen estas mismas disposiciones. Estas no se discuten en el presente documento.



dana, es en lo que la mayoría piensa cuando discute la democracia directa de California. Las iniciativas ciudadanas son medidas (“propuestas”) que se circulan para recabar firmas, y cuando se consiguen las suficientes firmas válidas de votantes registrados, estas califican para aparecer en una boleta estatal (generalmente en la boleta de una elección primaria o general celebrada en los años pares). Estas iniciativas incluyen la mayoría de las propuestas promulgadas bajo el esquema de la democracia directa.

Sin embargo, hay otros dos componentes importantes de la democracia directa en California. Uno es el referendo, que es una medida que se origina en la Legislatura del Estado y que necesita una mayoría de votos en una elección estatal para ser promulgadas. A menudo, los referendos son medidas sustanciales para las finanzas públicas, por ejemplo, medidas que permitan al estado pedir prestados recursos para proyectos de obras públicas importantes.

El otro componente de la democracia directa de California se emplea con poca frecuencia, pero es muy relevante: la revocación de mandato de funcionarios públicos. Las elecciones revocatorias, como las iniciativas ciudadanas, comienzan con un proceso de recolección de firmas; cuando un número suficiente de firmas se recogen y se validan, se desencadena un proceso mediante el cual ocurre una elección de revocación de mandato; si la pregunta revocatoria recibe la mayoría de los votos emitidos en esa elección, el funcionario es retirado de su cargo y es reemplazado por el candidato que reciba la mayoría de los votos en la elección de sustitución subsiguiente. Este proceso llevó a la destitución del gobernador Gray Davis en 2003, y a ser reemplazado por el exactor, Arnold Schwarzenegger. Discutiremos el proceso de revocación de mandato más adelante.

### *El proceso de iniciativa ciudadana en California*

Según las estadísticas recogidas por el secretario de Estado de California, desde los orígenes del proceso de iniciativa ciudadana en 1912 hasta julio de 2013:

- Se nombraron y sintetizaron 1,767 iniciativas para su circulación.
- 1,311 (el 74%) no pudieron calificar para aparecer en una boleta electoral.
- 360 iniciativas sí calificaron para aparecer en una boleta electoral (20%).

De las 360 iniciativas que calificaron para ser votadas, 122 fueron aprobadas por el electorado, 234 fueron rechazadas y 3 fueron retiradas por orden de un tribunal.<sup>2</sup>

En las primeras tres décadas de uso, el número de medidas de iniciativa ciudadana que circularon, calificaron y fueron aprobadas mostró un ligero incremento década tras década, según un estudio realizado en 2000 por J. Fred Silva.<sup>3</sup> Estos números se redujeron significativamente entre 1940 y 1970, pero han aumentado de forma sustancial en las últimas décadas. Esto es especialmente cierto en el número de iniciativas de ley en circulación, que han aumentado dramáticamente de 47, en la década 1960-1969, a más de 350, durante la década 1990-2000, y a 534, en la década 2000-2009.

El análisis de Silva también examinó el contenido general de las medidas de iniciativa ciudadana previas a 2000. De ellas, la mayoría de las que circularon se relacionaban con la tributación (190) o la regulación gubernamental (113). Los siguientes temas más frecuentes fueron la educación (93), las ciencias médicas o de la salud (92), y los tribunales, la ley y el orden (90). Las medidas más frecuentemente aprobadas se relacionaban con impuestos (11 fueron aprobadas durante este periodo), seguidas por los tribunales, la ley y el orden, educación y asuntos medioambientales (fueron aprobadas 9 de cada una durante este periodo).<sup>4</sup>

Es evidente que el proceso de la iniciativa ciudadana se ha convertido en un componente importante del entorno político y electoral de California. La relevancia del proceso de iniciativa no ha pasado inadvertida para los investigadores académicos; existe una amplia literatura de investigación que ha estudiado el proceso en sí mismo, así como las dinámicas electorales de las propias iniciativas ciudadanas. A continuación resumimos algunos de los componentes más importantes de esta literatura de investigación.

Una pregunta relevante es por qué ha habido un aumento tan notable en el número de iniciativas ciudadanas en circulación en las décadas recientes. Una razón para este incremento es porque los grupos de interés se han dado cuenta de que pueden utilizar el proceso de iniciativa ciudadana para forzar una acción legislativa (Boehmke, 2005, Gerber, 1999). Los grupos de

<sup>2</sup> El secretario de Estado de California es el funcionario constitucional en el estado que supervisa la administración de la elección. Los datos resumidos, aquí presentados, son de <http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/pdf/summary-data.pdf>.

<sup>3</sup> Véase la figura 2 de Silva, J. Fred, "The California Initiative Process: Background and Perspective", Public Policy Institute of California, Occasional Papers, noviembre de 2000, [http://www.ppic.org/content/pubs/op/OP\\_1100FSOP.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/op/OP_1100FSOP.pdf). Los números que se discuten en este apartado se toman de la figura 2 de Silva.

<sup>4</sup> Los datos presentados en este párrafo proceden de la tabla 1 de Silva, J. Fred, *op. cit.*, nota anterior.

interés pueden utilizar la amenaza de una iniciativa, y mostrar compromiso con dicha amenaza al poner una medida en circulación y recolectar firmas, obligando a la legislatura estatal a actuar en asuntos favorables al grupo de interés. Si bien es una estrategia costosa y potencialmente riesgosa para los propios intereses organizados, el proceso de iniciativa les provee una herramienta adicional con la que pueden moldear la legislación: directamente, al trabajar para obtener sus medidas promulgadas en las urnas electorales, o indirectamente, mediante el uso de la amenaza de una iniciativa de ley para forzar la acción legislativa.<sup>5</sup>

Los grupos de interés también pueden utilizar el proceso de la iniciativa ciudadana como un medio para forzar la negociación con sus adversarios políticos. Un excelente ejemplo reciente de este fenómeno se refiere a dos iniciativas de ley que circularon para recabar firmas por parte de un importante sindicato de trabajadores del sector salud en California, el SEIU-United Healthcare Workers West (SEIU-UHW). El sindicato había desarrollado y puesto en circulación dos iniciativas de ley, una limitando la cantidad de dinero que los hospitales podrían cobrar a sus pacientes y la otra reduciendo drásticamente los salarios de los ejecutivos de los hospitales. Recientemente, el SEIU-UHW y la California Hospital Association (este último uno de los principales opositores a las iniciativas de ley de la SEIU-UHW) anunciaron una asociación por 100 millones de dólares para mejorar el sistema Medi-Cal del Estado. Muchos observadores de la política californiana han argumentado que la amenaza de las medidas electorales del SEIU-UHW llevó a ambas partes a la mesa de negociación, y permitió el desarrollo de este compromiso, ya que ninguna de las partes deseaba librar una costosa lucha electoral sobre estas dos potenciales iniciativas de ley.

Por supuesto, una de las motivaciones para instituir las reformas sobre la iniciativa ciudadana, el referendo y la revocación de mandato fue incrementar la participación de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas públicas en California. Esto es particularmente importante en las elecciones contemporáneas en este Estado, ya que la participación en las recientes elecciones estatales ha sido menos que universal: en la elección general de 2012 (que incluyó elección presidencial, varias iniciativas de ley estatales controversiales, y elecciones legislativas federales y estatales), el 72% de los

<sup>5</sup> Boehmke, Frederick J., *The Indirect Effect of Direct Legislation: How Institutions Shape Interest Group Systems*, Columbus, The Ohio State University Press, 2005; Gerber, Elisabeth R., *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

votantes registrados participaron, lo que se traduce en un 55% de participación de la población elegible.<sup>6</sup>

Las investigaciones sobre el proceso de la iniciativa ciudadana en los Estados Unidos han encontrado que estas iniciativas aumentan la participación de los votantes tanto en las elecciones intermedias como en las presidenciales.<sup>7</sup> Además, estudios relacionados han descubierto que este efecto es más fuerte en los votantes menos escolarizados; en otras palabras, “los votantes menos escolarizados expuestos a las campañas de las iniciativas ciudadanas experimentan un mayor efecto de movilización que los más escolarizados”.<sup>8</sup> Efectos similares se han estudiado en California: investigaciones sobre las campañas de recolección de firmas de iniciativas ciudadanas han revelado que cuanto más intenso es el esfuerzo de recolectar firmas, mayor es la participación electoral subsiguiente.<sup>9</sup> Por lo tanto, la evidencia indica que las iniciativas de ley estimulan la participación de los votantes, particularmente cuando involucran intensos esfuerzos de campaña, ya que exponen a los ciudadanos a información sobre las iniciativas, y son un recordatorio continuo de las elecciones y las oportunidades para la participación política.

También ha habido investigación considerable sobre cómo los votantes toman decisiones cuando se les pide que voten sobre las iniciativas de ley en California. Puede haber muchas medidas en la boleta electoral en la misma jornada electoral que solo difieren en formas sutiles, por lo que la votación sobre iniciativas de ley puede ser cognitivamente demandante para los votantes: muchas medidas electorales contienen un lenguaje complicado, asuntos complejos, y a menudo no pueden clasificarse fácilmente como partidistas o ideológicas. Por lo tanto, en ausencia de partidos políticos o de claves ideológicas, ¿cómo podrían los votantes determinar cómo emitir su voto sobre propuestas electorales particulares?

Muchos investigadores han intentado responder a esta pregunta; por ejemplo, uno de los primeros y más citados artículos en este ámbito fue

<sup>6</sup> Las estadísticas sobre participación ciudadana fueron provistas por la Secretaría de Estado de California, <http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2012-general/04-historical-voter-reg-participation.pdf>.

<sup>7</sup> Tolbert, Caroline J. y Smith, Daniel A., “The Educative Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout”, *American Politics Research*, vol. 33, núm. 2, 2005, pp. 283-309.

<sup>8</sup> Tolbert, Caroline J., Bowen, Daniel C. y Donovan, Todd, “Initiative Campaigns: Direct Democracy and Voter Mobilization”, *American Politics Research*, vol. 37, núm. 1, 2009, pp. 155-192 (véase cita de la p. 175).

<sup>9</sup> Boehmke, Frederick J. y Alvarez, R. Michael, “The Influence of Initiative Signature-Gathering Campaigns on Political Participation”, *Social Science Quarterly*, vol. 95, núm. 1, 2014, pp. 165-183.

publicado en 1994 por Arthur Lupia.<sup>10</sup> En ese trabajo, Lupia examinó las elecciones de 1988 en California, donde hubo cinco medidas de reforma diferentes y complejas sobre seguros de automóviles que competían en la misma boleta electoral. La pregunta de Lupia era simple: en ausencia de señales y heurísticos políticos usuales (partidismo e ideología), ¿cómo podrían los votantes de California determinar cuál era la decisión correcta para ellos de entre estas cinco medidas sobre seguros automovilísticos?

Lupia observó que había tres grupos diferentes involucrados en las campañas respecto a estas iniciativas de ley de seguros de automóviles: la industria aseguradora, los abogados litigantes y los grupos de consumidores y activistas. En la campaña de 1988, Lupia encontró que estos tres grupos diferentes gastaron más de 82 millones de dólares, donde 65 millones de dólares fueron erogados por la industria de seguros, 15 millones de dólares por los abogados litigantes y casi 2 millones de dólares por los grupos de consumidores. Lupia notó que los votantes pudieron observar qué grupos apoyaron las diferentes medidas, y qué es lo que dijeron los diferentes grupos sobre cada medida. Basado en esas observaciones simples y en el conocimiento de qué fuente el elector considera más creíble, Lupia argumentó que los votantes contaban con señales relativamente sencillas sobre las cuales pudieron basar sus decisiones.

Otra investigación ha confirmado esta teoría; en lugar de asumir los costos significativamente elevados de estar completamente informados sobre las medidas electorales, los votantes de California utilizan señales y heurísticos simples cuando emiten sus votos en muchas iniciativas de ley. Por ejemplo, una serie de iniciativas controversiales se presentaron ante los votantes en la década de 1990: las propuestas 187 (beneficios para los inmigrantes ilegales) y 209 (acción afirmativa). En ambos casos, los candidatos y los partidos tomaron posiciones muy diferentes respecto a cada medida, y los candidatos, buscando cargos de elección popular en esas elecciones, utilizaron estas medidas electorales como parte de sus campañas. Así, los votantes pudieron juzgar cómo emitir su voto dependiendo del candidato al que apoyaban usando señales más tradicionales como el partidismo.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Lupia, Arthur, "Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 1, 1994, pp. 63-76.

<sup>11</sup> Alvarez, R. Michael y Butterfield, Tara, "The Resurgence of Nativism in California? The Cast of Proposition 187 and Illegal Immigration", *Social Science Quarterly*, vol. 81, núm. 1, 2000, pp. 167-179; Alvarez, R. Michael y Garcia Bedolla, Lisa, "The Revolution against Affirmative Action in California: Racism, Economics, and Proposition 209", *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 4, núm. 1, 2004, pp. 1-17.

El caso de los seguros de automóviles de 1988 estudiado por Lupia es un ejemplo de las enormes sumas de dinero que se gastan en California en las medidas electorales, y estudios recientes muestran que este gasto ha ido en aumento en los últimos años. Por ejemplo, el Instituto de Políticas Públicas de California (PPIC, por sus siglas en inglés) estimó que en las elecciones de 2006, 2008 y 2010, se gastaron cerca de 300 millones de dólares en campañas de iniciativas de ley. En 2012, el PPIC estimó que el monto gastado en iniciativas de ley aumentó a más de 500 millones de dólares.<sup>12</sup>

Estas grandes sumas de dinero que se gastan en iniciativas de ley en California han sido vistas por algunos como evidencia de que este proceso no está funcionando como había sido originalmente previsto por el Movimiento Progresista, que hace más de un siglo aprobó tanto la iniciativa ciudadana como el referendo y la revocación de mandato. Críticas sostienen que todo ese dinero indica que los grupos de interés se han apoderado del proceso de la iniciativa ciudadana, lo que, argumentan, es una subversión de la democracia representativa. Los grupos más poderosos podrían utilizar sus recursos para promover una legislación favorable a ellos. De acuerdo con este argumento, los grupos de interés están gastando dinero para ir directamente a los votantes, y estarían socavando el papel de los funcionarios electos y del proceso legislativo.<sup>13</sup>

Dejando de lado este importante debate normativo, los investigadores han estudiado en detalle el papel que los gastos de campaña juegan en las campañas de las iniciativas. Esta es una cuestión difícil, debido a los problemas estadísticos de simultaneidad y endogeneidad que tratan de discernir los efectos de los gastos de campaña en los resultados, la participación ciudadana y el margen de victoria. Hay buenas razones para creer que, si bien los gastos que se erogan en una campaña de iniciativa de ley afectarán el resultado de las elecciones, también es cierto que las expectativas acerca del resultado de la elección influirán en las decisiones estratégicas sobre la asignación de recursos. Esto ha producido una gran cantidad de investigaciones, resumidas en un artículo reciente de Figueiredo, Ji y Kousser (2011).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Baldassare, Mark *et al.*, “Just the Facts: The Initiative Process in California”, *Public Policy Institute of California*, octubre de 2013.

<sup>13</sup> Gerber, Elisabeth R., *op. cit.*, nota 5; Broder, David S., *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*, Nueva York, Harcourt, Inc., 2000; Matsusaka, John G., *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2004.

<sup>14</sup> De Figueiredo, John M. *et al.*, “Financing Direct Democracy: Revisiting the Research on Campaign Spending and Citizen Initiatives”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 27, núm. 3, 2011, pp. 485-514.

A pesar de estos problemas estadísticos, existe evidencia de que las campañas de iniciativas ciudadanas más intensas (donde se gasta más dinero) conllevan una mayor participación electoral, especialmente de los votantes que cuentan con menor información política.<sup>15</sup> Y si bien existe cierto debate sobre el efecto de los gastos de campaña a favor y en contra de una medida electoral, parece haber pocas dudas de que en California un gasto fuerte en contra de una propuesta electoral reduce la probabilidad de que la medida pase, y también existe evidencia de que un fuerte gasto a favor de una medida puede aumentar las probabilidades de que esta se apruebe.<sup>16</sup> Esta es un área donde seguirá habiendo debate e investigación académica en el futuro cercano.

Una discusión sobre la experiencia de California con la democracia directa no puede concluir sin mencionar el proceso de revocación de mandato. Si bien el proceso de iniciativa ciudadana ha sido ampliamente utilizado, y ha dado lugar a la promulgación de muchas leyes nuevas e importantes en el siglo pasado en California, la revocación de mandato no ha sido ampliamente utilizada en el estado. Hay una excepción importante; la revocación en 2003 del entonces gobernador Gray Davis y su sustitución por Arnold Schwarzenegger. Después de haber sido solicitada por más de 900,000 votantes en California se llevó a cabo una elección extraordinaria. En esa inusual elección estatal en un año fuera del ciclo electoral, se pidió a los votantes de California que decidieran sobre dos cuestiones importantes. Primero, ¿debe el gobernador actual, Gray Davis, ser revocado de su cargo? Y segundo, de una lista de 135 candidatos, ¿quién debe ser elegido para reemplazarlo en caso de ser removido?

Si bien en algunos aspectos esas parecen un par de opciones sencillas para que los votantes decidan, en realidad la elección de revocación de mandato de 2003 fue altamente compleja.<sup>17</sup> La elección fue convocada con poca antelación, dejando a los funcionarios electorales en todo el estado con el problema de preparar boletas y sistemas de votación para esta elección. Los litigios y la controversia también rodearon dicha elección, produciendo incertidumbre acerca de cómo aparecería exactamente el contenido de la boleta y el significado exacto de la elección del candidato de reemplazo. Al final, la investigación indica que los votantes de California parecen haber descifrado cómo emitir sus votos en una elección altamente inusual; sus

<sup>15</sup> Tolbert, Caroline J. *et al.*, *op. cit.*, nota 8.

<sup>16</sup> De Figueiredo, John M., *op. cit.*, nota 14 (con su argumento un poco resumido).

<sup>17</sup> Alvarez, R. Michael *et al.*, "The Complexity of the California Recall Election", *PS: Political Science & Politics*, vol. 37, núm. 1, 2004, pp. 23-26.

preferencias parecían bastante ordenadas, y el resultado fue bastante claro (Davis fue removido y Schwarzenegger fue elegido como su reemplazo).<sup>18</sup>

Así, California ha tenido una historia relativamente tumultuosa con respecto a sus reformas de la era progresista; la iniciativa ha sido ampliamente utilizada y ha tenido un efecto importante tanto en la política estatal como en la nacional, mientras que la revocación de mandato ha sido escasamente usada a nivel estatal, pero con un efecto enorme en la política del estado en la última década. Dada esta historia, es natural cuestionarse si los votantes de California quisieran terminar su experimento con la democracia directa. Ha habido una investigación considerable al respecto; por ejemplo, las encuestas del PPIC durante más de una década han documentado que los votantes de California desean mantener el proceso de iniciativa ciudadana.<sup>19</sup> Es decir, al electorado de California le agrada tener la oportunidad de sopesar los asuntos importantes de actualidad, y participar en sus propias actividades legislativas.<sup>20</sup> Dado que a los votantes generalmente les satisface el proceso de iniciativa ciudadana, es muy probable que continúe siendo una característica importante de la política californiana en el futuro.

R. MICHAEL ALVAREZ  
Welmar E. ROSADO BUENFIL

<sup>18</sup> Alvarez, R. Michael y Kiewiet, D. Roderick, "Rationality and Rationalistic Choice in the California Recall", *British Journal of Political Science* 39, 2009, pp. 267-290.

<sup>19</sup> Baldassare, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 12.

<sup>20</sup> *Idem.* Mientras que a los votantes les agrada el proceso de iniciativa ciudadana, ven áreas para su reforma (por ejemplo, mejorar la transparencia, e incrementar el involucramiento legislativo y ciudadano).





## INTRODUCCIÓN

El libro *Democracia en la era digital* coeditado por la UNAM, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Congreso del Estado de Veracruz, fue publicado en 2012. Dicha obra se desarrolló sobre la estructura integrada por tres pilares: la democracia; las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y la utilización de estas últimas en los procesos electorales con el llamado voto electrónico. Los autores, mexicanos y extranjeros, compartieron sus experiencias, mismas que resultaron muy valiosas debido a la importancia de los temas abordados, así como por la autoridad que les concede el prestigio adquirido en el desempeño de sus actividades como académicos, funcionarios electorales, consultores e investigadores.

Estoy convencido de que la aplicación de la tecnología digital en los procesos electorales es un tema que ha dejado de ser una posibilidad remota para convertirse en una necesidad inmediata, no solo en el entorno mundial sino también en México. Un hecho que comprueba esta afirmación es la celebración del Congreso Internacional sobre Tecnología y Elecciones, organizado por el Instituto Federal Electoral (IFE) el 19 y 20 de septiembre de 2013, en la ciudad de México, en el que los principales partidos políticos del país expresaron su propósito de apoyar las acciones que promueva el IFE para iniciar la utilización del voto electrónico, de manera no vinculante, en los ejercicios electorales federales intermedios, y hacerlo de manera vinculante para las elecciones presidenciales del 2018. Es por eso que estoy convencido de que *Democracia en la era digital* apareció en un momento oportuno.

El mundo, las sociedades y la democracia siguen su curso con una dinámica increíble; y en pleno proceso de consolidación del voto electrónico, ha surgido otro fenómeno que, si bien no es nuevo en su temática, sí lo es en cuanto a su intensidad y a las latitudes en las que se está manifestando. Se trata del reclamo que presentan los ciudadanos integrantes de las sociedades democráticas, en cuanto a lograr una mayor participación en la vida política; en dejar de ser buscados por los partidos políticos con el único propósito de ganar campañas electorales, y que, sin renunciar a su derecho al voto, puedan también tomar parte en forma directa en las políticas públicas.

Este nuevo aspecto de la democracia, así como la petición de algunas personas que, después de la entrega del libro anterior, han solicitado que se continúe con el tema, me han impulsado a coordinar esta nueva producción que mantiene una secuencia, en cuanto a la incorporación de nuevos mecanismos que hacen a la democracia una forma de gobierno de origen milenario, capaz de resolver las necesidades de las sociedades modernas y la única que puede enfrentar al fantasma de la autocracia que casi siempre ronda en la mente de quienes ejercen el poder político.

Los autores de *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* abordan, desde su particular punto de vista, diferentes temas que bien podrían equipararse con varios caminos que, si bien inician en diversos puntos, convergen en un mismo sitio: la democracia participativa como una vía para el fortalecimiento de la democracia moderna.

El “Prefacio” de R. Michael Alvarez\* y Welmar E. Rosado Buenfil nos introduce en la temática del libro, la democracia directa. Los autores nos presentan el ejemplo del estado de California, en EUA, y los tres procesos de participación popular que más se han empleado: la consulta ciudadana, el referendo y la revocación de mandato. A lo largo de más de un siglo, los ciudadanos californianos han desarrollado una verdadera cultura participativa que confiere una mayor legitimidad a las políticas gubernamentales estatales, volviéndose un ejemplo a seguir para el resto de las entidades estadounidenses.

Respecto a “Nuevos desafíos de la democracia”, de Alfonso Ayala Sánchez: la democracia liberal ha sido adoptada por Occidente como la mejor forma de gobierno, y en no pocas ocasiones, como la única respuesta a los problemas políticos, económicos y sociales que se presentan en una nación; sin embargo, las democracias modernas están siendo fuertemente cuestionadas, no por fuerzas externas que tratan de desestabilizar a un país, sino por los mismos integrantes de la sociedad que se sienten defraudados al ver que problemas tan antiguos como la desigualdad económica, y sobre todo, el desfase entre la voluntad de los gobernados y las decisiones de los gobernantes, no han sido resueltos por la democracia. En este trabajo se presenta a la participación ciudadana como fórmula para reivindicar a la democracia, y como una vía para transformarla y adaptarla a las realidades de la era digital.

\* El investigador se ha dedicado al estudio de las elecciones, el comportamiento de los votantes y las tecnologías electorales. En 2010 tuve la oportunidad de invitarlo a las ciudades de Veracruz y Xalapa, del estado de Veracruz, 15 y 16 de octubre, respectivamente, a que participara en un diálogo ciudadano abierto, titulado “Democracia electoral: hacia una nueva agenda”.

En “El financiamiento de la política y la corrupción institucional en Estados Unidos. Fallas de las instituciones democráticas”, de Alfonso Ayala Sánchez: en democracias como la de los Estados Unidos de América es común que los candidatos a ocupar cargos de elección popular reciban dinero por parte de particulares para financiar sus campañas políticas. Esta práctica produce sospechas entre el electorado ya que consideran que el representante electo puede dirigir sus esfuerzos para favorecer a sus patrocinadores, en lugar de velar por el interés de la comunidad. Los conflictos de interés pueden generar conductas antiéticas. Una solución que se ha buscado es la de limitación de aportaciones personales, pero las autoridades judiciales de ese país han rechazado los intentos en este sentido.

Con “Derechos políticos de la mujer. La igualdad en la participación política”, de Francisco Javier Guerrero Aguirre, los derechos políticos de las mujeres han pasado por diferentes etapas hasta llegar a la presente en la que se busca la equidad en la representación pública. Promover el cambio de estas situaciones de desigualdad en la vida de las mujeres, y avanzar hacia relaciones más igualitarias y equitativas en la sociedad, implica actuar en varios niveles: en el orden normativo, en el social, en el cultural y el educativo, así como dentro de las instituciones públicas. Tanto la igualdad como la equidad son imperativos éticos, jurídicos y sociales que deben impulsar los estados en todos sus niveles de gobierno e instituciones públicas.

“La participación ciudadana como instrumento para elevar la calidad de la democracia en México”, de Carlos Alberto Arredondo Sibaja, plantea la necesidad de que los órganos electorales mexicanos inicien un proceso de fortalecimiento “deliberado” de las actividades que realizan, en cumplimiento de las atribuciones que poseen en materia de participación ciudadana.

El planteamiento se realiza a partir de una premisa fundamental: en términos de organización comicial, es poco lo que puede aportársele ya a la democracia mexicana, pues los problemas fundamentales que esta presenta hoy no están relacionados con la elección de gobernantes, sino fundamentalmente con la forma en la cual se ejerce cotidianamente el poder.

En torno a “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, de Alfonso Ayala Sánchez y José Ramón Hernández Polanco: frente a la crisis experimentada por la representación política, en los últimos años se han venido gestando diversas formas de participación ciudadana. En la década de los ochenta, en Porto Alegre, Brasil, surge el presupuesto participativo como método de participación ciudadana que permite un diálogo entre autoridades y gobierno para la construcción de prioridades en el ejercicio de los recursos.

Sin embargo, esta figura ha adquirido diversos matices que van desde un método basado en la discusión pública de las prioridades en la asignación de recursos, hasta formas de legitimación de las decisiones de autoridad.

“Rumbo a la equidad de género en la integración del Estado. Una experiencia para compartir con Hispanoamérica”, de Marco Antonio Baños Martínez y Rigel Bolaños Linares. Desde la concepción democrática griega, eran los ciudadanos griegos, hombres, quienes deliberaban y tomaban las decisiones concernientes a lo que posteriormente sería denominando la cosa pública (*res publicae*); sin embargo, los Estados han evolucionado de acuerdo con el paradigma de los derechos humanos.

En México, la Constitución establece como derecho de los ciudadanos mexicanos (de ambos sexos) el poder votar y ser votado para todos los cargos de elección popular, y el ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público; sin embargo, el contexto histórico no ha permitido que se logre la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Para cambiar este escenario, los autores describen algunas medidas legales, estructurales y de política pública, implementadas para luchar por alcanzar la igualdad *de facto* en la esfera pública en México.

Respecto a “El desafío del poder compartido en escenarios de gobierno dividido”, de Josep Maria Reniu Vilamala: aunque en las democracias modernas las alianzas entre fuerzas políticas son una práctica común, y en muchos casos, deseables para lograr la gobernabilidad, en varias otras son mal vistas por los ciudadanos por la percepción que tienen de que tales alianzas son originadas por traiciones a los electores, chantaje político de los partidos pequeños, debilidad del partido que obtuvo más votos. Lo cierto es que cuando se gobierna en coalición, se requiere de mayor capacidad política y de una mayor comunicación entre gobierno y gobernados para transmitirles claramente las razones de sus acciones. Se hace un análisis del sistema presidencialista latinoamericano y de una propuesta presentada en México, para contemplar la posibilidad de institucionalizar los gobiernos de coalición, abriendo la puerta a la opción de cambiar el sistema presidencial por el parlamentario.

Con “La participación política contemporánea: del *lobby* al movimiento social”, de Rafael Rubio Núñez: independientemente del sistema de gobierno, los ciudadanos han buscado siempre la manera de defender sus intereses ante los poderes públicos. En esta labor de influencia política son relevantes dos tipos de actores: los *lobbies* y los movimientos sociales. Se requiere que el sistema democrático incluya nuevas vías de participación para estos actores,

que permita su acceso a la discusión pública en igualdad de circunstancias y de forma inclusiva.

Es necesario que cualquier grupo, asociación, empresa o ciudadano que pretende influir ante los poderes públicos, deberá obtener una misma acogida por parte de los poderes públicos, y serán sus objetivos y actividades los que determinarán hasta qué punto la intervención de esos grupos sirve para mejorar el proceso de toma de decisiones o, por el contrario, lo perjudica introduciendo un elemento de desigualdad en un sistema democrático que se basa en la representación.

En “Democracia deliberativa. El sistema electoral mexicano y la agenda de desarrollo global post-2015”, de María del Carmen Alanís Figueroa, los procesos de perfeccionamiento de la política electoral en México, y de definición de objetivos a alcanzar en la agenda internacional constituyen procesos de democracia deliberativa, es por eso que a través de su lente se analizan: el proceso de democratización de México ocurrido a través de las sucesivas reformas que en materia electoral el país ha experimentado de 1977 a 2007; la presencia de ejercicios de democracia deliberativa en el ejercicio de la función electoral, a través de la inclusión normativa de la participación de los actores involucrados en cuatro actividades o procesos clave de la construcción del sistema electoral o, más precisamente, de los procesos electorales en México, y la construcción de la agenda de desarrollo global que Naciones Unidas está impulsando para el periodo 2016-2030.

Con “Observatorio Electoral 2.0 de la UNAM”, de Julio Téllez Valdés, la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación ha ocasionado una serie de transformaciones en todos los entornos de la vida diaria. El ámbito político no ha permanecido ajeno a la influencia de la Internet, los medios electrónicos y las redes sociales.

Un aspecto inédito y quizá relevante del proceso electoral federal 2011-2012, descrita en este texto, es que precisamente los primeros “nativos digitales” de nuestro país, entre 1993-1994, tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho de voto en la elección presidencial pasada. Sin duda, el entorno tecnológico, educativo y cívico de un considerable número de estos “jóvenes electores”, usuarios de las redes sociales, logró una participación importante; sin embargo, cuantitativamente y cualitativamente no se sabe con certeza su efecto.

La experiencia del Observatorio Electoral 2.0, desarrollado por la UNAM para monitorear la actividad de los partidos, candidatos y ciudadanía en las redes sociales, ofrece un elemento de vital importancia para investigadores, legisladores y órganos jurisdiccionales sobre esta nueva arena digital de discusión política.

Respecto a “La democracia digital y la aceptación social-política”, de Erick Carrillo Werring: el desarrollo de las nuevas tecnologías digitales en los últimos años ha permitido la implementación del voto electrónico desde elecciones escolares, renovación de mesas directivas, hasta procesos electorales a nivel federal, estatal y municipal.

Es cada vez más frecuente la utilización de dispositivos electrónicos para la captura, conteo, envío y procesamiento de la información electoral, que han demostrado su efectividad en los procesos electorales. Este artículo plantea la necesidad de implementar una estrategia, para migrar por completo hacia una plataforma que permita la emisión del sufragio, procesamiento y transmisión de la información por vía electrónica, dadas las enormes ventajas que estas representan para la vida democrática.

“Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano”, de Luis Carlos Ugalde Ramírez, plantea un diagnóstico sobre el estado actual que guarda el ámbito electoral en México. La organización de la jornada, el proceso de selección de los integrantes de las mesas directivas de casilla y la certidumbre de los resultados han sido algunas de sus principales fortalezas. Entre 2000 y 2012, las autoridades electorales han mejorado en sus capacidades de organización electoral, pero expuestas cada vez más a factores exógenos que afectan la equidad de la contienda.

La existencia de una competencia electoral más cerrada, con partidos más competitivos y con aumento en la interposición de procedimientos sancionadores como estrategia de campaña, ha traído un enorme desgaste del árbitro electoral. Es necesario revisar también la regulación de factores externos, como los contratos de obra pública, el sistema de financiamiento ilegal paralelo y el clientelismo electoral.

En “Los procesos electorales y las nuevas tecnologías”, de Alfonso Ayala Sánchez y Daniel Martínez Vinzoneo, desde que los arquitectos de las campañas electorales se dieron cuenta del enorme potencial que los avances en psicología y neurociencias, así como las nuevas tecnologías de la información, aportaban a los procesos de elección popular, no han dejado de tratar de implementar estos conocimientos a fin de que los candidatos para los cuales trabajan salgan vencedores. Desde métodos sutiles, hasta campañas masivas en Internet, las estrategias electorales están incluyendo, cada vez más, aspectos científicos desconocidos hasta hace pocos años atrás, y que sin duda están revolucionando la forma en que en nuestra sociedad se maneja una elección. Las herramientas actuales, como el Test de Asociación Implícita, permitirán que los propios electores estén más conscientes de su elección, y por lo tanto razonen su voto de una mejor manera, con lo cual el proceso democrático se verá beneficiado.

“Una nueva alternativa tecnológica para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, de Gerardo de Icaza Hernández. Este trabajo tiene como fin describir, de manera crítica, el actual modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero, y dar a conocer las conclusiones a las que llegó el Comité Técnico de Especialistas en Materia del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral en 2013. Dicho Comité sugiere la utilización de nuevas tecnologías para emitir la credencial en el extranjero y votar por Internet.

En “La modernización de la gestión de procesos electorales. El caso de España”, del Ministerio del Interior, España, Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales; encontramos que la gestión electoral en España comprende una multiplicidad de actividades que se repiten en cada proceso electoral y en las que participan varios organismos, por lo que esta situación propicia la utilización de herramientas tecnológicas para la realización de un trabajo más eficiente; sin embargo, la legislación en materia electoral que se encuentra vigente no permite la aplicación del voto electrónico. En los últimos procesos electorales, el Ministerio del Interior ha permitido el uso de formatos electrónicos con los que se ha reducido la utilización de material impreso. Situaciones como esta muestran que es necesario avanzar en la modernización de la gestión de los procesos electorales.

Las tecnologías de la información y de la comunicación han mostrado ser una herramienta apropiada para mejorar la gestión electoral, simplificar procedimientos y contribuir a la obtención de resultados electorales provisionales rápidos. Con esto se fortalece la transparencia en la gestión y se incrementa la confianza en el sistema.

Respecto a la “Certificación de sistemas de gestión de calidad ISO 9001 de órganos electorales en América Latina”, de Alfonso Silva Romero: en los últimos años ha aumentado el número de órganos electorales de América Latina que buscan certificar sus sistemas de gestión de calidad, utilizando como parámetro la norma ISO 9001:2008. En este trabajo se explica qué es un sistema de gestión de calidad, los requisitos de la norma ISO 9001, los beneficios de la certificación, la importancia de establecer políticas de calidad, la metodología para implementar un sistema de gestión, los obstáculos que pueden encontrarse al realizar esta actividad, entre otros asuntos relacionados con el tema. La Organización de Estados Americanos promueve las certificaciones, y brinda apoyo y orientación a los órganos encargados de realizar la función electoral, ya que están convencidos de que esta práctica fortalece la confianza de la ciudadanía en estos órganos.

En “Alcances y límites de la participación ciudadana, a través de la red social *You Tube*, ofrecida como prueba en materia electoral (estudio de ca-



sos)”, de Arcelia Guerrero Castro, a las formas tradicionales de participación ciudadana (voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular) se agrega la utilización de las redes sociales integradas a la web (*Twitter, You Tube, Facebook* y otros). En asuntos que han llegado al máximo tribunal en materia electoral en México, alguna de las partes han ofrecido como medios de prueba videos difundidos por la red social *You Tube*, por lo que en este trabajo se analizan los criterios sostenidos en la valoración de tales pruebas, así como los alcances y límites que al momento existen, con respecto a ellas. También se identifican los argumentos utilizados para aceptar o rechazar las pruebas.

En torno a “La participación ciudadana en la ciudad de México, panorama, retos y perspectivas”, de Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez: para avanzar en la democracia participativa y en la gobernabilidad de la capital de nuestro país es indispensable el impulso de la participación ciudadana, a fin de que la población se sienta corresponsable en los asuntos públicos. Hay que lograr una adecuada combinación de representación y participación. Se presenta un recorrido histórico de las diferentes acciones que en materia de participación ciudadana se han puesto en práctica en el Distrito Federal, tales como la integración y funcionamiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos; así como de los instrumentos y órganos que han hecho posible dicha participación. Finalmente, se lanza un desafío a las entidades federativas para que, utilizando los órganos electorales locales, promuevan la participación ciudadana.

“Un caso de participación ciudadana para la modificación de una norma oficial mexicana sobre planificación familiar”, de Alfonso Ayala Sánchez. En este artículo se hace una recapitulación del proceso, mediante el cual se llegó a aprobar e implementar la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención. A través de documentos oficiales se muestran los pasos seguidos por el secretario de Salud, Julio Frenk, junto con especialistas en la materia y organizaciones no gubernamentales, para lograr implementar algo único en México: una norma consensada entre los interesados del tema y expertos médicos.

En “Votación electrónica en Jalisco. Experiencia de innovación y consolidación tecnológica”, de José Tomás Figueroa Padilla, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco ha establecido, desde 2005, una política de generación y socialización de nuevas tecnologías de la información y comunicación, con el propósito de cumplir con las obligaciones de su normatividad electoral. En este ensayo, el autor comparte las experiencias del mencionado Instituto y el apoyo que ha tenido de la Legislatura local para lograr la utilización de sistemas electrónicos para fines

electorales, al punto de que ya se han realizado en esa entidad ejercicios vinculantes de votación electrónica.

No solo resulta interesante conocer las experiencias del pasado, sino también sus proyectos futuros en este tema de la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos electorales, especialmente porque motiva a romper con inercias y a perseguir nuevas rutas para mejorar.

Respecto a “El dilema chino”, de Alfonso Ayala Sánchez, Juan Pablo Chávez Espina y Daniel Martínez Cruz: en años recientes, la República China ha logrado importante crecimiento económico y una participación relevante en el comercio internacional, de tal manera que el mundo conoce más acerca de este gigante de Asia, lo que contrasta con el aislamiento en el que se mantuvo por siglos. Pero si en lo económico ha habido grandes cambios, en lo político ¿qué ocurre? En este texto se analizan los ajustes que se han producido en su forma de gobierno, considerada como un “capitalismo autocrático”, que se acerca un poco a la democracia deliberativa, pero se mantiene lejos de la democracia liberal que practican muchas naciones de Occidente. ¿Llegará a convertirse en una democracia liberal o impondrá un nuevo modelo que la desafíe (ya lo está haciendo ahora) y abra nuevas rutas, principalmente a los países cuya democracia está en construcción? Ese es “el dilema chino”, especialmente para los defensores de la democracia liberal.

“Cataluña decide su futuro. Nota breve sobre el marco jurídico de las consultas populares”, de Jordi Barrat Esteve. En noviembre de 2014, después de trescientos años de la Guerra de Sucesión, por la que se abolieron las instituciones jurídicas y políticas propias, el gobierno de Cataluña pretende realizar un plebiscito para que el pueblo decida si se separa de España. El autor analiza las consecuencias de esta acción, y presenta algunos indicadores para contextualizar este anuncio, de tal modo que hace factible un análisis jurídico de las implicaciones electorales que conlleva.

En el periodo iniciado en 1978, con la aprobación de la actual Constitución española, es en donde se ha impulsado con mayor empeño tanto la descentralización política como el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado; pero tales acciones parecen ser insuficientes, ya que al parecer de una porción significativa de ciudadanos catalanes, los avances no han colmado las expectativas iniciales, y el cuadro final dista mucho del horizonte colectivo que se persigue en Cataluña.

Finalmente, en “Internet voting in Estonia”, de Ülle Madise, Epp Maaten y Priit Vinkel: Estonia es una nación báltica que decidió aprovechar su excelente infraestructura, y el alto nivel de cultura informática de sus ciudadanos, para utilizar la votación mediante Internet. En este ensayo se hace

una pequeña reseña de los pasos, tanto legales como técnicos, que tuvo que implementar el Congreso de esa nación para llevar a la realidad la demanda ciudadana de unos comicios seguros y eficientes.

La experiencia de Estonia comprende no solo los éxitos alcanzados por ellos, sino también los retos a los que se enfrenta el sistema electoral de esta República. Este ejemplo de interacción entre la democracia y las nuevas tecnologías informáticas seguramente será muy interesante para todas aquellas personas que deseen conocer la manera en que se implementan estos ejercicios democráticos.

En cuanto a los veintisiete autores participantes, me es grato contar nuevamente con diez de los que colaboraron con importantes trabajos en el libro *Democracia en la era digital*. Del total de los que participan en esta obra, diecinueve son autores mexicanos, tres de España y tres ciudadanos de Estonia que por primera vez nos honran con sus valiosas aportaciones, uno de Estados Unidos de América y otro de Argentina. Todos ellos gozan de reconocida capacidad de análisis y de un desempeño exitoso en sus actividades profesionales, por lo que agradezco su generosidad de compartir con nuestros lectores sus reflexiones, especialmente porque lo han hecho en medio del desempeño de sus importantes ocupaciones.

Todos los ciudadanos tenemos el deber de construir y fortalecer a la democracia, porque los valores que la sustentan promueven el respeto, la tolerancia y la paz. El participar en esta tarea debiera ser nuestra aspiración y compromiso. Por experiencia personal, sé que quienes realizamos trabajos de investigación, y al mismo tiempo desempeñamos funciones relacionadas con temas motivo de nuestro estudio, no podemos evitar el intentar llevar al terreno de la práctica el producto de nuestras investigaciones. Es por ello que, en mi experiencia reflexiva en el seno del Instituto Electoral Veracruzano, en donde me desempeño como consejero electoral por el periodo 2009-2018, he tratado de impulsar los cambios que considero necesarios para mejorar los niveles de confianza de los ciudadanos hacia esta Institución, para lo cual he dividido mi programa de trabajo en las siguientes líneas de acción:

- Utilizar nuevas tecnologías en las tareas que realiza el Instituto.
- Hacer más eficiente el uso de sus recursos humanos, financieros y materiales.
- Lograr un acercamiento con la sociedad para conocer sus opiniones en relación con el Instituto.

- Promover una reforma administrativa o reingeniería para responder adecuadamente a los retos y objetivos por los cuales este organismo fue creado.
- Realizar trabajos de investigación en materia electoral que permitan a los integrantes del Consejo General contar con elementos confiables para tomar mejores decisiones en el ámbito de su competencia.
- Hacer más transparentes las deliberaciones del Consejo General; las decisiones que se tomen en el seno de ese máximo órgano de dirección; la utilización de los recursos financieros, y todas esas acciones que la sociedad requiere conocer para poder confiar en esta Institución.
- Obtener la certificación de los procesos administrativos basados en una gestión de calidad.
- Aprobar un código de ética que sirva de apoyo al desarrollo de la lealtad institucional y a la prevención del surgimiento de conflictos de interés.

Finalizo expresando mi reconocimiento y gratitud al doctor Héctor Fix-Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por su apoyo institucional y profesional en la construcción de este libro. De manera especial aprecio la ayuda de la doctora Elvia Lucía Flores Ávalos, del editor Jaime García Díaz y de Ana Julieta García Vega, diseñadora de la portada del libro.

Dejo al lector que inicie su exploración en las experiencias, que espero sean inspiradoras, sobre las *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*.

Alfonso AYALA SÁNCHEZ



## NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

Alfonso AYALA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Individuo, sociedad y poder político*. III. *Formas de gobierno*. IV. *Surgimiento de la democracia*. V. *El Estado*. VI. *Transformaciones de la democracia*. VII. *Problemas modernos que enfrenta la democracia*. VIII. *Otras formas de democracia*. IX. *Conclusiones*. X. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La democracia es una forma de gobierno practicada en la antigua Atenas cuyas características principales eran: a) el reconocimiento de la comunidad como una unidad, y de la supremacía del bienestar de esta sobre el de los particulares; b) la convicción de que el poder político radica en el pueblo, y c) la preocupación de los habitantes de esa ciudad por participar en forma directa en la toma de decisiones relacionadas con la atención de los asuntos públicos.

Con el tiempo, cambiaron las condiciones políticas, económicas y geográficas de las sociedades, por lo que la democracia casi dejó de existir. Algunos de esos cambios fueron: a) la importancia que adquirieron los derechos naturales del individuo, mismos que deberían ser respetados y colocados por encima de los que pudiera tener la comunidad; b) el surgimiento de la representación política, motivada por la inoperancia de la participación directa del pueblo, y c) el establecimiento de la libertad política y económica como valores insustituibles de una buena forma de gobierno.

A simple vista, estos cambios significaban una derrota total para la democracia, pero, paradójicamente, fueron los motores de un cambio que no solo dejaron a salvo los principios básicos de dicha forma de gobierno, sino que desarrollaron el concepto del Estado moderno, y dieron origen primero a la democracia representativa, y posteriormente, a la democracia liberal.

Ante la reducción actual de los regímenes políticos en autocracia y democracia, la democracia liberal se ha convertido en el modelo a seguir, especialmente en el mundo occidental. Sin embargo, han surgido nuevos problemas económicos, políticos y sociales en las naciones democráticas que obligan a reflexionar sobre la pertinencia de continuar defendiendo este modelo o, por el contrario, buscar nuevas opciones.

En el presente trabajo se hace una ampliación de los puntos expuestos en esta introducción, para posteriormente analizar los desafíos de la democracia moderna y terminar con algunas propuestas que, desde nuestro particular punto de vista, permitirán a la democracia subsistir ante las crisis actuales, siendo la principal de ellas: explorar nuevas vías de participación ciudadana.

## II. INDIVIDUO, SOCIEDAD Y PODER POLÍTICO

La teoría política considerada como “el intento del hombre por comprender conscientemente y resolver los problemas de su vida grupal y su organización”<sup>1</sup> nos señala que detrás de una estructura política persiste una ideología que puede identificarse de acuerdo al papel que asuman los siguientes elementos: individuo, sociedad y Estado, por lo que iniciamos nuestro estudio enfocando la atención al surgimiento de los primeros grupos de individuos, tratando de entender por qué prefirieron vivir en comunidades y no permanecer en un estado de aislamiento. Para lograrlo veremos algunas de las teorías desarrolladas referentes a este tema.

Aristóteles sostiene que las personas se asocian para tratar de obtener determinadas ventajas que no podrían conseguir si vivieran aisladas. La asociación básica es la familia, y cuando aquellas se unen “por conveniencia y utilidad común” forman una aldea, y “la asociación de varias aldeas o poblados” integran una “ciudad perfecta, poseyendo todos los medios de bastarse a sí misma y habiendo alcanzado, por decirlo así, el fin para el que fue formada”. La ciudad “nació de la necesidad de vivir y existe para vivir dichosa”. Considera a la convivencia en grupo de los seres humanos como algo natural, ya que “el hombre es un animal sociable, aun en mayor grado que las abejas y cuantos animales viven reunidos”. Sostiene claramente que las agrupaciones y sociedades de seres humanos son el producto natural de esa necesidad de asociación que existe en el interior de cada persona, lo que lo lleva a afirmar que “el que no puede vivir en sociedad es un bruto o es un dios”.<sup>2</sup>

Desde esta perspectiva, la sociabilidad del hombre es parte de su propia naturaleza y la calidad de humano la adquiere de ejercerla; “se piensa a sí

<sup>1</sup> Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, 3a. ed., trad. de Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19.

<sup>2</sup> Aristóteles, *La política*, trad. de Nicolás Estévez, México, Editora Nacional, 1976, pp. 1-6.

mismo como ser social”, por lo que “tanto sociabilidad como conciencia social existen en el hombre por muy primitivo que sea el desarrollo de las fuerzas productivas de que dispone el grupo”.<sup>3</sup> Por el contrario, “la conciencia de la idea de orden y derecho aparece como consecuencia de la sociabilidad humana, estas son formas de la conciencia que surgen del desarrollo de las relaciones sociales y de los vínculos que el proceso de la vida material de las sociedades alcanza”.<sup>4</sup>

Sobre este tema de la agrupación de los seres humanos, Kaplan, basado en las ideas de Carlos Marx, atribuye a factores económicos ese deseo de asociarse, diciendo que “las necesidades aparecen como el fundamento mismo de toda actividad humana, que a su vez modifica las necesidades”. El ser humano es consciente de que requiere de ciertos recursos para poder subsistir y que es necesario trabajar para obtenerlos, y cuando los consigue los disfruta. El goce de lo logrado se convierte a la vez en una nueva necesidad. Así, las necesidades van creciendo y se hacen más complejas. “Cuantas más necesidades tiene el ser humano, más existe, más aptitudes y poderes se ve obligado a generar y a ejercer y, en esa medida, más relativamente libre se vuelve”. Ese deseo, convertido ahora en necesidad de generar cada vez más satisfactores, le lleva a buscar la colaboración de otros seres humanos. De esa manera, las necesidades se convierten en un factor de cohesión social, ya que el ciclo necesidad-trabajo-goce se presenta en todos los individuos, en todas las comunidades y en todos los estratos sociales.<sup>5</sup>

Con el transcurso del tiempo las relaciones sociales se volvieron más complicadas, creando todo un sistema social, considerado este como “un macro-conjunto complejo de aspectos, niveles, instancias, todos ellos con estructuras y dinámicas propias y con eficacias específicas”. Además, “la sociedad se presenta como una red de relaciones jerarquizadas entre clases, grupos e individuos de estructuras de estratificación social, de formas y canales de movilidad social y de procesos de creación y de modificación de todas ellas”.<sup>6</sup>

Bordou establece una diferencia entre comunidad y sociedad. La primera se logra como “las primeras demostraciones del sentimiento de solida-

<sup>3</sup> Ortiz, Julio César, *Poder político y orden social*, México, UNAM, 1986, p. 86, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1071>.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>5</sup> Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, 3a. ed., México, UNAM, 1987, pp. 70-71, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1053/3.pdf>.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 17-19.



ridad”; en tanto que la segunda “solo se conforma cuando la conciencia de los fines de la forma misma (la sociedad) es desarrollada por los individuos”.<sup>7</sup>

Ya sea por instinto natural o por razones de carácter económico, los seres humanos han buscado vivir en comunidades, y en ellas se desarrollan y tratan de lograr la obtención de sus propósitos personales. Esto lo hace en forma espontánea, es decir, no necesita de una fuerza coercitiva que lo empuje a integrarse a un grupo de personas semejantes a él y a ser un agente activo en esa comunidad. De acuerdo a la teoría individualista, el hombre no pierde sus ambiciones e intereses personales, muy egoístas la mayoría de las veces, por vivir en sociedad. Al contrario, ve en la vida en grupo la oportunidad de materializarlos.

Como resultado de la agrupación de las personal se desarrolló una relación de poder. Aristóteles afirma que “también hay, por efecto natural y para conservación de las especies, un ser que manda y otro que obedece; el que por su inteligencia es capaz de previsión, ese tiene naturalmente la autoridad y el mando; el que solo posee la fuerza corporal para la ejecución, ese debe naturalmente obedecer y servir, de suerte que el interés del amo es el mismo del esclavo”.<sup>8</sup>

Max Weber define el poder como “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”.<sup>9</sup> La “articulación” de “capacidades y recursos” en un grupo da origen a lo que se conoce como poder social y “es el cuerpo colectivo del grupo lo que hace que dicho poder se mantenga”.<sup>10</sup> En este caso el poder se define como una fuerza coercitiva.

Cuando hablamos de los que detentan el poder en una sociedad, debemos de tomar en cuenta la forma en que lo hacen y, dependiendo de eso, podemos identificar distintas clases de poder: económico, ideológico, militar o político, entendiéndose por este último, el que “no solo cuenta con las herramientas y medios institucionales de regulación social, sino que, es supremacía y dominio irresistible detentados por el supremo e incontrastable poder de dirección (solo históricamente relativo) sobre lo social”.<sup>11</sup>

Algunos estudiosos de la teoría política consideran que el llamado poder político no estaba presente en las sociedades primitivas: “Creemos que la sociedad primitiva es una sociedad sin relaciones políticas, una sociedad sin relaciones de economía-política ni de Estado, pero con relaciones económi-

<sup>7</sup> Ortiz, Julio César, *op. cit.*, nota 3, p. 85.

<sup>8</sup> Aristóteles, *op. cit.*, nota 2, p. 3.

<sup>9</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 696.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>11</sup> Ortiz, Julio César, *op. cit.*, nota 3, p. 177.

cas, con instituciones sociales y con relaciones de coordinación y administración o gobierno”.<sup>12</sup> El impulso biológico a reproducirse, la conveniencia de explotar adecuadamente los recursos económicos cercanos, el goce de participar en compañía de otros en la realización de ciertas actividades, la necesidad de organizarse como grupo para alcanzar objetivos comunes, fueron factores importantes que dieron origen a la formación de sociedades, sin la necesidad de esperar a la existencia de una legislación que les diera forma y legalidad.

No importa cuáles hayan sido los motivos que impulsaron a los seres humanos a preferir la vida en sociedad, lo importante es que, una vez agrupados, aparecieron nuevos desafíos relacionados directamente con la comunidad, que estaban ausentes en un estado de aislamiento, pero que bajo la nueva circunstancia requerían de ser atendidos para lograr una convivencia efectiva. Uno de esos asuntos era el definir una forma de gobierno.

### III. FORMAS DE GOBIERNO

Cuando hablamos de formas de gobierno nos referimos a la manera en que las sociedades se organizan para ejercer el poder político. Las formas de gobierno han sido consideradas desde tres enfoques diferentes: descriptivo, prescriptivo e histórico.

#### 1. *Enfoque descriptivo*

Platón y Aristóteles utilizaron el número o cantidad de personas que ejercían el poder político para hacer su clasificación de formas de gobierno. Para el primero existían tres: monarquía (el dominio de una persona), aristocracia (el dominio de pocos) y democracia (poder de la multitud). Aristóteles coincide con Platón en utilizar ese mismo criterio de clasificación, pero agrega un elemento nuevo que es el interés que mueve las acciones del gobernante, y que puede ser buscar el bien común o el beneficio personal.

La mayoría de los autores clásicos coincidieron con estos filósofos griegos y, por lo mismo, respetaron esa *clasificación*; sin embargo, Maquiavelo, en su famosa obra *El Príncipe*, las reduce a dos: repúblicas y principados. Kelsen en su *Teoría general del derecho y del Estado* sigue la línea de Maquiavelo porque piensa que no basta con tomar en cuenta el número de personas que ejercen el poder, sino el grado de libertad política, que a su vez, está relacionada

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 81 y 82.

con la procedencia del poder que da origen a las leyes que se aplican a los gobernados.<sup>13</sup> Con base en lo anterior, reconoce que solamente existen dos formas de gobierno: autocracia y democracia. Los gobiernos autocráticos operan aplicando leyes que emanan de personas distintas a aquellas que tiene la obligación de cumplirlas, en tanto que los gobiernos democráticos aplican leyes que surgen de las mismas personas que se verán obligadas a obedecerlas.

Montesquieu mantiene el criterio del número de personas que ejercen el poder, por lo que regresa a la clasificación utilizada por los clásicos de considerar tres formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. No obstante, considera que la aristocracia y la democracia caben en el concepto de república, por lo que finalmente reconoce a la monarquía, la república aristocrática y la república democrática.

## 2. *Enfoque prescriptivo*

El enfoque prescriptivo estudia a las formas de gobierno desde un punto de vista axiológico, y para evaluarlas las compara para determinar cuál es la mejor. Platón señala que de las distintas formas de gobierno “la democracia es al mismo tiempo la peor de las buenas y la mejor de las malas”, de lo que se desprende que existe lo que se llamaría una democracia buena y una democracia mala, aunque no queda muy claro cuál es el límite de una y el inicio de la otra. En esta forma de pensamiento “la democracia es peor que la timocracia y la oligarquía, pero mejor que la tiranía”.<sup>14</sup> En general, los pensadores considerados como clásicos, esto es, hasta antes de la Revolución francesa, con excepción de Spinoza, consideraban a la monarquía mejor que la democracia, pues esta última deja el poder político en manos de la población que carece de capacidad para gobernar.

Tomás Hobbes analiza las formas de gobierno en sus aspectos negativos, y al hacerlo con la democracia los clasifica en dos grupos: 1) los aspectos negativos del gobernante, que en el caso de la democracia es la asamblea popular, y 2) los del modo de gobernar. De la asamblea popular sobresalen los siguientes defectos: incompetencia, demagogia y la formación de los partidos que interfieren en la integración de la voluntad del pueblo. Respecto a lo negativo de que gobierne el pueblo, señala que cuando esto ocurre aumenta la corrupción y disminuye la seguridad. Estos costos que se tienen

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 188.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 199.

que pagar por aplicar una forma de gobierno democrática no se compensa con la libertad adquirida.

Rousseau expresa que es bueno que los individuos se unan, pero conservando su libertad personal, y que obedezcan únicamente las leyes que ellos mismos han creado. Este pensamiento trascendió la época en la cual él vivió para convertirse en un elemento básico del concepto de democracia. Para que una forma de gobierno se considere como democrática es necesario que se practique el autogobierno, es decir, que los ciudadanos participen en la formación de las leyes que los rigen y que participen en las actividades políticas, que incluye entre otras, la elección de representantes. “Uno de los argumentos fuertes en favor de la democracia es que el pueblo no puede abusar del poder contra sí mismo”.<sup>15</sup>

### 3. *Enfoque histórico*

Bajo este enfoque se pretende conocer la importancia que han tenido las distintas formas de gobierno en el desarrollo histórico de la humanidad y de los grupos sociales. Para los griegos, por ejemplo, la democracia fue una forma muy importante de gobierno, en tanto que para España e Inglaterra lo es la monarquía.

La historia universal es el proceso mediante el cual sobreviene la educación del hombre de lo desenfadado de la voluntad natural a lo universal y a la libertad subjetiva. El Oriente sabía y sabe que solamente una persona es libre, el mundo grecorromano que algunos son libres, el mundo germánico que todos son libres. En consecuencia, la primera forma que vemos en la historia universal es el despotismo, la segunda es la democracia y la tercera es la monarquía.<sup>16</sup>

## IV. SURGIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

La forma de gobierno denominada democracia lleva en el nombre el concepto que la define: el poder ejercido por el pueblo. Analicemos brevemente lo que se entiende por pueblo y posteriormente haremos lo mismo con el concepto de poder.

En la antigua Grecia, la palabra *demos* que estamos considerando como pueblo, en realidad se aplicaba a varias situaciones: 1) a la totalidad de los

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 209.

habitantes de una sociedad, “los todos”; 2) a un gran número de personas, “los muchos”; 3) a la mayoría de los habitantes de un lugar, “los más”, y 4) a una multitud convocada o reunida con un propósito especial, “la multitud”.

Las instituciones políticas existentes eran básicamente tres: 1) la *ecclesia* o asamblea a la que podían asistir todos los ciudadanos varones, libres, que contaran con veinte años o más, la cual sesionaba en forma ordinaria diez veces al año, y de manera extraordinaria cuando era necesario; 2) el Consejo de los Quinientos, que era un comité directivo y a la vez ejecutivo de la asamblea, y que procedía a convocar a la asamblea para las sesiones extraordinarias y a elaborar proyectos de acuerdos que deberían ser sometidos a la aprobación, en su caso, de la asamblea; 3) los tribunales, integrados por magistrados que asumían funciones de jueces y jurados, encargados de emitir sentencias judiciales, tanto civiles como criminales, y cuyas decisiones no estaban sujetas a apelación, ya que actuaban a nombre de todo el pueblo, y 4) los demos, que eran distritos o barrios en los que estaba dividida la ciudad y que eran cien, de donde salían los ciudadanos que ocupaban los distintos cargos públicos.<sup>17</sup>

Por el tipo de organización con el que contaba esa sociedad se puede observar que eran “los muchos” quienes asumían la responsabilidad de gobernar, y que si bien es cierto que había una especie de representación en el desempeño de ciertas funciones, como las que tenían a su cargo el Consejo de los Quinientos y los magistrados, las grandes decisiones, las más importantes, las tomaba la *ecclesia* o asamblea general. En esta forma de gobierno, gobernantes y gobernados se fusionaban, es por eso que también se le llama democracia directa, pues no había intermediarios entre ellos.<sup>18</sup>

En cuanto al segundo concepto, el *kratos* o poder, tratándose la democracia de una forma de gobierno, es decir, de la organización que se adopta para dirigir a una comunidad, no cabe duda de que se refiere al poder político. Cabe aclarar que Atenas, con su forma de gobierno, era considerada como una *polis* cuyas actividades eran realizadas en forma voluntaria, y con la cooperación libre de los ciudadanos que estaban dispuestos a la discusión de todos los temas políticos, y era considerada como una ciudad-estado, en el sentido de que eran libres en lo político (para adoptar la forma de gobierno que ellos quisieran), autosuficiente en lo económico y respetuosos de sus propias leyes. Se le atribuyen a Pericles las siguientes palabras:

<sup>17</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 1, pp. 33-35.

<sup>18</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, trad. de Alejandro Pradera, México, Santillana Ediciones Generales, 2011, p. 16.

Nosotros, pues, en lo que toca a nuestra República, gobernamos libremente; y así mismo en los tratos y negocios que tenemos diariamente con nuestros vecinos y comarcanos... Comunicamos sin pesadumbre unos a otros nuestros bienes particulares, y en lo que toca a nuestra República y al bien común, no infringimos cosa alguna, no tanto por temor al juez, cuanto por obedecer las leyes, sobre todo las hechas en favor de los que son injuriados, y aunque no lo sean, causan afrenta al que las infringe.<sup>19</sup>

El concepto de Estado todavía no surgía, pues no había esa estructura política independiente y con facultades para ejercer el poder aun en forma coactiva para llevar a cabo la funciones de gobierno. El poder político de Atenas radicaba en el pueblo, y se ejercía de la manera en que lo expresa Giovanni Sartori:

El pueblo (todos) tiene poder en la medida que lo tiene sobre otros. ¿Sobre quiénes?... Obviamente, del pueblo sobre el pueblo. En este proceso primero hay un movimiento ascendente, de transmisión de poder del pueblo hacia el vértice de un sistema democrático, y después un movimiento descendente del poder del gobierno sobre el pueblo. Así el pueblo es al mismo tiempo, en un primer momento, gobernante, y en un segundo momento, gobernado.<sup>20</sup>

## V. EL ESTADO

La teoría política asume varias posturas respecto al origen del Estado. En los extremos tenemos, por una parte, el señalamiento de que en el momento en que las personas se agrupan, tanto para lograr su supervivencia mediante el trabajo conjunto para la obtención y explotación de recursos (fuerza interna), como para defenderse de los ataques de otras comunidades (fuerzas externas), allí nace el Estado. En el otro extremo están quienes consideran el concepto actual de Estado como algo de creación reciente, y que de ninguna manera puede compararse con el que se ha conocido tradicionalmente.

Sin pretender involucrarnos en discusiones que poco abonan al fondo de nuestro tema, conviene señalar algunos comentarios que critican la primera posición: “Creemos que la sociedad primitiva es una sociedad sin relaciones políticas, una sociedad sin relaciones de economía-política ni de Estado, pero con relaciones económicas, con instituciones sociales y con

<sup>19</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 1, p. 41.

<sup>20</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 18, pp. 20 y 21.

relaciones de coordinación y administración o gobierno”.<sup>21</sup> De acuerdo a esta posición, en la sociedad primitiva no se encuentra presente la figura del Estado, pero sí el poder político que le permitía a alguno o algunos ejercer la función de gobernar.

Es difícil determinar el momento histórico exacto en el que surge el Estado, así como el presentar una definición del mismo. Lo que sí es casi de aceptación común es que Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*, marca el inicio de una nueva concepción del Estado al considerarlo como un ente con capacidad de ejercer soberanía sobre los hombres, y que puede adoptar la forma de república o de principado. Soberanía y gobierno son considerados, a partir de esta obra, como elementos fundamentales del Estado. Afir-mar que con esta obra surge el Estado es algo temerario, pero lo indudable es que a partir de ella se tiene una concepción más clara de esta figura que ejerce el poder político sobre la sociedad. Maquiavelo estudia a la política desde una perspectiva realista; analiza a las formas de gobierno por lo que son y no por lo que pretenden ser. Logra la separación o autonomía de la política en relación a la moral o la religión.<sup>22</sup> También se ha considerado que el Estado “surge cuando el poder no se identifica ya con una persona y se institucionaliza” o cuando, de acuerdo al materialismo histórico, surge la propiedad privada y la sociedad se divide en clases.<sup>23</sup>

Otro hecho importante es que si bien el Estado no estuvo presente en las comunidades antiguas que no ejercían directamente actividades políticas, estas si contaron con el poder político, es decir, con esa fuerza cuyos “mecanismos se desencadenan en función del conjunto social, para la conducción global, universal, de un conglomerado humano”.<sup>24</sup> De lo que se desprende que el poder político es anterior al surgimiento del Estado, y de que este no podría existir sin el poder político.

Desde una posición clásica, el poder político se identifica con las acciones que realiza el Estado. El concepto se forma a partir de que “el Estado representa la figura *per se* de lo político”, por lo que al ejercitar sus acciones está aplicando su poder. De acuerdo con Hobbes, la aparición de lo político se da cuando el poder que es de los ciudadanos se transfiere a quien los representa en esa relación de pueblo y dirigentes, con el propósito de alcanzar objetivos comunes que benefician a todos. Este acto de concesión propor-

<sup>21</sup> Ortiz, Julio César, *op. cit.*, nota 3, pp. 181 y 182.

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 18, p. 23.

<sup>23</sup> Hernández Becerra, Augusto, *Estado y territorio*, México, UNAM, 1981, p. 20.

<sup>24</sup> *Idem.*

ciona la posibilidad de tomar decisiones a nombre de otros, de cambiar el derecho de ordenar por la obligación de obedecer.

Bajo estas circunstancias, estamos hablando de que quien ejerce el poder político lo hace no en base al poder que ostenta sino a la autoridad que le confieren las reglas establecidas entre gobernantes y gobernados. Al gobernante también se le considera como “la autoridad”, es decir, la persona que actúa con base en ordenamientos jurídicos vigentes en una sociedad. “La autoridad requiere del poder”.<sup>25</sup>

Autoridad y potestad son dos elementos necesarios en la aplicación de la política. El concepto de autoridad se utiliza, en el contexto político, como la combinación de capacidad y voluntad que se posee para lograr un desempeño prudente en la actividad directiva ante un grupo. Por otra parte, la potestad es la utilización del poder en forma justa. El primero tiene que ver con la capacidad de conocer, en tanto que el segundo en la de aplicar correctamente el conocimiento. El derecho es producto de la autoridad de los juristas, en tanto que la ley es la expresión de la potestad de los magistrados.<sup>26</sup>

Existe el riesgo de que los gobernantes se excedan en el uso del poder e incurran en abusos que desvirtúen las condiciones que llevaron a la comunidad a entrar en esa relación de mandato-obediencia, por lo que es conveniente que el poder político sea controlado. Una forma de control se encuentra en las Constituciones, que tienen como objetivos tanto el clarificar las funciones de la autoridad gubernamental como limitarles el poder. Ya Aristóteles, al hablar de las formas de gobierno, reconoce a la monarquía, la aristocracia y la república, pero también identifica los excesos en el uso de poder que pueden tener cada una de ellas con los nombres de tiranía, oligarquía y democracia, según los intereses a los que sirvan: a favor de uno, de unos cuantos o de los pobres, respectivamente.<sup>27</sup>

En resumen, el Estado cuenta con un componente esencial que es el poder, considerado este como la capacidad que tiene una persona o una entidad para imponer sus decisiones a toda costa, incluso mediante el uso de la violencia.<sup>28</sup> El poder adquiere el adjetivo de político cuando se aplica a un grupo de personas para conducirlos hacia un propósito definido, ordenando “las relaciones entre las clases” e imponiendo “la voluntad de un grupo o

<sup>25</sup> Maritain, Jacques, *El hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1983, p. 144.

<sup>26</sup> Castaño, Sergio Raúl, *Lecturas críticas sobre el poder político*, México, UNAM, 2012, pp. 42 y 43.

<sup>27</sup> Aristóteles, *op. cit.*, nota 2, pp. 115-121.

<sup>28</sup> Kaplan, *op. cit.*, nota 5, p. 136.



fracción hegemónica sobre las clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas mediante una combinación específica de lucha e integración, de coacción y de consenso”.<sup>29</sup>

En cuanto a la fuente que legitima el poder, existen por lo menos tres teorías: 1) la voluntad; 2) la naturaleza, y 3) la historia. En la primera se considera que los gobernantes reciben el poder por voluntad divina o por voluntad del pueblo. En la teoría del poder natural no interviene ningún tipo de voluntad, pues se reconoce que la naturaleza, con todo el poder que tiene, otorga a unos el derecho a mandar y a otros la obligación de obedecer, pero también hay otra corriente que identifica a la naturaleza con el orden racional, por lo que la ley natural se identifica con la ley de la razón, consecuentemente el poder se funda en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes de la razón. En cuanto a la historia como elemento que legitima el poder, existen dos vertientes: a) la que se utiliza para conservar un poder existente y b) la que justifica la destitución del existente y la formación de uno nuevo. En la primera se recurre al pasado, haciendo valer la tradición como base de apoyo y con el razonamiento de que es necesario mantener lo que se tiene, pues lo que permanece es bueno. En el segundo caso se parte del supuesto de que la historia es dinámica y en ocasiones es necesario romper la tradición y realizar cambios cuando estos se justifiquen.<sup>30</sup>

## VI. TRANSFORMACIONES DE LA DEMOCRACIA

Conceptos tan importantes como libertad, justicia, derecho, régimen constitucional fueron motivo de estudio por los pensadores griegos al analizar a las instituciones de la ciudad-estado,<sup>31</sup> pero hay que tener en cuenta que el significado de dichos conceptos se ha modificado con el paso del tiempo. También han cambiado las prácticas políticas e incluso el clima de opinión que existía en la sociedad de esa época, y aunque los problemas que las mismas enfrentaban tienen cierta semejanza con los actuales, no son idénticos, como tampoco lo son los conceptos éticos con los que se evaluaba la vida política.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>30</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 13, pp. 121-123.

<sup>31</sup> Escribimos la palabra “estado” con minúscula porque no se refiere al ente encargado de la aplicación del poder político al que nos referimos con mayúscula: Estado como los conocemos ahora.

<sup>32</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 1, p. 31.

### 1. *Democracia representativa*

Con el paso de los años, el trasplantar el sistema democrático ateniense a otras sociedades resultó complicado por varias razones: no contaban con la misma estructura orgánica de Atenas; el crecimiento de la población que habitaba en las *polis*; el surgimiento del Estado como una entidad que cuenta con un poder político estructurado sobre un territorio. Estos factores fueron determinantes para dejar de lado a la democracia directa practicada por los antiguos por considerar que las nuevas condiciones a las que se enfrentaban los pueblos y las naciones no eran propicias para su aplicación, que era la única que se conocía, por lo que desaparece como la forma de gobierno ideal por espacio de casi dos mil años,<sup>33</sup> para resurgir como democracia indirecta o representativa por trasladar las funciones esenciales de las asambleas a representantes nombrados por el pueblo.

Aunque la democracia representativa ha sido considerada algunas veces como una falsa democracia, se reconoce que en las circunstancias modernas la democracia solo es posible aplicarla en esa forma. Además, tanto esta como la democracia directa se basan en la participación ciudadana, y ambas son antítesis de la autocracia. Los gobiernos surgidos de regímenes en donde se practica la democracia en cualquiera de sus formas cuentan con la validez que les otorga la decisión surgida de la soberanía popular. Por su parte, en regímenes autocráticos, el poder se lo apropian los gobernantes, aun en contra de la voluntad del pueblo, porque simplemente dicha voluntad es ignorada.

Tanto el ejercicio autocrático del poder como el democrático presentan o adoptan varias formas. En cuanto al primero, hablamos de totalitarismo, dictadura, opresión, etcétera, y respecto al segundo de democracia republicana, parlamentaria, social, liberal y otras formas que la adjetivan, pero una contrapropuesta de la democracia a cualquier forma de autoritarismo incluye a un conjunto de normas que especifican muy claramente *quién* está autorizado para tomar decisiones que afectan a la colectividad, y cuáles son los *procedimientos* que se deben de seguir para tomar tales decisiones.<sup>34</sup> En un régimen democrático representativo, las decisiones políticas descansan sobre un grupo de personas que, mediante el voto, deciden quiénes serán los que tomarán las decisiones referentes al gobierno de la sociedad, decisiones que deberán ser acatadas por los gobernados. En cuanto a los proce-

<sup>33</sup> Durante ese periodo adquiere prestigio un nuevo modelo de ejercicio del poder político que es la “república” (*res publica* o cosa pública), que se opone al despotismo.

<sup>34</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 13, p. 24.

dimientos, deben de quedar claramente establecidos en las Constituciones políticas de cada nación, y tienen que ver, por ejemplo, con los requisitos exigidos a los ciudadanos para participar como candidatos a ocupar ciertas responsabilidades en el gobierno o a las características de los votantes, como son la edad mínima para votar, y si pueden hacerlo hombres y mujeres o solo los primeros.

## 2. *Democracia liberal*

En la democracia directa de la *polis* ateniense prevalecía el interés de la sociedad por encima del interés individual. Las leyes les concedían a los ciudadanos la oportunidad de participar en el fortalecimiento de los derechos de la comunidad. Defendían su derecho a la libertad de participación en la política, es decir tenían como ideal la *libertad positiva*. Pero con el surgimiento de la Ilustración se fortalece la idea de que hay ciertas leyes llamadas naturales que preceden a la formación de cualquier grupo social, las que, al igual que las normas que son producto de la voluntad humana, generan derechos y obligaciones, a los que el ser humano no puede renunciar. Es por eso que se requiere limitar el poder político del Estado para evitar que afecte el *estado de naturaleza* que es considerado como “un estado de perfecta libertad e igualdad”.<sup>35</sup> Este es el pensamiento que se encuentra detrás del liberalismo, considerado este como la doctrina que limita al Estado tanto en sus *poderes* como en sus *funciones*. En sus poderes lo limita mediante el ejercicio del *Estado de derecho* y en sus funciones con el llamado *Estado mínimo*.

El pensamiento liberal pareciera estar en conflicto con el concepto de la democracia antigua, la cual veía a la sociedad y al Estado como un organismo, como un todo, y “el todo decía Aristóteles es anterior a la parte”, en tanto que el primero concebía al Estado como un conjunto de individuos que se mantienen unidos por la cantidad de interacciones que logran desarrollarse.<sup>36</sup> No obstante, ambas posiciones son compatibles y, aún más, “la democracia puede ser considerada como el desarrollo natural del Estado liberal”, siempre que sea considerada desde la perspectiva de su “fórmula política que... es la soberanía popular”, misma que se logra ejercer otorgándole al mayor número de ciudadanos el derecho a participar en las decisiones colectivas. Es por eso que podemos afirmar que un Estado democrático es el único que puede garantizar la protección de los derechos fundamentales del

<sup>35</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José J. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 12.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 49.

individuo. Estos son los principios básicos de la democracia moderna, la democracia liberal, paradigma de la forma de gobierno del mundo occidental.

## VII. PROBLEMAS MODERNOS QUE ENFRENTA LA DEMOCRACIA

Es evidente que la democracia siempre ha tenido defensores y detractores, pero pareciera que en la actualidad es conveniente hacer una revisión profunda sobre varios de sus conceptos y prácticas, especialmente para justificar su vigencia ante los desafíos que presenta una sociedad más compleja, especialmente porque los están enfrentando casi todos los países, incluyendo los que han practicado este sistema político desde hace muchos años. Ante esta situación nos vemos obligados a reconocer que el término democracia está sujeto a interpretaciones, y esto nos conduce a revisar sus principios básicos, lo cual haremos a partir de las siguientes reflexiones.

Hay declaraciones que se repiten como eslóganes respecto a la democracia, pero cuyo significado es bastante confuso; por ejemplo, ¿qué significa que “el pueblo” gobierne, cuando son muy pocas personas las que cuentan con un poder significativo para formular las leyes de una nación? Hay países en los que la elección de los representantes, que forman parte de los parlamentos o cámaras de diputados y de senadores, se hace utilizando el principio de la mayoría relativa, es decir, que si alguna fuerza política no alcanza a obtener la mayoría de votos en ninguna de las candidaturas que postula, queda sin representación en el cuerpo legislativo del que se trate. En cambio, en otros sistemas de gobierno en los que, además del principio mencionado existe espacio para aplicar la representación proporcional, el panorama cambia porque las minorías también llegan a ocupar lugares en los parlamentos. Aunque ambos países sean democráticos, es casi seguro que el tipo de leyes que se produzcan en cada uno de ellos sean muy distintas. Entonces surge la pregunta ¿es un sistema más democrático que el otro? O enfrentemos esta otra: ¿cuándo un juez, que es nombrado para ejercer ese puesto de por vida en una práctica claramente antidemocrática, es legítimo si después de revisar un caso lo declara como antidemocrático?, ¿o bien, esta práctica es correcta y es la democracia la que necesita ser corregida? Cada una de esas posiciones es ampliamente debatible, y no podemos optar por alguna de ellas sin primero fijar nuestra posición personal respecto a algunos de los conceptos que existen sobre la democracia y defenderla.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Dworkin, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 2011, pp. 379 y 380.

Ya mencionamos que la democracia cuenta con ciertos ideales, pero el concepto mismo está sujeto a interpretaciones, por lo que la gente muchas veces no se pone de acuerdo acerca de lo que es en sí. Algunos teóricos políticos renuncian a responder directamente a la pregunta ¿qué es la democracia?, y desvían el tema hacia otro asunto: ¿cuál es la mejor forma de gobierno? Esta actitud tiene como resultado que se pasen por alto diferencias importantes entre los valores que están en juego, acerca de la primera pregunta. Un buen gobierno se caracteriza por ser democrático, justo y eficiente, pero esas no son cualidades similares, por lo que algunas veces es importante preguntar, por ejemplo, si alguna reforma constitucional que puede favorecer el fortalecimiento de la economía del pueblo, debe de evitarse por considerarla antidemocrática. Debemos evitar decir “yo quiero que la democracia sea”, y en su lugar utilizar “la democracia es”.<sup>38</sup>

Se entiende que un principio básico de la democracia está en la capacidad de que el pueblo se autogubierne, pero también hay que reconocer la existencia de varias interpretaciones respecto a la forma en que se puede lograr ese objetivo. Veamos dos modelos que se han formulado y que contienen posiciones contradictorias:

a) *El modelo mayoritario*. Este modelo sostiene que el pueblo se gobierna a sí mismo cuando el poder político es alcanzado mediante la obtención del voto del número más alto de sus integrantes, dejando de lado a quienes no fueron capaces de alcanzar esa mayoría y, con ello, quedan fuera de cualquier participación legal en el gobierno.

b) *El modelo de colaboración o participación*. En él se abren vías para que el pueblo, mediante agrupaciones sociales como las organizaciones no gubernamentales, participe formalmente en la formulación de las políticas públicas que, una vez aprobadas por los organismos oficiales, deberá de obedecer. Este modelo de participación se está aplicando por los Estados con mayor frecuencia e intensidad bajo diferentes esquemas y nombres, como son la democracia participativa y la democracia deliberativa.

Una vez hechas estas reflexiones conceptuales, pasamos a mencionar algunos desafíos específicos que enfrenta la democracia moderna.

### 1. *La brecha entre la democracia ideal y la democracia real*

Los ideales son muy importantes en la democracia, aunque estos no siempre coinciden con lo que ocurre en la práctica o implementación de tales ideales. Los ideales inspiran y motivan a la acción, pero cuando esta se

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 381-383.

ejecuta, los resultados obtenidos muchas veces no llegan a cubrir las expectativas generadas por los mismos.

Para ilustrar lo anterior, estudiemos algunas de las reflexiones que presenta Ronald Dworkin al abordar el tema de la multiculturalidad que cada vez es más frecuente en los habitantes de un país, y lo presenta así: ¿qué es lo que define la integración de una comunidad política? Sabemos que las personas quieren ser gobernadas por quienes tengan algún tipo de semejanza a ellos, aunque no queda muy claro lo que esto significa, pero este principio ha sido utilizado para justificar diferentes formas de tribalismo o nacionalismo: de raza, religión, idioma, parentesco, inclusive, como en el antiguo sur de los Estados Unidos, interés o circunstancia económica. “Historiadores, estadistas y políticos no pueden ignorar la importancia de esas fuerzas centrífugas que continúan dirigiendo a la gente hacia la más terrible violencia”. Y es que la respuesta no la obtenemos del ideal mismo de la democracia, porque dicho ideal propone una comunidad política, pero no la define. Dworkin continúa argumentando que “tampoco la encontramos en la emocionalmente poderosa, pero finalmente vaga, idea de la autodeterminación nacional (el supuesto derecho que tienen los grupos etnoculturales de auto gobernarse)”. No hay un concepto no político de nacionalidad lo suficientemente preciso para dar sentido a ese derecho, y si lo hubiera, no hay una respuesta satisfactoria a la pregunta de por qué un individuo que es miembro de un grupo cualquiera así definido, tiene la responsabilidad de asociarse políticamente con el resto de ellos.<sup>39</sup>

Uno de los ideales de la democracia es la participación del pueblo en las decisiones gubernamentales, pero cuando se pretende llevar a la práctica este principio, surgen los problemas. Los sistemas electorales se fueron mejorando, los ciudadanos acudían en mayor número a emitir su voto, se perfeccionaron los instrumentos de captura de votos con la utilización de tecnología digital, se modificaron las leyes para garantizar los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados; todo esto ocurrió, y sin embargo, en los años recientes ha quedado de manifiesto que esta forma de democracia está quedando corta para cubrir las necesidades de los habitantes de una nación, en otras palabras, lo real no está coincidiendo con lo ideal. ¿Por qué? Porque parece que los ciudadanos sienten que deben tener una participación que vaya más allá de la emisión del voto, dejando a sus representantes toda la facultad y responsabilidad de aprobar e implementar las políticas públicas.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 380.

## 2. *El fortalecimiento de poderes intermedios*

En el nacimiento de la democracia y hasta la Edad Media, se tenía el concepto de que la sociedad era una unidad, que el todo estaba por encima de las partes, ya que la aspiración de los individuos era la de vivir en forma grupal, el bien común superaba el interés personal. Por el contrario, la democracia representativa parte de la base de que cada persona tiene derechos, mismos que deben ser respetados, que la sociedad política es el resultado de la voluntad individual de dar vida a un poder supremo que garantice el ejercicio de esas libertades personales, de acuerdo a lo sostenido por la teoría contractual desarrollada en los siglos XVII y XVIII.<sup>40</sup>

En este nuevo esquema de gobierno, los representantes electos mantenían una comunicación directa, sin intermediarios, con el pueblo que lo había nombrado como su representante, pero en las democracias modernas han seguido un camino diferente. Han surgido grupos poderosos como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones que representan a padres de familia, los llamados organismos no gubernamentales y otros semejantes que, si bien es cierto que hablan a nombre de ciertos sectores de la sociedad, también lo es el que se han interpuesto entre el ciudadano y el gobierno; los individuos han dejado de tener el protagonismo político cediendo el paso a esos grupos que se vuelven cada vez más poderosos.

Esta circunstancia ha dejado la sensación de que los derechos particulares de los ciudadanos han quedado acotados, por eso, somos testigos de que en países como el nuestro es cada vez más frecuente la promoción de las candidaturas independientes en las que el individuo busca prescindir de la intermediación de los partidos políticos para hacer efectivos sus derechos políticos electorales.

## 3. *El conflicto de intereses*

Esto se da cuando un funcionario electo representa a un grupo social (partido político, asociación, empresarios, etcétera) que impulsó su candidatura y con el que siente que tiene un compromiso, mismo que muchas veces es contrario al interés de la sociedad en general.

Este punto está relacionado con el anterior, puesto que si una persona es patrocinada y promovida por alguno de los grupos ya mencionados para ocupar un puesto público y logra su objetivo, resulta inevitable formular las

<sup>40</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., trad. de José J. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 28.

siguientes preguntas: ¿hasta dónde está comprometido a luchar en favor de los intereses del grupo que lo llevó al poder?, ¿qué es éticamente correcto: defender como funcionario gubernamental los intereses particulares o los de la nación?, ¿existen funcionarios que, habiendo ganado una elección en las condiciones ya mencionadas, se sientan totalmente libres de compromisos con los grupos que lo impulsaron para obtener la victoria?

#### 4. *La supervivencia de las oligarquías en la democracia moderna*

Con la aparición de la democracia como forma de gobierno se suponía que las fuerzas oligárquicas ya no tendrían la influencia y poder político que ejercían en otros regímenes, pero no ha sido así. En 1884, Gaetano Mosca expuso su “ley” que en esencia dice que en toda sociedad existen dos grupos: el de los gobernantes y el de los gobernados, siendo el primero mucho menor que el segundo; por lo tanto, concluye que el gobierno, incluyendo el democrático, es ejercido por una minoría, por lo que deja de ser democrático para convertirse en oligárquico.<sup>41</sup> Esta crítica de Mosca hacia la democracia está basada en lo obvio, ya que en un sistema de gobierno representativo, los gobernantes siempre serán menores en número que los gobernados, pero de eso a que el gobierno sea “una clase dominante”, como ocurre con las oligarquías, existe una distancia.

Si relacionamos este punto con el anterior, en el que comentamos la existencia de grupos con intereses particulares que, al alcanzar el poder político, pretenden gobernar favoreciéndolos, y si el mismo grupo se mantuviera por tiempo indefinido, entonces sí estaríamos identificando a una oligarquía, pero cuando esos grupos van cambiando, la democracia conserva su valor de permitir la participación ciudadana. En otras palabras, en la aplicación de la democracia participativa siempre existirán grupos que, ya sea en forma abierta o escondidos detrás de quienes gobiernan, dejen sentir su influencia.

Si entendemos a la democracia en su sentido negativo, como lo contrario a la autocracia, y si esta última se caracteriza por la imposición de la voluntad particular sobre la voluntad del pueblo, en donde el que llega a gobernar lo gana todo y el resto lo pierde todo, descubriremos que la democracia permite a quien consigue obtener el mayor número de votos aplicar sus ideas políticas, respetando y tomando en cuenta las propuestas de quienes no resultaron vencedores, en un intento de conservar la cohesión social.

<sup>41</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 18, p. 49.



## 5. *Obstáculos no previstos*

Es innegable que la sociedad civil ha sufrido cambios, en algunos casos muy significativos, que de alguna manera “tomaron por sorpresa” a la democracia, ya que no se encontraba preparada para afrontarlos. Analizaremos tres de ellos:

### A. *Surgimiento de problemas que requieren soluciones técnicas*

En la democracia se parte del supuesto de que todos los ciudadanos pueden llegar a ocupar posiciones de gobierno, lo que significa que pueden tomar decisiones sobre todo. Esto puede ser cierto en una sociedad cuyos problemas no sean muy complejos, entendiéndose por complejidad el que la solución a los mismos no requiera de una preparación técnica especializada, ya que de ser así, quienes ejercen el gobierno deben de ser tecnócratas y no políticos. Desde tiempos antiguos se ha criticado a la democracia por ser justamente una forma de gobierno en la que se propicia que el destino de un país esté en manos de personas que no cuentan con la preparación adecuada para dar soluciones correctas a problemas complejos, por eso es que para evitar que esto ocurriera, Aristóteles planteaba la necesidad de que gobernara un “rey sabio”, idea que se mantuvo por mucho tiempo como el punto débil de la democracia, por lo que se decía que el vulgo debía de permanecer alejado de “los secretos del poder” (*arcana imperii*).

Si bien es cierto que con el tiempo esa forma de pensamiento fue superada, no podemos negar que en la actualidad ciertos temas, como el de la economía, requieren de una preparación especial para comprenderlos que solo las personas con preparación técnica pueden lidiar con ellos. Estas personas adquieren un poder especial derivado de su capacidad técnica, aunque muchas veces carecen de sensibilidad política para atender los aspectos no especializados de la política, es decir, del interés público.

### B. *Crecimiento del aparato burocrático*

Dependiendo del tipo de política democrática que utilice una nación, específicamente, de la concepción de un Estado benefactor cuya existencia se justifica solo si se atiende un sinnúmero de necesidades populares o, siguiendo la filosofía de la democracia liberal, se establece el Estado mínimo, el aparato burocrático será grande o pequeño. En el primer caso, el poder se ejerce como si fuera una pirámide invertida, en tanto que en el segundo, fluye el

poder de la cúspide hacia la base. En la práctica existe una correlación entre la democracia y la burocracia, de tal manera que se piensa que una sociedad entre más democrática se declare, es más grande su burocracia.

### *C. Rendimiento del sistema democrático*

Como apuntamos al inicio de este capítulo, desde tiempos remotos se ha considerado que la democracia puede llevar a la ingobernabilidad. La aplicación de la democracia liberal impulsó la idea de separar a la sociedad civil del sistema político, pero al mismo tiempo esta empezó a ejercer fuertes presiones al gobierno pidiendo la solución de un volumen cada vez más elevado de demandas cuya satisfacción puede resultar muy costosa e inalcanzable. El resultado es la lentitud o falta de atención para cubrir las expectativas de la sociedad, lo que es considerado como una “ineficiencia” en la función gubernamental. Tal ineficiencia es rechazada por la sociedad que se manifiesta cada vez con mayor intensidad, y en muchos casos con violencia, colocando al Estado en un predicamento en cuanto a la utilización de la fuerza pública, algo que casi siempre es criticado por la sociedad.

## VIII. OTRAS FORMAS DE DEMOCRACIA

En un intento de permitir una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, el Estado moderno ha desarrollado la democracia participativa y la democracia deliberativa.

### *1. Democracia participativa*

Las discusiones entre los defensores de la democracia directa y los de la democracia representativa, en cuanto cuál es la legítima, finaliza cuando se reconoce que ambas poseen un elemento común y que resulta básico para la democracia: la participación ciudadana. Participar es tomar parte activa de manera personal y voluntaria, que es lo que hacen los electores cuando emiten sus votos para nombrar a sus representantes. La participación electoral es lo que permite conformar las mayorías que sustentarán la legitimidad de quienes ganan una elección y con ello adquieren el derecho a gobernar.

En muchos países se habla de avance democrático cuando se toca el punto del incremento numérico de personas que votan, pero hay que reconocer que este asunto tiene que ver únicamente con un aspecto de la

democracia, lo que Sartori llama “la dimensión horizontal de la política”, a la que compara con la base de un edificio, pero el edificio en sí lo forma “la democracia vertical”, que es la democracia como sistema de gobierno, como estructura jerárquica.<sup>42</sup> Cometan un error los que piensan que a los ciudadanos solo les interesa participar en las elecciones, ya que las experiencias observadas en países como Brasil indican que no es suficiente para el gobernante recibir el apoyo de la mayoría de los electores, sino que ya una vez instalado en la responsabilidad política que deseaba ocupar tiene que implementar medidas de gobierno que satisfagan a los gobernados, ya sea que estos hayan votado o no por él.

La crisis de representatividad es un fenómeno que se ha generado incluso en aquellos países que cuentan con un régimen democrático consolidado. La participación electoral en algunos países de América y de Europa ha disminuido considerablemente, y la identificación de la población con los partidos políticos se ha perdido paulatinamente. Democracias avanzadas como la de Estados Unidos han sufrido crisis electorales y se han enfrentado a disputas legales en relación a los resultados de las votaciones. Por lo tanto, actualmente se presenta un escenario en el cual las democracias consolidadas están teniendo problemas similares a aquellas que no lo están del todo. Además, el incremento del poder de aquellas “autoridades imparciales” ha significado que muchas autoridades no electas por los ciudadanos, tales como los jueces y funcionarios del Poder Ejecutivo, tomen un gran número de decisiones, lo cual disminuye la representatividad del gobierno.<sup>43</sup>

Existen estudios recientes como el del Índice Democrático de América Latina<sup>44</sup> que muestra que los países democráticos latinoamericanos, en promedio, han avanzado en sus indicadores económicos y sociales, la participación de las mujeres en asuntos políticos, y la implementación de políticas sociales por parte del Estado. Sin embargo, en el panorama de los resultados obtenidos entre 2002 a 2012, en cuanto al puntaje que mide a las acciones democráticas en su conjunto, se observa un decremento en los últimos cuatro años (de 2009 a 2012). Este retroceso se atribuye a la violencia que existe en ciertos países, como Brasil y México, así como a la falta de condiciones

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>43</sup> Avritzer, Leonardo, “Democracy beyond Aggregation: the Participatory Dimension of Public Deliberation”, *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, iss. 2, art. 10, p. 11, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art>.

<sup>44</sup> Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*, Costa Rica, CAPEL, 1989, p. 694.

para que el ciudadano ejerza libremente sus derechos y libertades, lo que se conoce como la “democracia de los ciudadanos”.<sup>45</sup>

Las iniciativas ciudadanas, los referendos, los presupuestos participativos, los plebiscitos, la revocación de mandato, todas estas son acciones cada vez más comunes tomadas por los gobiernos, en un intento de gobernar en forma más incluyente. En ciertos países, algunas de ellas se han implementado durante bastante tiempo y en otros se estudia la posibilidad de hacerlo pronto y de ampliar el número. En México, en vísperas del estudio y aprobación de una reforma política, uno de los partidos políticos con mayor número de militantes ha presentado ante el Senado de la República un paquete que contiene un “mínimo de acciones” de urgente aprobación, al que le han llamado “cartas ciudadanas”, que incluyen las candidaturas independientes, la Ley de Participación Ciudadana y la iniciativa ciudadana.

En 2012 se reformó la Constitución Política de México para incluir diversas figuras de participación ciudadana, como es la consulta popular, quedando bajo la responsabilidad del Congreso de la Unión la expedición de la legislación secundaria en un plazo no mayor a un año, por lo que en diciembre de 2013 se presentó ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley Federal de Consulta Popular, de la que se destacan los siguientes puntos:

- La ley regula el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular.
- Define a la consulta popular como “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido, mediante el cual expresan su opinión respecto a uno o varios temas de trascendencia nacional”.
- Señala cuáles son los temas que se consideran de trascendencia nacional, así como los que no pueden ser sometidos a esta herramienta de participación ciudadana.
- Establece los requisitos para poder participar, así como quiénes pueden solicitar la aplicación de este recurso.

## 2. *Democracia deliberativa*

La democracia deliberativa se presenta como una alternativa para cambiar la forma como se entiende a la democracia en la actualidad. Utilizado

<sup>45</sup> Ayala, Alfonso, *Democracia en la era digital*, México, UNAM-H, Congreso del Estado de Veracruz, 2012, pp. 27 y 28.

por primera vez por J. M. Bessette,<sup>46</sup> este término se refiere a un modelo de democracia basado en el diálogo, el debate y la argumentación, características que conforman a un proceso político que busca mejorar la calidad de las decisiones colectivas, superando la limitación de los intereses parciales en beneficio del interés común.<sup>47</sup>

La perspectiva deliberativa se constituye como una crítica a la perspectiva estratégica de una democracia basada en la agregación de preferencias y la negociación entre intereses. La perspectiva estratégica tiene como objetivo conciliar intereses particulares mediante dos mecanismos: la agregación de preferencias en virtud de la cual el interés mayoritario será el que prevalezca y la negociación de intereses en conflicto basada en un paradigma de mercado que permite que aquellos intereses que tengan mayor poder y recursos sean los que se impongan. Así, desde esta perspectiva, la deliberación se enfoca en persuadir a la contraparte para obtener el beneficio propio.<sup>48</sup>

En cambio, la perspectiva deliberativa tiene como objetivo buscar la mejor propuesta para todos. Para ello, el proceso deberá de basarse en un intercambio de razones y argumentos que finalice hasta que se alcance un acuerdo que todos estén dispuestos a aceptar. Por lo tanto, el resultado será una decisión de mejor calidad que gozará de mayor legitimidad y con la cual los ciudadanos estarán más dispuestos a cooperar. La deliberación dota de la legitimidad que toda democracia requiere, por el hecho de que la opción elegida reflejará la fuerza de los argumentos que la respalden, considerando que se tomaron en cuenta los intereses de la minoría, pero que resultaron menos convincentes. Por lo tanto, la decisión será el fin de un proceso en el cual todos formaron parte, se analizaron las diversas alternativas y se decidió libremente.<sup>49</sup>

Además de dotar de mayor legitimidad a las decisiones, la deliberación mejora a la democracia en cuatro aspectos: aumenta la información disponible, lo cual permite que aparezcan más alternativas y se analicen las consecuencias de cada propuesta; refuerza la orientación al bien común en detrimento de los intereses privados, ya que se tomará en cuenta que la

<sup>46</sup> Bessette, J. M., "Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government", en Goldwin, R. A. y Schambra, W. A. (eds.), *How Democratic is The Constitution*, Washington, American Enterprise for Public Policy Research, 1980.

<sup>47</sup> Sancho, Carmen, "Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 122, octubre-diciembre de 2003, pp. 201-232, pp. 202 y 203.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 204-206.

propuesta planteada se presente en términos que los demás puedan aceptar; mejora las facultades intelectuales y morales del ciudadano debido a que la participación ayuda a desarrollar una capacidad de razonar y de escuchar, además de favorecer a la cooperación y a la tolerancia; y genera decisiones políticas más justas y racionales, acercándose a decisiones que tendrán mayor imparcialidad que aquellas que son tomadas por votación y negociación estratégica.<sup>50</sup>

Dado lo reciente de su creación, el concepto de democracia deliberativa ha estado en una evolución constante; no obstante, los dos modelos sobre los cuales se ha construido esta perspectiva de la democracia son los de Joshua Cohen y Jürgen Habermas. Definidos como demócratas radicales, ambos autores han desarrollado una visión horizontal de la política en la cual no existe división entre la élite que toma las decisiones y los ciudadanos a quienes se aplican las decisiones. Así, la democracia es una forma de autogobierno que requiere que el ejercicio legítimo del poder surja de la libre comunicación entre ciudadanos iguales. No obstante, ambos teóricos tienen perspectivas diferentes acerca de la forma como deben de participar los ciudadanos.<sup>51</sup>

En el modelo de Cohen, los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones en un proceso en que la deliberación se vincula al razonamiento público y no a la discusión o al intercambio de información. Para él, el “procedimiento deliberativo ideal” (Ideal Deliberative Procedure) es aquel que conjuga cuatro condiciones: razonabilidad, libertad, igualdad y búsqueda de consenso. El razonamiento es importante, porque sin este las propuestas políticas no serán apoyadas y así se privilegia a la razón por encima de los intereses para determinar el resultado. Además, la deliberación debe de ser libre porque los participantes no deben estar sujetos a ninguna restricción más que los límites impuestos por los resultados, por lo tanto, quienes determinan los temas a tratar para proponer soluciones serán los mismos ciudadanos. Por otra parte, los ciudadanos deben de deliberar en condiciones de igualdad, tanto a nivel formal como sustantivo: formal porque tendrán el mismo derecho a participar en todas las etapas del proceso deliberativo, y sustantivo porque la distribución de poder o de recursos no determinará sus posibilidades para contribuir en dicho proceso. Por último, la deliberación debe de terminar siempre con un consenso, el cual, en caso de no alcanzarse bajo las circunstancias ideales de igualdad y libertad, podrá ser terminado recurriendo a algún tipo de votación. De llegarse a utili-

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 206.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 206 y 207.

zar este recurso, lo importante será que la votación estuvo precedida por un debate e intercambio de razones, ya que esta es precisamente la diferencia entre la deliberación y la agregación de preferencias.<sup>52</sup>

El objetivo de la discusión se aleja de aquel que busca la perspectiva estratégica, el cual es la persuasión de la otra parte para que acepte las propuestas que a uno le beneficien. Por el contrario, la perspectiva deliberativa busca obtener soluciones políticas que favorezcan al bien común. La discusión es importante, pero su aportación real es que vincula a la justificación política con el razonamiento público. Así, las razones políticas válidas serán aquellas ideas o argumentos que ciudadanos libres, iguales y racionales puedan aceptar. Esta aceptabilidad estará determinada en razón de qué tanto busca un argumento el bien común dentro de una pluralidad de valores.<sup>53</sup>

Cohen explica la forma en la cual la deliberación se centra en el bien común a pesar de existir un pluralismo moral utilizando un doble nivel de discurso. El primer nivel se refiere al comportamiento ideal del ciudadano, el cual presupone que este llegará al debate sin tener preferencias establecidas de antemano, buscando encontrar la mejor solución política para el conjunto y no para sus intereses personales. Así, aunque este tenga distintas ideas o propuestas para llegar a una decisión, el razonamiento público se encargará de moldear las preferencias y reducir la diversidad, reduciendo los incentivos y la tendencia a falsificar y tergiversar la información.<sup>54</sup>

No obstante, siempre quedará latente el riesgo de que las personas busquen satisfacer sus propios intereses dentro de una deliberación. Es precisamente en la eliminación de las conductas estratégicas en la que se centra el segundo nivel del discurso, el cual establece que la necesidad de dar razones que sean aceptables para los demás influye también en las propuestas que el ciudadano presenta. Por lo tanto, una persona debe considerar más allá de su propio beneficio para establecer su postura dentro de una deliberación, ya que el hecho de que esta le beneficie no le servirá como argumento para que las demás la acepten. Es así como surge el cambio en la postura del individuo, ya que buscara que su propuesta cuente con elementos que contribuyan a alcanzar al bien común, ya que aquellas que buscan este objetivo serán las que sobrevivan a la deliberación.<sup>55</sup>

Esto no debiera llevarnos a pensar que la democracia ha fallado, que está en crisis o que tiene como destino próximo su desaparición. Cambiar

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 208 y 209.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 210 y 211.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 212 y 213.

de régimen no es la mejor solución, al menos no antes de intentar establecer medios que permitan a los ciudadanos participar también en la formulación de las soluciones a los problemas públicos que se presentan en sus comunidades; es por ello que en algunos países ya han tomado algunas medidas, ya sea por la presión de los ciudadanos o *motu proprio*. Algunas de las medidas tomadas son los presupuestos participativos, la aplicación de referendos y plebiscitos, la búsqueda de la equidad de género en los que ocupan los puestos públicos, la candidaturas independientes, la certificación de los procesos administrativos en dependencias gubernamentales realizados por empresas de la iniciativa privada que garantizan la aplicación de estándares internacionales sobre eficiencia administrativa, el establecimiento del voto con la utilización de herramientas electrónicas (urna electrónica, telefonía móvil, la web), los consensos construidos con organizaciones no gubernamentales.

Todo esto nos lleva a considerar que la democracia no es solo una forma de gobierno apoyada en instituciones que le dan sustento y sentido al concepto de participación ciudadana, sino que también tiene el significado de ser un régimen político que promueve los valores necesarios para que los integrantes de una sociedad logren esa participación.<sup>56</sup> Pero también se puede considerar como un sistema político, ya que, como forma de gobierno y como régimen, requiere de un sistema en el cual apoyarse y desenvolverse para poder alcanzar sus objetivos.

## IX CONCLUSIONES

La democracia de los antiguos fue concebida como una forma de gobierno natural para satisfacer las necesidades de la ciudad-estado. Si el ser humano es un animal social cuyo desarrollo de sus facultades personales y la satisfacción de sus necesidades económicas se obtienen en la convivencia grupal; si dicha convivencia dio como resultado la creación de ciudades que tenían que ser autónomas en lo político y autosuficientes en lo económico (las llamadas ciudades-estados); si las decisiones políticas afectaban tanto la vida comunal como la individual: entonces lo más natural es que el conjunto de ciudadanos, los muchos, el pueblo, el *demos*, ejerciera el poder político o *kratos* mediante asambleas y otros mecanismos de participación ciudadana. El pueblo era el capitán de la nave en la que transitaban.

No pocos se negaban a aceptar a la democracia como una forma de gobierno idónea, ya que, si bien es cierto que permite la participación y el involucramiento de muchas personas, no existe la garantía de que en

<sup>56</sup> Bandala, Omar, *Sistema político mexicano*, México, Red Tercer Milenio, 2012, p. 16.



el número elevado de participantes exista la sabiduría para conducir exitosamente a un pueblo, generalmente es lo contrario. Por otra parte, las circunstancias existentes en el origen de la democracia, sufrieron cambios significativos, como la expansión territorial, el incremento demográfico, la creciente complejidad de los asuntos públicos, la necesidad en algunos casos de poner orden en la sociedad utilizando métodos autoritarios; todos ellos fueron elementos que influyeron en el abandono de la democracia.

Con el surgimiento del Estado, lo hace también la democracia representativa poniéndose el énfasis en la parte electoral para conformar el gobierno con los representantes del pueblo, y limitando las funciones de este para que respete los derechos de los ciudadanos en forma individual, dando paso a la aparición de la democracia liberal.

En la época actual la sociedades sienten que la democracia liberal se ha quedado corta en cuanto a que no está ofreciendo las vías adecuadas para que el pueblo ejerza su soberanía y participe con mayor amplitud en la formulación y ejecución de las políticas públicas, así como para enfrentar los nuevos retos que ofrece una sociedad tan dinámica como lo es la de la era digital.

Antes de pensar en otras alternativas de forma de gobierno, se debe de mirar a la democracia como un proceso, y por lo mismo, sujeto a transformaciones que le permitan adaptarse a las necesidades actuales. La clave de esas transformaciones está en diseñar vías efectivas que permitan la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política de cada sociedad.

Retomamos el concepto de que la libertad solo se puede dar en el seno de la democracia, por lo que vale la pena conservarlo con el sistema político más apropiado, si bien tiene que estar en una constante transformación para resolver los desafíos de una sociedad que también está en continua evolución. Coincidimos con Sartori en que “únicamente la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas”.<sup>57</sup>

Por lo pronto, parece que la clave para el ajuste de los principios de la democracia a la aplicación de políticas públicas, está en la participación ciudadana. No basta con que gobernantes y gobernados reconozcan que en la democracia el poder y la ley son instrumentos básicos para su implementación y sostenimiento; es necesario agregarles un elemento muy importante, que es la virtud de acatar la libre adhesión a las leyes, y esto se logra con una mayor participación del pueblo en la elaboración de las mismas. “La

<sup>57</sup> Sartori, Giovanni, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 47.

democracia, en efecto, pierde todo sentido cuando la participación activa del pueblo no es ya útil a la ciudad”.<sup>58</sup>

## X. BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Nicolás Estévez, México, Editora Nacional, 1976.
- AVRITZER, Leonardo, “Democracy beyond Aggregation: the Participatory Dimension of Public Deliberation”, *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, iss. 2, article 10, 2012, [www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art10](http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art10).
- AYALA, Alfonso, *Democracia en la era digital*, México, UNAM-Congreso del Estado de Veracruz, 2012.
- BANDALA, Omar, *Sistema Político Mexicano*, 2012, Red Tercer Milenio, México, <http://www.slideshare.net/uexternado/sistema-politico>.
- BESSETTE, J. M., “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”, en Goldwin, R. A. y Schambra, W. A. (eds.), *How Democratic is the Constitution*, Washington, American Enterprise for Public Policy Research, 1980.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- , *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- , *Liberalismo y democracia*, trad. de José J. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- , *El futuro de la democracia*, 3a. ed., trad. de José J. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- CASTAÑO, Sergio Raúl, *Lecturas críticas sobre el poder político*, México, UNAM, 2012.
- DWORKING, Ronald, *Justice for hedgehogs*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 2011.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, *Estado y territorio*, México, UNAM, 1981.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y sociedad*, 3a. ed., México, UNAM, 1987.
- MARITAIN, Jacques, *El hombre y el estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1983.
- ORTIZ, Julio César, *Poder político y orden social*, México, UNAM, 1986, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1071>.
- SABINE, George H., *Historia de la teoría política*, 3a. ed., trad. de Vicente Herrero y rev. de Thomas Landon Thorson, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>58</sup> Sledziewsky, Elisabeth G., “Democracia”, en Ory, Pascal (comp.), *Nueva historia de las ideas políticas*, Madrid, Biblioteca Mondadori, 1992, pp. 350-354.

- SANCHO, Carmen, “Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 122, octubre-diciembre de 2003.
- SARTORI, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, trad. de Alejandro Pradera, México, Santillana Ediciones Generales, 2011.
- SEN, Amartya, *The idea of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 2009.
- SLEDZIEWSKY, Elisabeth G., “Democracia”, en Ory, Pascal (comp.), *Nueva historia de las ideas políticas*, Madrid, Biblioteca Mondadori, 1992.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.

## EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONAL EN ESTADOS UNIDOS. FALLA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS\*

Alfonso AYALA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La influencia del dinero en el Congreso.* III. *La influencia del dinero en la Suprema Corte.* IV. *El caso Citizens United.* V. *Consecuencias de Citizens United.* VI. *Disidencias acerca de los efectos de Citizens United.* VII. *La oportunidad histórica para el cambio.* VIII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El debate acerca de cómo el dinero influye en el sistema político de los Estados Unidos de América ha adquirido gran fuerza en los últimos años. La raíz del problema es la dependencia de los candidatos y representantes electos del financiamiento que las corporaciones realizan para las campañas políticas.

De esta forma, cuando el candidato logra salir victorioso en las elecciones, se crea una dependencia natural hacia sus benefactores, lo cual se ve reflejado en dos aspectos, el primero es cuando este toma decisiones que afectan directamente a sus benefactores, y el segundo es la percepción de parcialidad que crea en los ciudadanos, con el consecuente debilitamiento de las instituciones democráticas.

Así, cuando llegue el momento, el ahora funcionario buscará satisfacer los intereses de quienes lo apoyaron durante la campaña, aunque esto signifique actuar en contra de su ideología, su partido e inclusive obstruir el bien de todos los ciudadanos. Esta situación se traduce en la falta de credibilidad por parte de los ciudadanos hacia el régimen democrático que los gobierna.

Esto resulta más grave, si se considera que esta forma de corrupción no implica el pago de sobornos o la realización de actos ilícitos realizados por malos funcionarios públicos, pues estamos hablando de un sistema que se

\* El presente artículo ha sido preparado como un homenaje al profesor Lawrence Lessig, director del “Edmond J. Safra” Center for Ethics, de la Universidad de Harvard, basado en sus presentaciones tanto en dicha Universidad el 10. de noviembre de 2011, así como en su conferencia *Ética y elecciones*, efectuada en el Instituto Electoral Veracruzano, en la ciudad de Xalapa, Ver., México, el 10 de enero de 2013.

ha corrompido institucionalmente, y que crea una dependencia indebida en buenos funcionarios públicos.<sup>1</sup>

El problema de la influencia del dinero sobre el gobierno no es exclusivo del Poder Ejecutivo y del Legislativo, también afecta las dinámicas de servicios financieros, salud, educación, medios de comunicación, entre otros, en los cuales también se han generado relaciones de dependencia indebida. Es así como resulta importante dar una solución a este asunto, la cual requerirá de la voluntad común de los partidos políticos, y sobre todo del impulso de los ciudadanos para que el gobierno vuelva a depender de la gente y no de unos cuantos, tal y como los fundadores de los Estados Unidos lo concibieron en su momento.<sup>2</sup>

## II. LA INFLUENCIA DEL DINERO EN EL CONGRESO

Es así como el Congreso estadounidense vive una crisis de confianza, mientras que en el 2010 la credibilidad entre los ciudadanos hacia la Suprema Corte era del 76% y la del presidente de 61%, el Congreso presentó los niveles más bajos en su historia, al contar con la aceptación del 45% de la población. La razón: los estadounidenses rechazan aquello que no es auténtico. La gente considera que el Congreso carece de integridad y que es una simple ficción. Lo anterior debido a que en lugar de ser una institución que depende de la gente, ha desarrollado una patológica dependencia del dinero que financia las campañas electorales. Así, el Congreso se ha convertido en un mero recaudador de fondos que no responde a los intereses de la gente sino a los de aquellas corporaciones que financian las contiendas que determinan qué partido tendrá el poder.<sup>3</sup>

En Estados Unidos, la gran mayoría de las personas piensa que el dinero compra los resultados en el Congreso (88% en una encuesta realizada en el estado de California), lo cual, sea cierto o no, constituye un daño en la institución más importante de dicha democracia. La corrupción no se produce por debajo del agua sino a plena vista. Congresistas de ambos partidos han aceptado donaciones por parte de entidades privadas para después promover públicamente legislaciones que les beneficien.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Lessig, Lawrence, *Lesterland, The Corruption of Congress and How to End it*, TED Books.

<sup>2</sup> “Reclaiming the Republic”, *Boston Review*, 11 de noviembre de 2012, [http://www.bostonreview.net/BR36.6/lawrence\\_lessig\\_republic\\_lost\\_campaignn\\_finance\\_reform\\_rootstrikers.php](http://www.bostonreview.net/BR36.6/lawrence_lessig_republic_lost_campaignn_finance_reform_rootstrikers.php).

<sup>3</sup> Lessig, Lawrence, “How to get our Democracy Back”, *The Nation*, 22 de febrero de 2010, pp. 13-19.

<sup>4</sup> *Idem*.

El problema tiene su raíz desde la estructura de los mismos partidos, ya que estos fuerzan a sus miembros a conseguir fondos para otros miembros, recompensan a aquellos que recaudan mayores cantidades con lucrativas asignaciones a comités o posiciones de liderazgo. Así, el trabajo del Congreso se cambia, ya que los miembros de los partidos llegan a utilizar un parte significativa de su tiempo en la búsqueda de financiamiento. El progreso político depende de qué tanto se progresa en la recaudación de fondos. Por otra parte, esta situación ha provocado que los ricos se acerquen más a Washington en busca de favores políticos.<sup>5</sup>

Aunque los congresistas aseguran que el dinero no influye en sus decisiones, y que cuando mucho sirve para que los empresarios tengan acceso a información acerca de los asuntos públicos, la realidad es que, aunque fuera cierto que el recibir dinero para las campañas no influye en la votación de un congresista, la gran mayoría de los ciudadanos creerán que esa aportación sirvió para comprar una decisión en el Congreso. Así, aunque el dinero no corrompa a los congresistas sí corrompe a la institución, ya que disminuye su credibilidad y por lo tanto el interés de los ciudadanos de participar en asuntos del gobierno.<sup>6</sup>

Por otra parte, si el dinero realmente no afectara los resultados en el Congreso, no existiría otra explicación para la falta de atención del Congreso hacia los temas más serios que enfrenta el país, inclusive cuando los mismos partidos políticos se han pronunciado a favor de ciertas políticas. Así, los congresistas se rehúsan a atender cuestiones fundamentales (impuestos, protección al consumidor, ecología, salud) porque afectan a las empresas con las cuales han creado una dependencia.<sup>7</sup>

Las contribuciones que los actores privados hacen a las campañas políticas en Estados Unidos, si bien no pueden considerarse como corrupción, si se toma en cuenta la estricta definición de dicha palabra, la verdad es que pervierten un sistema al establecer lazos de influencia y dependencia entre los donadores y los políticos que son beneficiados por estos.<sup>8</sup> Si por corrupción únicamente se considera el sobornar, podría argumentarse que las contribuciones privadas en campañas políticas no constituyen para nada actos de este tipo. No obstante, este tipo de donaciones se traducen en impedimentos para actuar, ya que por su misma naturaleza humana serán

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Lessig, Lawrence, "Democracy after Citizens United", <http://www.bostonreview.net/BR35.5/lessig.php>.

más proclives a buscar que se satisfagan los intereses de aquellos de quienes se beneficiaron. Así, incluso cuando el mismo congresista tenga el más sincero deseo de trabajar por su electorado, la inevitable realidad será que el sentimiento de dependencia para con sus donadores inhibirá sus buenas intenciones. Por consiguiente, las contribuciones privadas son corruptas por el hecho de que debilitan al sistema.<sup>9</sup>

Para entender los peligros que generan estas relaciones de dependencia es necesario reconocer que existen dos tipos de corrupción: una personal que es el soborno, y otra la institucional o “corrupción de dependencia”, la cual ocurre cuando una institución desarrolla cierta dependencia en factores distintos de los que debería de depender. Esta corrupción no busca actos malignos ni malhechores, sino que se enfoca en encontrar economías de influencia que se desarrollan en un sistema determinado. El regular este tipo de corrupción busca prevenir que una institución se desvíe de su objetivo principal, el bien común, mientras que la regulación de la corrupción *quid pro quo* busca prevenir desviaciones individuales.<sup>10</sup>

Cuando un funcionario recibe dinero de un particular, será más que evidente que tomará las decisiones para favorecerlo debido al soborno, este podría argumentar que hubiera actuado de esa forma aun sin haber recibido dinero alguno. No obstante, de lo que se trata es de evitar que los políticos sean influenciados para que así estos no se alejen o no sean tentados a alejarse en su búsqueda por el bien común. La cuestión aquí es: ¿por qué si se prohíbe a un congresista tomar decisiones con base en sobornos, no se puede prohibir que este actúe con base en dependencias indebidas?, ¿no es igual de indebido poner los intereses de los donantes por encima del de los votantes?<sup>11</sup>

El argumento en contra del sistema de financiamiento de las campañas electorales radica en que no solo se ha erosionado la confianza en el Congreso, sino que también ha generado que se tomen más en cuenta intereses distintos a los de los votantes. Por lo tanto, la libertad de expresión no puede ser considerada de forma en que niegue el peligro que las aportaciones independientes representan si se les considera como una forma de corrupción de dependencia.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

### III. LA INFLUENCIA DEL DINERO EN LA SUPREMA CORTE

El problema de la ambigüedad que provocan las donaciones que las empresas hacen a las campañas políticas, al no poder determinarse claramente si se trata de actos de corrupción, también afecta al Poder Judicial, ya que los apoyos que un juez recibe para ocupar el cargo también generan un tipo de dependencia indebida, la cual consiste en la creación de un sistema con influencias informales y extragubernamentales que hace imposible que un juez decida de manera imparcial, al tomar como base únicamente los hechos y los argumentos presentados en un juicio.<sup>13</sup>

Es así como se está creando una tendencia consistente en crear relaciones de dependencia de los jueces con los capitales privados para que estos también puedan asegurar sus puestos. Aunque no se trata de sobornos, se buscará satisfacer las necesidades de los actores privados para que estos continúen acumulando riquezas, ya que esto se traducirá en un continuo flujo de dinero que le ayudará al funcionario a permanecer en su cargo. Esta dependencia contraviene todos los ideales de la democracia, pues los jueces también están obligados a responder a las necesidades de la gente. Por lo tanto, el sistema también se está debilitando desde el Poder Judicial.<sup>14</sup>

Sin embargo, la crítica de la ciudadanía acerca de la influencia que el dinero tiene sobre los funcionarios es más recurrente en el Poder Legislativo que en el Judicial, debido a que los jueces pueden argumentar que sus decisiones se derivan de la falta de claridad de los hechos o de la intromisión de intereses políticos. Por el contrario, cuando se toma una decisión en el Congreso, se considera casi un hecho que esta fue influenciada por las contribuciones a las campañas políticas. Así, se presume de antemano la integridad del Poder Judicial y la corrupción del Poder Legislativo, lo cual afecta en gran medida el poder, la importancia y el equilibrio entre estas ramas del poder.<sup>15</sup>

Aunque pueden existir otros factores que pueden influir en la decisión de un juez, el tema del dinero adquiere particular importancia. Lo anterior debido a que, de acuerdo con el sistema político estadounidense, la judicatura es un ente que debe de mantenerse aislado de la relevancia que el dinero tenga en la toma de decisiones. Por lo tanto, los jueces deben de ser muy cuidadosos en evitar que se piense que sus decisiones se toman por motivos

<sup>13</sup> Lessig, Lawrence, "What Everybody Knows and What too Few Accept", *Harvard Law Review*, noviembre de 2009, vol. 123, pp. 104-119 y 104-106.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 108 y 109.



que tienen que ver con el dinero, ya que esto debilitaría al Poder Judicial, ocasionando que los ciudadanos le empiecen a perder el respeto del que actualmente goza.<sup>16</sup>

Es así como la Suprema Corte debe establecer estándares para verificar de manera más rigurosa aquellos conflictos que pudieran surgir entre los jueces y sus benefactores. Esto es necesario para evitar que se propague el cáncer del encarecimiento y la falta de confianza en las decisiones judiciales. Por lo tanto, los jueces deben de ser cuidadosos en no tomar riesgos que impliquen que una decisión pueda ser calificada como dependiente de intereses monetarios y en las cuales no estén en juego valores importantes, demandas fuertes de justicia y que no exista otra institución que pudiera remediar el problema que se está considerando. Así, si no se cumplen estas tres condiciones, no vale la pena tomar ese tipo de riesgos. La Corte debe de sopesar la necesidad de intervenir contra los costos que dicha intervención puede tener para el sistema judicial.<sup>17</sup>

#### IV. EL CASO CITIZENS UNITED

La solución para regresar la credibilidad de la gente hacia las instituciones democráticas, sobre todo el Congreso, radica en evitar que se sigan formando relaciones de dependencia indebida o corrupción institucional. A pesar de los intentos realizados en los Estados Unidos, estos sufrieron un duro revés con el asunto *Citizens United vs. Federal Election Commission (FEC)*. En este caso, la Suprema Corte de Justicia reconoció que las corporaciones y sindicatos gozan de la libertad de expresión otorgada por la primera enmienda constitucional, y que poseen el derecho de gastar cantidades ilimitadas en campañas electorales.<sup>18</sup>

La decisión del caso *Citizens United* constituye un retroceso en la democracia estadounidense, ya que se le está otorgando un poder ilimitado a las corporaciones sobre las elecciones y la gobernabilidad del país. Así, esta decisión inclina la balanza en contra de los ciudadanos activos y el Estado de derecho, al hacer posible que los intereses económicos más poderosos del país manipulen no solo a los políticos y candidatos de forma individual, sino también el propio discurso político.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 104-119 y 110-111.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 104-119 y 112-118.

<sup>18</sup> Lessig, Lawrence, *op. cit.*, nota 8.

<sup>19</sup> "Democracy Inc.", *The Nation*, 28 de enero de 2010, <http://thenation.com/article/democracy-inc>.

Es así como se está actuando en contra de los ideales de los fundadores de Estados Unidos, quienes desde un principio consideraban que era necesario impedir que las corporaciones adineradas intentaran desafiar al gobierno y al Estado de derecho.<sup>20</sup> Por lo tanto, el no limitar los montos de aportación que las empresas pueden realizar a las campañas políticas, crea una distrofia en el sistema, ya que las elecciones se convertirán en un espectáculo más, en el cual las corporaciones harán todo lo posible por vender sus productos, dígase candidatos.<sup>21</sup>

El problema de la decisión de la Corte radica en que se considera que la libertad de expresión únicamente puede suprimirse si esta genera una corrupción *quid pro quo*, es decir, dar dinero a cambio de un favor político. Unos años antes, en el caso *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, la Corte reconoció otro tipo de corrupción, una más allá del *quid pro quo*, aludiendo a los efectos nocivos que la acumulación de ganancias provenientes de las corporaciones tienen en el sistema político, tomando en cuenta que estas aportaciones poco o nada tienen que ver con el apoyo a las ideas políticas que estas promueven. No obstante, el razonamiento del caso *Austin* quedó atrás, considerándose únicamente como corrupción aquella que implica un *quid pro quo*.<sup>22</sup>

El razonamiento utilizado por el juez Kennedy en el asunto *Citizens United*, señalaba que es natural que un congresista electo esté a favor de ciertas políticas que benefician a ciertos votantes y contribuyentes. Si el juez hubiera terminado su corolario hasta la palabra “votantes”, no existiría problema alguno. No obstante, al incluir contribuyentes, se está considerando que, en lugar de que la prioridad de un congresista sea el depender de sus votantes, la dependencia con la gente que aporta dinero a sus campañas está al mismo nivel, lo cual contraría evidentemente los principios más básicos de la democracia.<sup>23</sup>

Así, al aceptar este sistema de financiamiento de campañas, se está consolidando una brecha enorme entre los intereses de los ciudadanos y de los contribuyentes, siendo la más evidente la geográfica, ya que se dan casos en que los candidatos reciben contribuciones de corporaciones que se localizan en estados distintos a los cuales representarán en el Congreso.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Al respecto, *cf.* Hamilton, Alexander *et al.*, “El federalista número 52”, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica (versión Kindle).

<sup>21</sup> “Democracy Inc.”, *op. cit.*, nota 19.

<sup>22</sup> Lessig, Lawrence, *op. cit.*, nota 8

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

Por otra parte, la Corte argumentó que la aparente influencia no causará que el electorado pierda la fe en la democracia, debido a que las donaciones se realizan para ayudar a convencer a los votantes a emitir su sufragio en favor de un candidato, mientras que la influencia definitiva sobre los congresistas electos la tienen los votantes. No obstante, esta conclusión no está probada, ya que existe evidencia empírica que demuestra el escepticismo de los estadounidenses hacia las elecciones, ya que consideran que el papel que el dinero juega en estas es la principal causa de su pérdida de fe en la democracia.<sup>25</sup>

Actualizando la teoría del *iceberg* de Ethan Kaplan y Marcos Chamon (en virtud de la cual la influencia de un candidato depende de qué tan creíble sea la amenaza de que los donativos que reciba puedan generar contribuciones aún mayores para que otros actores beneficien a su contrincante) en un sistema de financiamiento electoral ilimitado, las probabilidades de influencia de las contribuciones son ilimitadas. Por ejemplo, supongamos que Exxon manifestara su voluntad de gastar un millón de dólares en cualquier distrito electoral para promover a candidatos que fueran escépticos hacia las teorías sobre el calentamiento global, mientras que Google publicara que gastará un millón en publicidad en línea con tal de derrotar a aquellos que se oponen al calentamiento global. En este caso, ninguna de las empresas necesitaría gastar realmente el dinero anunciado para lograr el efecto esperado, así Google podría gastar unos cuantos dólares, reportando esta contribución, y aun así la influencia de su declaración iría más allá de lo reportado, siempre y cuando la amenaza fuera creíble.<sup>26</sup>

Es así como la distrofia llegará al grado en que las empresas ni siquiera necesitarán desembolsar grandes cantidades en campañas políticas, debido a que bastará con que abiertamente manifiesten el apoyo que otorgarán a favor o en contra de algún candidato para plantear una amenaza a los actores políticos, y así obtener beneficios legislativos en cuanto a regulaciones fiscales, de protección al consumidor, laborales, entre otras.<sup>27</sup>

## V. CONSECUENCIAS DE CITIZENS UNITED

Los efectos de Citizens United afectan gravemente a la democracia estadounidense. El primer error de esta decisión fue determinar que las corporaciones son sujetos a la garantía de libertad de expresión que contempla

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> "Democracy Inc.", *op. cit.*, nota 19.

la primera enmienda. Las empresas son entidades artificiales creadas por el Estado con duración indefinida, las cuales están diseñadas para generar riqueza. En cambio, las personas mueren, no gozan de ventajas económicas, cuentan con una consciencia y no son impulsadas totalmente por intereses económicos. No por nada se determinó cien años atrás que las corporaciones, como entes artificiales que son, no cuentan con la garantía que prohíbe la autoincriminación.<sup>28</sup>

Por otra parte, Citizens United empeora el sistema de fondeo de las campañas políticas de diversas formas. En primer lugar, se determina que el gasto ilimitado durante una campaña política recae únicamente en el discurso, y no en el discurso combinado con la conducta. Además, se insiste en que evitar las grandes concentraciones de poder electoral no es lo suficientemente importante como para justificar los límites en el gasto masivo que los ricos hacen en campañas políticas. Por otra parte, se considera que, mientras el gasto en campañas políticas no esté vinculado a las actividades del gobierno, este no tiene por qué ser restringido. Por último, se establece que aunque prevenir la corrupción justifique regular las contribuciones en campañas políticas, no es relevante limitar los donativos independientes, dejando así de lado el sentido de obligación o miedo que dichas contribuciones generan en los políticos cuando resultan electos.<sup>29</sup>

Gracias a esta decisión, los ricos han adquirido un poder político sin proporciones, el cual ahora pueden ejercitar en secreto y aprovechar ilimitadamente al equiparar a las corporaciones con los individuos. En pocas palabras, otorgar los derechos de la primera enmienda a las corporaciones es darles el derecho de gastar el dinero que consideren necesario para comprar una elección.<sup>30</sup> El resultado de lo anterior se ejemplifica con la creación de los denominados “Super PAC”, los cuales son comités políticos establecidos y administrados por corporaciones, sindicatos y otro tipo de organizaciones que tienen la posibilidad de recabar cantidades ilimitadas de dinero para invertirlo en la promoción de candidatos o ataques negativos a sus contrincantes. Los “Super PAC” tienen la obligación de reportar a la Comisión Federal de Elecciones quiénes son sus donantes, y tienen prohibido donar directamente a los candidatos políticos.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Neuborne, Burt, “Corporations aren’t People”, *The Nation*, 21 de enero de 2011, pp. 20-22; p. 20.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> Brito, Themys, “Qué es un comité de acción política, o PAC”, *About.com*, <http://politica.about.com/od/Elecciones/a/Qu-E-Es-Un-Comit-E-De-Acci-On-Pol-Itica-O-Pac.htm>.

Aunque por ley está prohibido que la campaña política del candidato y del “Super PAC” coordinen sus estrategias, la realidad es que los asesores de campaña son normalmente quienes lideran a estos comités. Estas organizaciones han acumulado cantidades significativas de dinero, la denominada Restore Our Future que apoyó a Mitt Romney en contra de Newt Gingrich, recaudó 30 millones de dólares en el 2012, mientras que su opositora Winning our Future recibió 5 millones de Sheldon Adelson, un propietario de casinos y amigo personal de Gingrich.<sup>32</sup>

Es así como el Congreso se ha corrompido por la influencia del dinero, los políticos gastan del 30 al 70% de su tiempo buscando obtener recursos de sus donantes, los cuales no representan al pueblo: el 0.26% de los estadounidenses dan más de doscientos dólares en campañas políticas, el 0.05% aporta el máximo a algún candidato, el 0.01% da más de diez mil dólares en un ciclo electoral, mientras que un 0.0000063% ha entregado cerca del 80% del dinero que los “Super PAC” han gastado en elecciones. Esta última cifra se traduce en 196 personas, por lo tanto, mientras que una persona cuenta con un solo voto en la democracia, las voces de esta pequeña facción adquiere mayor peso que la de los demás.<sup>33</sup>

De hecho, durante las elecciones de 2010 se gastaron más de cuatro mil millones de dólares en ambos partidos, de los cuales la mayoría se utilizaron en propaganda negativa o engañosa. Además, los republicanos ganaron en cincuenta y tres, de los setenta y dos distritos contendidos en la Cámara de Representantes, y en al menos tres de los puestos del Senado en los cuales fueron apoyados por corporaciones, aunque no se sabe con exactitud cuánto dinero fue aportado debido a que no existe ley que obligue a revelar el monto de dichas contribuciones. En este sentido, sale a la luz otro de los perjuicios que causa la decisión de Citizens United, ya que los votantes están sujetos a una avalancha de información emitida de forma unilateral, justo antes de que las elecciones se lleven a cabo, la cual está auspiciada por una corporación que cuenta con recursos ilimitados, sin que en muchos casos el mismo votante lo sepa.<sup>34</sup>

Al final, Citizens United otorga a un pequeño grupo de empresarios el utilizar grandes cantidades de dinero para comprar elecciones en secreto, utilizando formas de expresión que difícilmente pueden evitarse. Aproximadamente

<sup>32</sup> Baumann, Susana, “El fenómeno Super PAC llega a los hispanos”, *About.com*, <http://hispanos.about.com/od/Hispanos/a/Qu-E-Es-Un-Super-Pac-Parte-I.htm>.

<sup>33</sup> Lessig, Lawrence, “An Open Letter to the Citizens against Citizens United”, *The Atlantic*, 23 de marzo de 2012, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/03/an-open-letter-to-the-citizens-against-citizens-united/254902/>.

<sup>34</sup> Neuborne, Burt, *op. cit.*, nota 28, pp. 20-22; p. 20.

madamente, 80% de los estadounidenses no desean ser bombardeados con propaganda electoral proveniente de las empresas, sin embargo, Citizens United insiste en que una campaña electoral corporativa masiva y no restringida es buena para los ciudadanos.<sup>35</sup>

La influencia del capital en las decisiones del Congreso es evidente. En un estudio realizado por Maplight.org, se presentó una lista que relacionaba el dinero donado por corporaciones y los resultados producidos. Así, se señalaba que cada legislador que había votado por el sí, para disminuir los efectos de una iniciativa de ley que favorecía el desarrollo de nuevas fuentes de energía, y así preservar el medio ambiente, había recibido un promedio de treinta y siete mil setecientos dólares de compañías de gas, petróleo, energía nuclear y carbón durante el periodo que va del 2003 al 2008, mientras que aquellos que votaron en contra, solo recibieron un promedio de once mil trescientos cuatro dólares.<sup>36</sup>

## VI. DISIDENCIAS ACERCA DE LOS EFECTOS DE CITIZENS UNITED

El hecho de que el Congreso es la causa más evidente de los problemas que enfrenta la democracia estadounidense ha sido detectado por un gran número de analistas, no obstante, la mayoría se equivoca al determinar la fuente de este problema. Muchos lo atribuyen a la rigidez de las arcaicas reglas que rigen a dicha institución, sobre todo al Senado, así se culpa de muchos males al obstruccionismo parlamentario (filibusterismo). Otros consideran que el cabildeo es lo que provoca estos problemas, por lo que se piensa que la corrupción se erradicaría si se elimina a los cabilderos. Por último, se piensa que el partidismo excesivo es el problema, ya que se ha perdido civilidad y una causa común, dando prioridad a los fines del partido por encima del bien común. No obstante, todos estos problemas son síntomas de una enfermedad común: la dependencia indebida.<sup>37</sup>

En cuanto a los efectos de Citizens United, se asegura que estos han sido sobrestimados, ya que en realidad no tuvo un impacto significativo en las elecciones de medio término en 2010. Lo anterior, debido a que en las dos terceras partes de los escaños en el Congreso, que cambiaron de demócratas a republicanos, fueron los demócratas perdedores quienes gastaron más dinero. Por lo tanto, el control corporativo del sistema político no se vio re-

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>36</sup> Calhoun, Emily, "How Money Watered Down the Climate Bill", Maplight.org, <http://maplight.org/how-money-watered-down-the-climate-bill>.

<sup>37</sup> Lessig, Lawrence, *op. cit.*, nota 3, pp. 13-19, p. 16.

flejado en este caso. Por el contrario, se considera que cualquier regulación en contra de Citizens United significaría limitar la libertad de expresión en relación a la elección u oposición hacia un candidato, lo cual podría servir para justificar, siguiendo la misma lógica, el criminalizar la publicación de un libro por parte de una corporación, si este fuera escrito con el motivo de apoyar la votación de un candidato.<sup>38</sup> Lo anterior es inadmisiblesi se considera que la libertad de expresión adquiere su valor en la medida en que es capaz de informar al público, y no depende de la identidad de su fuente, sea corporación, sindicato o individuo.<sup>39</sup>

De hecho, se ha considerado que, debido a que los sindicatos también tienen la misma libertad para hacer donaciones a favor de sus candidatos predilectos, gracias a Citizens United estos contarán con un mecanismo de presión en contra de las empresas. Sin embargo, la realidad es que las cantidades que estos aporten no se acercan siquiera a las posibilidades que los grandes conglomerados empresariales tienen disponible para invertir en campañas políticas. Además, existe una gran diferencia entre los sindicatos y las corporaciones. Los sindicatos son asociaciones libres conformadas por personas que se asocian para defender sus intereses económicos y políticos, y su dinero proviene de las aportaciones de sus miembros. Por el contrario, el dinero de las empresas proviene de las ganancias generadas por sus transacciones comerciales, las cuales nada tienen que ver con la política.<sup>40</sup>

## VII. LA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA EL CAMBIO

La sociedad estadounidense no se ha quedado impávida ante este problema que cada vez afecta de manera más grave a su democracia. Organizaciones de la sociedad civil como MovetoAmend.org, Public Citizen, Coffee Party, United Republic y Common Cause, han presionado para que se obtengan resoluciones en las ciudades que demanden al Congreso presentar una iniciativa de enmienda constitucional para revertir la sentencia de Citizens United, y así restaurar la democracia a los ciudadanos. Este movimiento ciudadano ha sido impulsado por gente cuya motivación no es otra que el observar la creciente falta de credibilidad de las instituciones, se trata de

<sup>38</sup> Abrams, Floyd, “Remember the First Amendment?”, *The Nation*, 21 de enero de 2011, pp. 19 y 20.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>40</sup> Neuborne, Burt, *op. cit.*, nota 28, p. 23.

personas de todo tipo de ideas políticas que se han unido para demandar que el gobierno cumpla mejor con sus funciones.<sup>41</sup>

Dentro del Congreso también han iniciado las movilizaciones. A partir de la decisión de *Citizens United*, se inició un movimiento tendente a contener los daños que esta puede causar. Estas iniciativas incluyen el requerimiento de la aprobación de los accionistas para realizar aportaciones a campañas políticas, obligar a los administradores a adquirir responsabilidad personal por los anuncios comprados con fondos de la empresa, y asegurarse de que los gastos realizados por subsidiarias estadounidenses de compañías extranjeras se identifiquen como tales, y por lo tanto se prohíban.<sup>42</sup>

No obstante, la reacción en contra de la influencia que el dinero tiene en la democracia estadounidense no puede limitarse a revertir los efectos de *Citizens United*. Lo que debe de atacarse es la raíz de dicha corrupción, es decir, la forma en cómo se financian las campañas políticas. En estados como Connecticut, Maine y Arizona se han realizado esfuerzos por resolver este problema, lo mismo ocurre en la ciudad de Nueva York. En estos casos se ha dado a los candidatos la oportunidad de fundear sus campañas únicamente con pequeñas contribuciones, reduciendo la esfera de influencia a pequeñas porciones divididas entre los ciudadanos.<sup>43</sup>

Lo mismo puede hacerse a nivel federal, el Congreso puede tomar medidas para prevenir la corrupción de dependencia, puede adoptar un sistema voluntario de pequeñas contribuciones en el cual los candidatos acuerden tomar no más de cien dólares por ciudadano, mientras que el gobierno puede igualar dicha cantidad con algún múltiplo. Otra opción es adoptar el sistema de “*vouchers* democráticos” propuesto por Ackerman-Ayres, en virtud del cual un ciudadano podría aportar hasta cincuenta dólares a cualquier candidato, siempre y cuando corresponda al distrito en el que vive, lo cual implicaría que los candidatos tuvieran que dedicar tiempo en hablar con los votantes, y además la dependencia sería equitativa debido al pequeño monto que tendrían las contribuciones.<sup>44</sup>

Sin embargo, la oportunidad de remediar este problema la tiene en sus manos el presidente Barack Obama, quien durante su campaña prometió que uno de sus objetivos sería precisamente devolver la democracia a la gente. Sin embargo, el objetivo de reformar la forma en cómo opera el Congreso ha salido de la retórica del presidente, optando por lidiar con el Con-

<sup>41</sup> Lessig, Lawrence, *op. cit.*, nota 33.

<sup>42</sup> “*Democracy Inc.*”, *op. cit.*, nota 19.

<sup>43</sup> Lessig, Lawrence, *op. cit.*, nota 33.

<sup>44</sup> Lessig, Lawrence, *op. cit.*, nota 18.



greso bajo sus propias reglas. Los discretos límites al cabildeo, y los tímidos llamados hacia los límites que tiene el Congreso para revelar información son medidas simbólicas con poco efecto. Si Obama realmente quiere cambiar al país, lo que debe de hacer es echar abajo al Congreso recaudador de fondos. Esto no es fácil, se trata de una tarea que puede equipararse a la implementación del *New Deal* después de la Guerra Civil, no obstante, si hay alguien que puede hacerlo es el presidente Obama.<sup>45</sup>

Es necesario tomar acciones para que el Congreso recupere su integridad institucional y remover su dependencia de los capitales privados. Dos cambios deben de realizarse para lograr este objetivo. Primero, regresar al principio de las elecciones fondeadas por los ciudadanos. Esto puede llevarse a cabo de varias formas, siendo la más factible la iniciativa propuesta por el demócrata John Larson y el republicano Walter Jones en la Cámara de Representantes y por los demócratas Dick Durbin y Arlen Specter en el Senado. Se trata de un híbrido entre el fondeo público tradicional y las donaciones por montos pequeños (*small-dollar donations*). Bajo el nombre de *Fair Elections Now Act* la iniciativa propone que los candidatos pueden optar por un sistema que les dará, después de librar algunos obstáculos, recursos sustanciosos para llevar una campaña. Los candidatos también podrán recolectar el dinero que requieran en contribuciones topadas a cien dólares por ciudadano.<sup>46</sup>

El segundo cambio consiste en prohibir a cualquier congresista ejercer cualquier facultad de cabildeo o asesoría en Washington por un periodo de siete años contados a partir de que deje el cargo. Lo cual contribuirá a que esta actividad deje de ser vista como una opción para iniciar una carrera por parte de los congresistas una vez que dejan el cargo.<sup>47</sup>

No obstante, lo anterior no será suficiente tomando en cuenta las decisiones que la Corte ha tomado, sobre todo en el caso *Citizens United*. Por lo tanto, es necesario impulsar una enmienda constitucional que se enfoque en la independencia institucional. Existe la posibilidad de que dos terceras partes de las legislaturas de los estados convoquen a la celebración de una convención para proponer una enmienda. No necesariamente se requiere determinar el tema a tratar, sino simplemente hacer la convocatoria y ahí tratar diversos temas que tengan que ver con la Constitución. No obstante conseguir que se lleve a cabo esta convención no es nada fácil, de hecho

<sup>45</sup> Lessig, Lawrence, *op. cit.*, nota 3, pp. 13-19, pp. 16-18.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 13-19, p. 18.

<sup>47</sup> *Idem*.

puede considerarse “políticamente imposible”, es por ello que Obama se encuentra en un momento inmejorable para llevar a cabo esta reforma.<sup>48</sup>

Continuar con la tendencia actual implicaría aumentar la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas con la consecuente falta de participación política que esto conllevaría.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMS, Floyd, “Protecting Speech”, *The Nation*, 21 de enero de 2011.
- BAUMANN, Susana, “El fenómeno ‘Super PAC’ llega a los hispanos”, About.com, <http://hispanos.about.com/od/Hispanos/a/Qu-E-Es-Un-Super-Pac-Parte-I.htm>.
- BRITO, Themys, “Qué es un comité de acción política, o PAC”, About.com, <http://politica.about.com/od/Elecciones/a/Qu-E-Es-Un-Comit-E-De-Acci-On-Pol-Itica-O-Pac.htm>.
- CALHOUN, Emily, “How Money Watered Down the Climate Bill”, Maplight.org, <http://maplight.org/how-money-watered-down-the-climate-bill>.
- “Democracy Inc.”, *The Nation*, 28 de enero de 2010, <http://thenation.com/article/democracy-inc>.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, “El federalista número 52”, *El Federalista*, México, FCE.
- LESSIG, Lawrence, “An Open Letter to the Citizens Against Citizens United”, *The Atlantic*, 23 de marzo de 2012, <http://www.theatlantic.com/politics/archives/2012/03/an-open-letter-to-the-citizens-against-citizens-united/254902/>.
- , *Lesterland. The Corruption of Congress and How to End it*, TED Books.
- , *Republic Lost. How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop it*, Twelve Group Editorial.
- , “Democracy after Citizens United”, <http://www.bostonreview.net/BR35.5/lessing.php>.
- , “How to Get our Democracy Back”, *The Nation*, 22 de febrero de 2010.
- , “What Everybody Knows and What too Few Accept”, *Harvard Law Review*, noviembre de 2009, vol. 123.
- NEUBORNE, Burt, “Corporations aren’t People”, *The Nation*, 21 de enero de 2011.
- , “The Censorship Canard”, *The Nation*, 21 de enero de 2011.
- “Reclaiming the Republic”, *Boston Review*, 11 de noviembre de 2012, [http://www.bostonreview.net/BR36.6/lawrence\\_lessing\\_republic\\_lost\\_campaignn\\_finance\\_re\\_form\\_rootstrikers.php](http://www.bostonreview.net/BR36.6/lawrence_lessing_republic_lost_campaignn_finance_re_form_rootstrikers.php).

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 13-19, pp. 18 y 19.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER. LA IGUALDAD EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Francisco Javier GUERRERO AGUIRRE

SUMARIO: I. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.* II. *Concursos para mujeres.* III. *Otras medidas político electorales.* IV. *Conclusión.*

En materia de derechos políticos de las mujeres, la primera mitad del siglo XX, por lo menos en los países occidentales, fue una época de expansión y de extensión del derecho a votar. El final del siglo XX y el inicio del XXI están marcados por el reclamo de hacer efectivo el derecho de las mujeres a ser votadas, así como por la evaluación de los resultados de la necesidad de una mayor participación femenina en el poder político. Equidad en la representación pública.

México no es la excepción, el desarrollo de medidas legales para promover la equidad de género, centradas en la participación política, ha resaltado esta tendencia.

El aniversario del sufragio femenino es el 17 de octubre; en 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines expide la reforma a los artículos 34 y 115, fracción I de la Constitución, en la que se otorga plenitud de los derechos ciudadanos a la mujer mexicana. Este año festejaremos el 60 aniversario. Pero la distancia entre la posibilidad de elegir y la de resultar electa es aún considerable.

Desde la reforma al artículo 34 constitucional en 1952 que posibilita el derecho de la mujer a votar, hasta nuestros días, la participación política de la mujer ha tenido un avance importante aunque paulatino; en tan solo sesenta años podemos afirmar que la mujer ha pasado de no poder siquiera votar, al ejercicio pleno de los derechos de poder ser votada y de participar de forma activa en la vida política del país; si bien la meta no se ha alcanzado de forma total, tenemos avances que han sido reconocidos incluso en el plano internacional.

El reconocimiento de los derechos del género femenino ha sido un trabajo constante; cuando se otorgó la calidad de ciudadanos, se cumplía una promesa e iniciaba otra: la lucha por el ejercicio pleno de los derechos de participación política de las mujeres en el país.

Si consideramos que el padrón electoral está constituido por 51.77% de mujeres (IFE, 2008),<sup>1</sup> el porcentaje de estas en cargos de elección popular no es de ninguna manera proporcional al que representan de la población total. La subrepresentación del sexo femenino en cargos de elección popular, y en general en espacios de decisiones públicas, sigue siendo un reto a la representatividad democrática.

La inclusión de las mujeres en la política no solo debe ser entendida como un requisito de la democracia en términos numéricos, sino que la participación plena de las mujeres es indispensable para atender sus necesidades específicas, hacer visibles las diferencias entre mujeres y hombres, y que esto permita impulsar acciones especiales temporales que ayuden a reducir las brechas entre ambos sexos, así como políticas permanentes de mejora de las condiciones de las mujeres.

En este contexto, y sobre la base de la igualdad jurídica y el reconocimiento de la desigualdad real, de condiciones, intereses, necesidades, circunstancias y prioridades, habría que aplicar políticas equitativas que nos lleven a una igualdad real, a una igualdad sustantiva, de contenido entre mujeres y hombres.

Así es como se traduce la obligación nacional e internacional del Estado mexicano frente a sus ciudadanas. No es una concesión graciosa a las luchas que muchas mujeres destacadas han dado desde diferentes frentes y tiempos, sino una necesidad imperiosa para dar contenidos de calidad a la democracia mexicana.

Para este ejercicio pleno, es fundamental, entre otros derechos, la participación política bajo tres de sus manifestaciones fundamentales: primero, el derecho a votar y a ser elegido o elegida; segundo, el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos; y tercero, el derecho a tener acceso a la función pública.

Son destacados hombres y mujeres que han posibilitado esta realidad, promoviendo una nueva cultura política en donde existen espacios de inclusión clara para ambos sexos, y en donde se realizan acciones afirmativas diversas para seguir en el camino hacia la igualdad sustantiva.

Hoy existe un consenso generalizado sobre la injusticia que implica la monopolización del poder en manos de los hombres, y sobre las implicaciones que ha tenido la exclusión histórica de las mujeres en la vida pública, no solo en términos de subrepresentación en los cargos públicos en todos los ámbitos de gobierno, sino también en la lectura y comprensión de la política, como señala Jaqueline Peschard, “en códigos y pautas masculinas,

<sup>1</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

marginando a las mujeres tanto en las deliberaciones como en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés para la colectividad”.<sup>2</sup>

Este avance en la participación política de las mujeres en nuestro país puede ser entendido de mejor forma si se tiene claridad sobre las obligaciones derivadas de los marcos legales nacional e internacional.

A partir de la reforma constitucional al artículo primero en 2011 se consagra el principio “pro persona”, que señala explícitamente: “En los Estados Unidos Mexicanos las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En términos generales esto significa que los derechos humanos considerados en los tratados internacionales son parte de las garantías constitucionales, lo que representa la obligación del Estado para promoverlos y respetarlos.

Asimismo, en la actualidad, a nivel internacional existe un conjunto de instrumentos vigentes que han contribuido a visualizar y, en algunos casos, mejorar las condiciones sociales y políticas de las mujeres. El punto de partida fue la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.<sup>3</sup>

Sigue la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (1952) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en donde es posible ubicar los documentos a partir de los cuales comenzaron a utilizarse términos como “indivisibilidad de los derechos” y su “universalización absoluta”, bajo una perspectiva jurídica que incluye un concepto moral y político. Estos términos van en conjunto con otros como “interdependencia” e “integralidad” de los derechos.

La importancia de firmar la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos radica en su carácter vinculante a condiciones básicas de los sistemas democráticos: el derecho a la participación política, los derechos a votar y ser electa/o, y a tener acceso a la función pública en todos los poderes y niveles de gobierno. Ambos documentos, a la vez, se vinculan con la Carta Democrática Interamericana (2001) establecida entre los Estados pertenecientes a la Organización de Estados Americanos.

<sup>2</sup> Peschard, Jaqueline, *La cultura democrática*, México, IFE, 2004, p. 173.

<sup>3</sup> [www.un.org](http://www.un.org).

## I. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

En esta ruta ha sido fundamental la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por México el 23 de marzo de 1981, año en el que entró en vigor en nuestro país. El artículo 7 de dicha Convención dispone que:<sup>4</sup>

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Y en su artículo 8 señala que: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.<sup>5</sup>

Sobre este aspecto, el Comité de la CEDAW recomendó al Estado mexicano en 2006, lo siguiente:

29. El Comité recomienda al Estado Parte que fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública. Recomienda también al Estado Parte que introduzca medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, a fin de acelerar las gestiones para facilitar

<sup>4</sup> Versión consultada el 28 de agosto de 2012 en <http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/cedaw/cedaw.pdf>.

<sup>5</sup> CEDAW, 1981.

el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo, en particular en el servicio exterior.<sup>6</sup>

El 17 de julio de 2012 tuve la oportunidad de ser comisionado, por parte del Instituto Federal Electoral, para participar como parte de la delegación mexicana en la sustentación del informe 7o. y 8o. consolidado del Estado mexicano ante las expertas y el experto de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés) en la sede de la ONU. Por primera vez, el IFE fue invitado a formar parte de la delegación mexicana, para poder referir lo que corresponde al tema de la participación política de la mujer en México.

Al respecto se informó de los avances en la participación política a partir de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008 y a los instrumentos jurídicos que sirvieron para su aplicación real en este proceso electoral de 2012; se refirió la emblemática resolución del Tribunal Electoral SUP-JDC/12624/2011 y el Acuerdo del Consejo General CG/13/2012 para acatarla, que finalmente implicó para los partidos políticos la obligación de cumplir sin excepciones con la cuota de 60-40%, que considera la ley, en la postulación de candidaturas al Congreso, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, así como en lo que se refiere a candidaturas propietarias y suplentes, lo anterior para dejar atrás y para siempre el fenómeno conocido como el de las “juanitas” que permitía de alguna forma darle la vuelta a la norma de cuotas de género.

Lo anterior implicó que en la cámara baja (diputados) hay 185 mujeres (37%) y en la alta (senadores) 42 (32.81%).<sup>7</sup>

En el Consejo General, el 5 de septiembre de 2012, se propuso el Proyecto de Acuerdo ante el Consejo General, que tuvo por objeto promover la difusión del Informe sobre la Evolución Normativa y las Medidas Afirmativas para la Aplicación Efectiva de las Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, a las legislaturas locales, a los órganos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral, así como al Comité Técnico de Expertas/os en Materia de Género y No Discriminación, y a las juntas ejecutivas locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

El Informe y el Acuerdo fueron distribuidos posteriormente en los congresos locales, en las presidencias municipales, en las gubernaturas de los estados y en las salas regionales del Tribunal, buscando que a través de su

<sup>6</sup> Recomendaciones del Comité de la CEDAW al 6o. Informe de México, 2006.

<sup>7</sup> “Hablemos de género”, <http://genero.ife.org.mx>.

difusión pública, sirviera de ejemplo a seguir, en relación con los logros realizados en torno al ejercicio y protección de los derechos político-electorales de las mujeres.

En este sentido, dicho Acuerdo se elaboró para dar cumplimiento con el compromiso realizado ante la CEDAW, con el objetivo de difundir principalmente a las legislaturas locales, órganos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral, los trabajos realizados por el Instituto, respecto a la experiencia del IFE en la aplicación de las cuotas de género, o medidas temporales a favor de la igualdad política de mujeres y hombres.

Con la finalidad de aportar información entre las esferas de intervención local y promover la adopción de medidas similares a nivel nacional, tomando en consideración las diferencias.

El Informe sobre la Evolución Normativa y las Medidas Afirmativas para la Aplicación Efectiva de Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, señala que mientras en el 2006 solo 137 mujeres conformaron la Cámara de Diputados, representando el 27.4%; en las elecciones de julio de 2012, fueron 185 mujeres en esta elección, equivalente al 36.8%.

En la Cámara de Senadores, en 2006, resultaron elegidas solo 19 mujeres, representando el 15.08%; mientras que para la presente legislatura se incorporaron 42 mujeres en la cámara alta, lo que representó el 33%.

El contenido del Informe mostró el avance en la participación política de las mujeres en nuestro país, a partir del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los marcos legales internacional y nacional.

Por ejemplo, la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos que dio reconocimiento constitucional a los tratados internacionales, al mismo nivel que las garantías constitucionales, además de un conjunto de instrumentos que han contribuido a visibilizar, y en algunos casos, a mejorar las condiciones sociales y políticas de las mujeres.

En noviembre de 2012 el Estado recibió las recomendaciones finales que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, formuló al Estado mexicano, contenidas en el documento: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por conducto de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, dependiente de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, al respecto me permito señalar que estas fueron difundidas a las 32 juntas ejecutivas locales de los estados, para que por su conducto fueran dirigidas a las 300 juntas ejecutivas distritales.

El Comité reconoció las modificaciones realizadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, que introdujo un sistema de cupos de género para registrar a los candidatos en una proporción



de 40:60, y recibió con beneplácito los resultados preliminares de las elecciones federales (2012), con los porcentajes ya señalados.

Exhortó al Estado a aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y consideró que las preocupaciones y recomendaciones señaladas en las observaciones finales requerían la atención prioritaria del Estado parte, hasta la presentación del próximo informe periódico.

Asimismo, el Comité exhortó al Estado a que centrara en esas esferas sus actividades de aplicación y a que, en el próximo informe periódico, indicara las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. Además, el Comité solicitó al Estado parte que transmitiera las presentes observaciones finales a todos los ministerios (secretarías) pertinentes, a la Asamblea Nacional y a la judicatura, a fin de asegurar su plena aplicación.

## II. CONCURSOS PARA MUJERES

Tomando en consideración estos compromisos internacionales, en el Consejo General del IFE, apenas el pasado 3 de septiembre, se aprobó por unanimidad el acuerdo que previamente había sido tomado en la Comisión del Servicio Profesional Electoral; los integrantes de esta, en sesión celebrada el 24 de julio de 2013, discutimos y aprobamos la modificación al Proyecto de Acuerdo que se nos presentó respecto de los lineamientos del Concurso Público 2013, para que se incluyera una medida afirmativa especial de carácter temporal, que promueva la participación exclusiva de mujeres en este concurso.

De esta forma, según lo aprobó por unanimidad también la Junta General Ejecutiva, el Concurso Público 2013-2014 será exclusivo para mujeres, y se llevará a cabo bajo tres convocatorias (las de puestos altos, medios y bajos) para ocupar las 96 plazas vacantes del Servicio Profesional Electoral, que serán abiertas.

El Concurso, como es tradicional, sigue varias etapas: cumplimiento del perfil, la aplicación de exámenes de conocimientos generales y conocimientos técnicos-electorales. Las aspirantes que obtengan un promedio aprobatorio pasarán a examen psicométrico y entrevistas, el promedio más alto será el que acceda a la plaza.

Como siempre ha sido, aun con la implementación de esta medida extraordinaria, el acceso y permanencia en el Servicio Profesional Electoral están basados principalmente en el mérito.

Para justificar y entender esta medida histórica, es importante precisar algunos datos; en el periodo de 1999 a 2010 se han realizado ocho concursos públicos, en promedio resultaron ganadores 1,717 personas, de las cuales 75.48% fueron hombres y 24.52% mujeres.

El Servicio Profesional Electoral actualmente se integra por un total de 2 mil 246 plazas, de las cuales 78.20% están ocupadas por hombres y solo 21.80% por mujeres, lo que representa una brecha de desigualdad real de más de 56 puntos porcentuales.

La realización de un concurso especial en donde se aplique la medida afirmativa temporal propuesta, en donde la totalidad de las plazas que se van a concursar sean ocupadas exclusivamente por mujeres, representará un incremento de 3.4% de plazas del servicio profesional, ocupadas por mujeres. Es un avance.

Desde luego existen resistencias a este tipo de medidas afirmativas, sin embargo, hasta ahora estas han demostrado su eficacia para lograr un mayor equilibrio en la participación, y como su nombre lo dice son temporales que inciden en un aspecto específico que se desea equilibrar, en este caso el servicio profesional del IFE.

Sabemos que el acuerdo del Consejo General ha sido impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, por lo que estaremos pendientes de la resolución que en su momento adopte este órgano de revisión constitucional electoral, pero soy un convencido de que solamente con estas decisiones extremas podremos cumplir, por lo pronto en el IFE, con los compromisos asumidos por México ante la CEDAW.

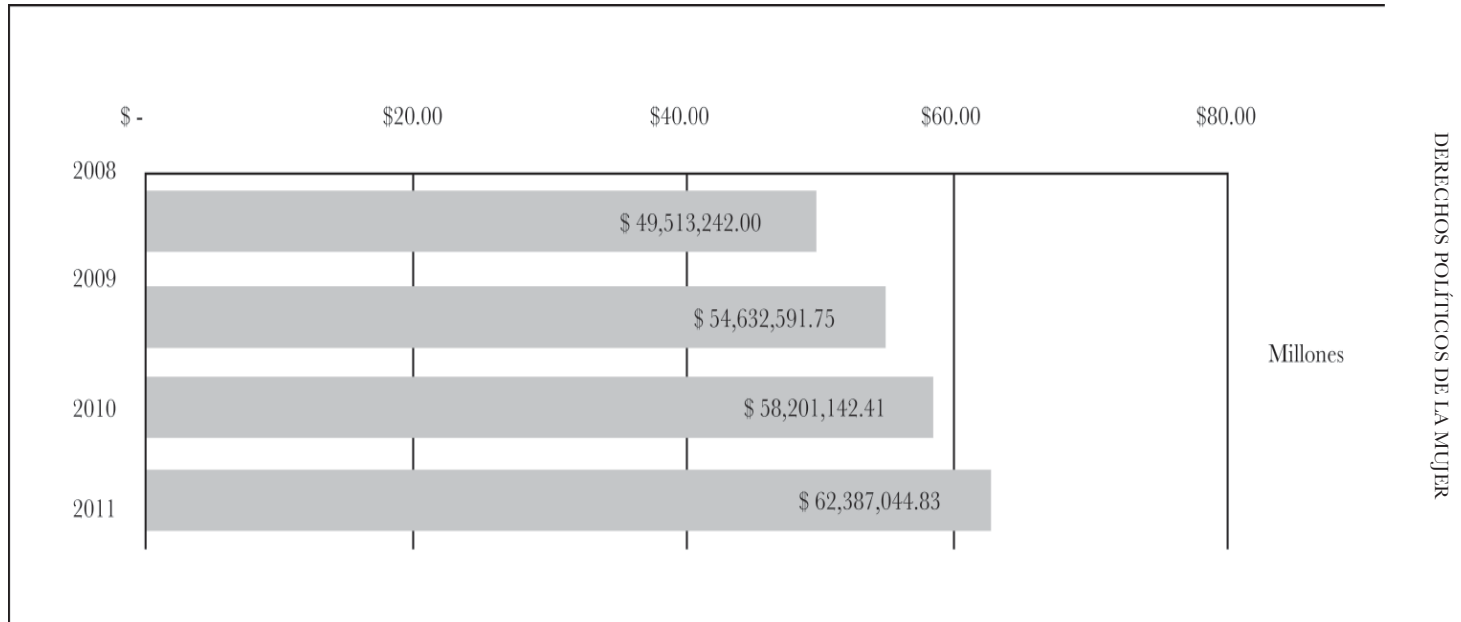
### III. OTRAS MEDIDAS POLÍTICO ELECTORALES

Sobre el derecho de las mujeres a participar y ser elegibles, se ha establecido la obligación para que los partidos políticos nacionales destinen al menos 2% del financiamiento público anual, con el fin de capacitar, promover y desarrollar el liderazgo político de las mujeres (artículo 78, párrafo 1, inciso a, fracción V del Código Federal de Instituciones Electorales).

Con base en el marco jurídico, desde 2008 y hasta 2011 se gastaron \$224,734,020.99 pesos en: capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (véase gráfica 1 en la página siguiente). Formalmente, el monto ha crecido 2% anual y seguirá en ascenso, mientras el financiamiento público ordinario aumente.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Informe sobre la Evolución Normativa y las Medidas Afirmativas para la Aplicación Efectiva de las Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, agosto de 2012.

Gráfica 1



DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER

Finalmente, el financiamiento etiquetado ha sido uno de los últimos logros en materia de incorporación de la perspectiva de género en la normativa electoral, 17 estados aún carecen de reglas en la materia. No obstante, en 15 entidades ya se cuenta con artículos que etiquetan un financiamiento específico para la capacitación y promoción de liderazgos de las mujeres. En uno de ellos, se etiqueta el gasto para varios grupos, en 10 se establece un porcentaje igual al establecido a nivel federal (2%) y en cuatro estados se etiqueta más de 2% para este fin (véase gráfica 2 y tabla 1 en las siguientes páginas).

#### IV. CONCLUSIÓN

Los resultados tan favorables para la integración de las mujeres en el Poder Legislativo del Proceso Electoral Federal 2011-2012 se deben no solo a la normatividad existente en la actualidad, sino a la interpretación judicial que se hace de la misma, la cual ha sido posible con la participación de la sociedad civil consciente de sus derechos y de un Poder Judicial garante de los derechos de todas y todos.

Habría que considerar la necesidad de ajustar la letra de la ley para que se recuperen estas interpretaciones judiciales que otorgaron tan buen resultado, para alinear la norma con los compromisos internacional, nacional e institucional que se reflejó en ese ejercicio.

Si bien se han venido aplicando acciones afirmativas que por su propio carácter deben ser temporales, las cuales han “compensado o corregido” de manera eficiente las desigualdades que se presentan en el acceso de candidaturas a cargos de elección popular federales, también se realizan acciones que buscan modificar las condiciones que originan en lo profundo las desigualdades en la participación política de las mujeres y hombres, específicamente lo relacionado con la obligación de supervisar el adecuado gasto de 2% de los partidos políticos en el liderazgo de las mujeres, y a través del Modelo de Educación para la Participación Educativa.

Promover el cambio de estas situaciones de desigualdad en la vida de las mujeres y avanzar hacia relaciones más igualitarias y equitativas en la sociedad, implica actuar en varios niveles: en el orden normativo, en el orden social, en el orden cultural y en el educativo, así como dentro de las instituciones públicas.

Gráfica 2

2% destinado al desarrollo del liderazgo político de las mujeres (por partido)  
2011 - 2013

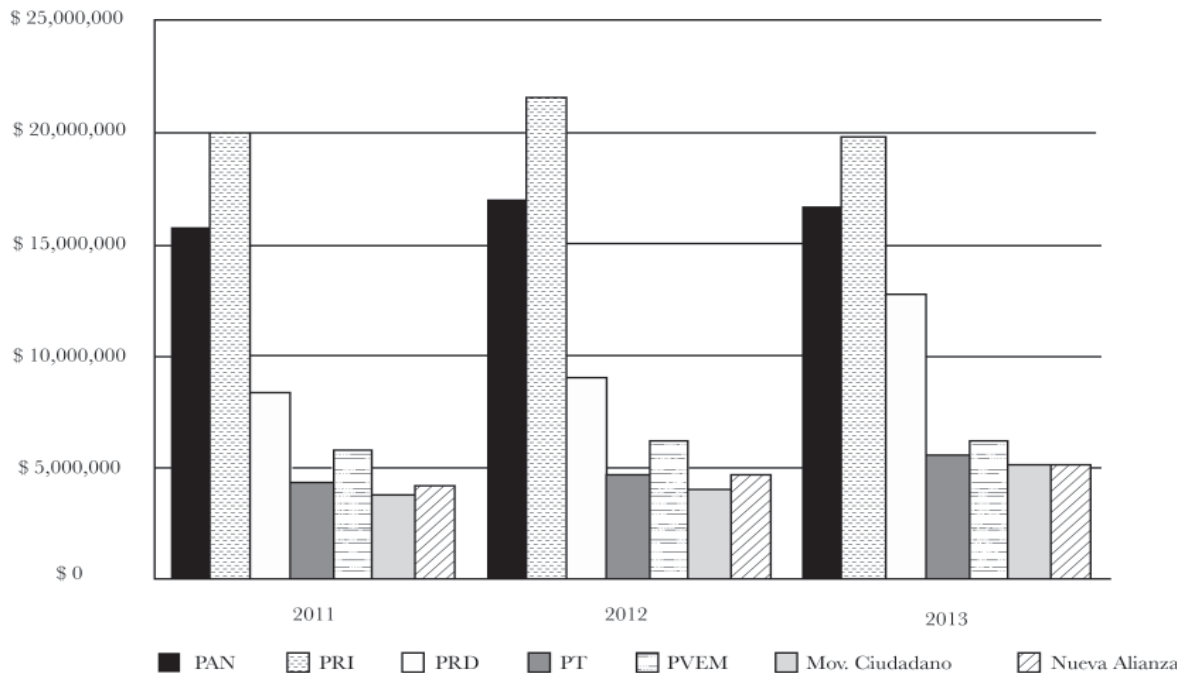


Tabla 1

| <i>Partido</i>          | <i>2011</i>       | <i>2012</i>       | <i>2013</i>       |
|-------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| PAN                     | 15,769,162        | 16,991,367        | 16,655,922        |
| PRI                     | 19,944,941        | 21,490,794        | 19,830,540        |
| PRD                     | 8,380,291         | 9,029,815         | 12,697,350        |
| PT                      | 4,384,129         | 4,723,926         | 5,468,711         |
| PVEM                    | 5,809,976         | 6,260,284         | 6,269,333         |
| Movimiento<br>Ciudadano | 3,825,877         | 4,122,405         | 5,157,546         |
| Nueva Alianza           | 4,272,669         | 4,603,827         | 5,199,118         |
| <i>Total pesos</i>      | <i>62,387,045</i> | <i>67,222,417</i> | <i>71,278,519</i> |

El IFE, de forma natural, está obligado a ser ejemplo de este tipo de acciones, y por ello impulsa acciones afirmativas temporales en su ámbito de acción, en este caso en la convocatoria al concurso para acceder a plazas vacantes del Servicio Profesional Electoral, dirigido solamente para mujeres.

Tanto la igualdad como la equidad son imperativos éticos, jurídicos y sociales que deben impulsar los Estados en todos sus niveles de gobierno e instituciones públicas; mientras exista la desigualdad entre grupos de personas, no podemos pensar en tener una sociedad más justa.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTO PARA ELEVAR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Carlos Alberto ARREDONDO SIBAJA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La perspectiva partidista*. III. *La perspectiva ciudadana*. IV. *La perspectiva de los partidos vs. la de los ciudadanos*. V. *La democracia electoral no es toda la democracia*. VI. *¿Dónde está el problema?* VII. *La participación ciudadana como herramienta*. VIII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

¿Qué es lo que está mal con la democracia en México? Antes de intentar responder a la pregunta anterior es indispensable reconocer la trampa que se esconde en ella y sirve de excusa para la elaboración del presente texto. El cuestionamiento encierra una afirmación: “algo” está mal con la democracia mexicana.

En efecto, el punto de partida para participar en esta discusión colectiva es que “algo” está mal con la democracia de nuestro país y que ese “algo” requiere no solamente ser identificado, sino también la formulación de propuestas de solución que den como resultado una democracia de mejor calidad para los mexicanos.

Reconocida la trampa de la pregunta habría que justificar, en primer lugar, el por qué se parte de una afirmación como la anterior o, mejor dicho, cuáles son los elementos que conducen a tal conclusión, pues de otra forma toda elaboración ulterior carecería de sentido o validez.

### II. LA PERSPECTIVA PARTIDISTA

Comenzaré señalando un elemento bastante obvio: mientras redacto estas líneas, en México se recrea una más o menos intensa discusión (al menos en el terreno mediático) respecto de la necesidad de concentrar las funciones electorales, tanto las administrativas como las jurisdiccionales, en dos organismos nacionales que se propone crear ex profeso: el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal de Justicia Electoral.



Se discute, además, la posibilidad de unificar el calendario electoral del país para establecer un solo día de jornada comicial en todo el territorio nacional cada tres años; la necesidad de una Ley de Partidos; el establecimiento de la segunda vuelta electoral para el cargo de presidente de la República y de gobernador; la reelección inmediata para miembros de los ayuntamientos, así como para legisladores locales y federales; la instauración de la regla de nulidad de elecciones por rebase del tope de gastos de campaña; la modificación del umbral mínimo para la conservación del registro de los partidos políticos; la introducción de nuevos criterios para la fiscalización del gasto ordinario y extraordinario de partidos y candidatos; la necesidad de contar con una legislación que regule de forma específica la difusión de la propaganda gubernamental; entre otros aspectos de lo que los partidos políticos han señalado como una indispensable reforma político-electoral.

La amplitud del catálogo de propuestas, pero sobre todo, la forma en la cual se ha planteado la posibilidad/necesidad de discutir las, parece suficiente para acreditar que “algo” está mal con la democracia en México.

Pero si este dato no fuera suficiente, debe señalarse el hecho de que las principales fuerzas políticas de oposición en el Congreso de la Unión han sido claras al formular sus propuestas: la posibilidad de discutir las reformas que al partido en el poder le interesan está condicionada a la aprobación —no a la discusión, sino a la aprobación— previa de la reforma político-electoral.

Claramente, el discurso de los partidos políticos retrata, por lo menos, un diagnóstico poco halagüeño de la realidad democrática del país: muchas cosas están demasiado mal, y por ello, luego de casi dos décadas de transición —si nos suscribimos a la tesis según la cual el camino a la democracia inició con las reformas electorales de 1994-1996—, aún hace falta una modificación radical de las reglas con las cuales se lleva a la práctica el principio constitucional que ordena renovar los poderes públicos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

No entraré al análisis de la pertinencia o no, ni del acierto o no del diagnóstico que las dirigencias partidistas hacen de la democracia electoral mexicana a la vista de sus propuestas de reforma, ni del método que han decidido utilizar para impulsarlas, pues no es la intención de este trabajo emitir una opinión sobre el particular. Me limito a señalar que la profundidad y alcance de las reformas propuestas por los partidos políticos sirven para concluir que “algo” está mal con la democracia mexicana, y ese algo, desde la perspectiva de los partidos, está muy claramente identificado, razón por la cual ofrecen propuestas de solución concretas.

Más adelante, sin embargo, volveré al tema con el propósito de formular una hipótesis respecto de lo que debe priorizarse, al menos desde la trinchera de los órganos electorales, de entre todas las cosas que podría considerarse, a partir de las perspectivas partidistas y ciudadana, están mal con la democracia mexicana.

### III. LA PERSPECTIVA CIUDADANA

Las dirigencias partidistas no son las únicas en considerar que “algo” está mal con la democracia en México. Los ciudadanos también tienen una opinión al respecto, y esta ha sido sistematizada en distintos estudios que, con matices, reflejan una cierta “decepción” de los ciudadanos respecto de los resultados ofrecidos por la democracia en su esfera personal de intereses.

Uno de estos estudios, el realizado por la Corporación Latinobarómetro, muestra que la posición de los mexicanos respecto de la democracia ha sido fluctuante a lo largo de las 17 ocasiones en las cuales el estudio se ha llevado a cabo, pero muestra una clara migración a lo que puede denominarse “decepción” a partir de 2007.

El segmento de la encuesta, que el Latinobarómetro identifica como de apoyo a la democracia, incluye una pregunta en la cual se le solicita al entrevistado señalar con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo:

- a) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.
- b) En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.
- c) A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

A partir de las respuestas que los ciudadanos ofrecen a esta pregunta, Latinobarómetro los clasifica en tres grupos: quienes se inclinan por la primera opción se considera que apoyan la democracia; quienes acuerdan con la segunda se considera respaldan el autoritarismo, y a quienes manifiestan que se inclinan por la tercera opción se les considera indiferentes.

El punto más alto de apoyo a la democracia en México —de acuerdo con esta medición— se alcanzó en 2002, justamente dos años después de la elección en la cual se registró la primera alternancia política en la Presidencia de la República. En ese año, 63% de los encuestados afirmaron estar más de acuerdo con la frase “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, en tanto que solo 11% dijo concordar con la idea de que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”, y solo 9% se inclinó por la opción según la cual “a

la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”.

Con diversas fluctuaciones en el camino, los resultados de la edición 2013 de la encuesta muestran un panorama significativamente distinto: solo 37% de los encuestados dijeron estar de acuerdo con que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno —el punto más bajo de toda la serie de encuestas realizadas desde 1995—, y un porcentaje igual señaló estar de acuerdo con la afirmación según la cual da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático —el punto más alto de toda la serie—.

Un dato adicional, que refuerza la idea de un corrimiento hacia la “decepción” por la democracia en México, es el hecho de encontrar un 16% de encuestados que está de acuerdo con la afirmación de que, en determinadas circunstancias, es preferible contar con un gobierno autoritario. La combinación de esta variable y la del porcentaje de aquellos a quienes da lo mismo una opción o la otra, apunta hacia una preocupante posición mayoritaria (53% del total) que encuentra motivos para no considerar a la democracia el mejor modelo de organización social.

Un estudio similar —conducido por la Secretaría de Gobernación— es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), cuyos resultados conviene citar aquí, porque formula a los encuestados la misma pregunta que el Latinobarómetro en relación con el apoyo de los ciudadanos a la democracia, al menos en su más reciente edición, la correspondiente a 2012.

Conviene aquí realizar un par de precisiones: la primera es que en 2012 no se realizó la encuesta del Latinobarómetro, por lo cual no pueden contrastarse los resultados de ambos estudios; la segunda es que, aun cuando los elementos de la pregunta respecto del apoyo ciudadano a la democracia han estado presentes en otras ediciones de la Encup, solamente en la edición 2012 se ha formulado en los mismos términos que la encuesta de Latinobarómetro. Por lo demás, debo insistir que para efectos del presente texto estoy acudiendo a los resultados de las encuestas, solo como un apoyo para acreditar la existencia de una percepción más o menos generalizada respecto de la identificación de “problemas” con la democracia mexicana.

De acuerdo con la Encup 2012, poco más del 58% de los encuestados dijo coincidir más con la afirmación de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en tanto que 21% se identificó más con el señalamiento de que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático, y casi el 17% mostró indiferencia entre una y otra posibilidad.

Claramente existe un contraste entre las cifras del Latinobarómetro y la Encup, aunque, como ya se ha dicho, corresponden a mediciones realizadas en momentos distintos, y por tanto, no comparables de manera acrítica.

Para efectos de la hipótesis que he planteado al principio, sin embargo, considero útil referir el resultado de otras preguntas de la Encup, orientadas a conocer la percepción de los ciudadanos en relación con la democracia.

Cuando a los entrevistados se les preguntó, por ejemplo, “¿qué tan de acuerdo o desacuerdo está con la frase ‘la democracia es peligrosa porque puede causar problemas?’”, casi 7% dijo estar muy de acuerdo, en tanto que un 35% adicional dijo estar de acuerdo.

Cuando se les preguntó “¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase ‘el país funcionaría mejor si fuera gobernado por líderes duros?’”, 11% dijo estar muy de acuerdo, mientras que un 32% adicional señaló estar de acuerdo.

A la pregunta, “en su opinión ¿México vive o no vive en democracia?”, poco más del 33% respondió sí, en parte, y casi 31% respondió no.

Finalmente, a la pregunta “¿qué tan satisfecho está usted con la democracia que tenemos hoy en México?”, poco más del 34% dijo estar poco satisfecho, en tanto que 16.6% se dijo nada satisfecho. Apenas un 6% se dijo muy satisfecho, mientras que 24% se manifestó satisfecho y casi 18% se mostró indiferente. Agrupando los datos tenemos que, mientras casi el 51% de los encuestados se dice poco o nada satisfecho con la democracia, apenas un 30% se dice satisfecho o muy satisfecho.

Esta última pregunta acerca mucho más los resultados de la Encup y de Latinobarómetro pues, en el caso de México, el segundo estudio (en su edición 2013) indica que solo 21% de los entrevistados señalaron estar muy satisfechos o más bien satisfechos con el funcionamiento de la democracia.

#### IV. LA PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS

##### VS. LA DE LOS CIUDADANOS

Los datos hasta aquí señalados, si bien pueden discutirse a partir de distintas interpretaciones, me parece dejan claro que, tanto si se parte de la perspectiva de los partidos políticos, como si hace desde la posición de los ciudadanos, “algo” está mal con la democracia mexicana.

Encuentro innecesario —si bien puede haber opiniones en el sentido de que los datos enumerados resulten insuficientes— abundar más en la argumentación respecto de que existe una percepción generalizada en relación al mal estado de la democracia mexicana.

A partir de este punto, sin embargo, es preciso mencionar que la coincidencia entre uno y otro sector se limita a señalar el hecho de que “algo” anda mal con la democracia nacional. El punto, relevante para los efectos del presente trabajo, es que ese “algo”, que partidos políticos y ciudadanos encuentran mal en la democracia, no es lo mismo.

Es claro que, desde la trinchera partidista, lo que está mal son las reglas para la participación electoral y, todavía más, las instituciones creadas para organizar las elecciones y zanjar las diferencias en torno a la actividad político-electoral; mientras que para los ciudadanos, aunque a primera vista no resulte evidente, el malestar deviene más bien del funcionamiento cotidiano del sector público.

No estamos, desde luego, frente a visiones mutuamente excluyentes, ni ante diagnósticos que necesariamente se contrapongan o neutralicen, si bien el punto de partida de ambas posiciones tiene aristas que obligarían a un análisis detallado de la ruta seguida por partidos y ciudadanos para conformar su diagnóstico particular.

Una vez más, sin embargo, no es mi propósito establecer una posición respecto de cuál perspectiva es la correcta o si, siendo ambas correctas, alguna lo es más que la otra. He querido retratar someramente ambas para plantear que, desde la perspectiva de los órganos electorales del país, particularmente de aquellos dotados de atribuciones en materia de participación ciudadana, el diagnóstico de los ciudadanos es más relevante en términos de sus responsabilidades.

No se trata, por supuesto, de afirmar que la perspectiva desde la cual parten los partidos políticos para plantear su diagnóstico sobre el malestar de la democracia mexicana sea irrelevante. Lo único que pretendo puntualizar es que, en términos de lo que un órgano electoral puede —y debe— hacer, a partir del catálogo de sus responsabilidades, el mensaje que los ciudadanos envían cuando señalan estar insatisfechos con la democracia tiene traducciones puntuales en el diseño de la agenda institucional.

El planteamiento anterior resulta aún más claro cuando advertimos que, en términos de sus atribuciones, ningún órgano electoral puede hacer gran cosa —más allá de opinar— con el actual diagnóstico de los partidos políticos, o al menos con la porción de este que ha sido señalado aquí, pues la deliberación y definición de la ruta a seguir, a partir de las iniciativas de reforma legislativa, se encuentra en el territorio exclusivo de acción del Poder Legislativo.

## V. LA DEMOCRACIA ELECTORAL NO ES TODA LA DEMOCRACIA

La diferencia de posición entre los partidos políticos y los ciudadanos, respecto del malestar de la democracia planteado en el presente trabajo, tan solo retrata un aspecto sobre el cual los académicos han realizado amplios desarrollos teóricos, pero que se encuentra muy poco presente —por no decir ausente— de la discusión pública o de la opinión publicada a través de los medios de comunicación: la democracia no se constriñe a la realización de elecciones periódicas y libres, sino que tal hecho es apenas una de las características de la democracia, concebida esta como sistema político más que como principio de legitimidad, siguiendo el planteamiento que al respecto ha formulado Giovanni Sartori.

Claramente, cuando los partidos políticos formulan su diagnóstico sobre el malestar de la democracia mexicana —a través de sus iniciativas de reforma—, lo hacen partiendo de la definición que conceptualiza la democracia solo como un principio de legitimidad.

Desde esta perspectiva, el discurso partidista pareciera decirnos que primero deben resolverse —a partir de su diagnóstico, por supuesto— los problemas que aún encuentran en las reglas y las instituciones mediante las cuales se organizan y desarrollan los procesos electorales, y solo entonces podrán atenderse con eficacia —o acaso se resolverán por consecuencia— las insatisfacciones planteadas por la comunidad a través de las encuestas de opinión en torno a los resultados concretos de la democracia.

Desde una perspectiva distinta, los ciudadanos coinciden en señalar su insatisfacción más bien en términos de lo que hacen los gobiernos, y solo por una suerte de, digamos, asociación retroactiva, vinculan tal insatisfacción al ejercicio de votar y, en última instancia, asocian su malestar con la democracia como concepto.

Es importante señalar lo anterior porque, en términos estrictos, no puede encontrarse, ni en los resultados electorales ni en las encuestas, un juicio de los ciudadanos respecto de la democracia, porque no es tal la intención de dichos ejercicios.

Me explico: no creo que pueda decirse que, en opinión de los ciudadanos, la democracia está mal o está bien solo a partir de que estos mantengan con su voto a determinado partido en el poder o se manifiesten mayoritariamente por la alternancia; o porque acudan masivamente a las urnas o se ausenten de ellas. Del mismo modo, me parece inadecuado decir que, según los ciudadanos, la democracia está mal o está bien solo a partir de que, realizando una sumatoria de respuestas individuales, se llega a la conclusión de que una porción más o menos amplia —o incluso mayoritaria— de la

sociedad se siente “decepcionada” de la democracia, y considera oportuna la idea de que un régimen autoritario sería preferible si esto mejora sus condiciones actuales.

Esto no quiere decir, por supuesto, que la manifestación de los ciudadanos, particularmente la vertida a través de los estudios de opinión, no contenga un mensaje que es necesario interpretar adecuadamente, o que dicho mensaje no pueda ser interpretado, como ya dije antes, en el sentido de que “algo” está mal con la democracia en nuestro país.

Lo que pretendo puntualizar es que los datos utilizados hasta aquí son insuficientes para emitir un diagnóstico estricto respecto de qué es ese “algo” que está mal con la democracia mexicana. En última instancia, lo que pretendo precisar es que, en mi interpretación, no es lo mismo decir que “algo” está mal con la democracia, a decir que la democracia está mal. Después de todo, al margen de las particularidades que cada quien pueda señalar según su personal punto de vista, nuestra democracia funciona. El problema es que —y aquí, me parece, el consenso es amplio— podría y debería funcionar mejor.

Es justamente este último matiz el que me lleva a plantear la necesidad de analizar la perspectiva desde la cual se realiza el trabajo cotidiano de los órganos electorales en México y que, en los últimos tres lustros, se ha concentrado, por razones naturales y entendibles, en la organización cada vez más eficaz de las elecciones.

Ciertamente no podía ser de otra forma, por lo menos al principio, pues las circunstancias que dieron lugar a la serie de reformas que en materia electoral hemos vivido en México, particularmente a partir de 1994-96, pueden resumirse, bien señalando que los ciudadanos no creían en el resultado de las elecciones, y que ello se debía fundamentalmente a la existencia de abrumadoras evidencias en el sentido de que el fraude electoral era una práctica generalizada.

Tales circunstancias no solamente han cambiado: en términos generales, las tácticas de fraude electoral de las cuales se dolían los partidos de oposición en el pasado reciente han desaparecido.

No debe entenderse con ello, desde luego, que ha desaparecido la tentación —y los intentos— de manipular la voluntad de los electores, pero tales prácticas no tienen que ver ya con la organización de las elecciones, es decir, con la instalación de casillas y el escrutinio y cómputo de los votos, sino con circunstancias que, en la práctica totalidad de los casos, se ubican fuera del ámbito de acción de la autoridad administrativa en materia electoral.

Parto aquí, pues, de una premisa que no me detendré a desarrollar mayormente porque, me parece, existen suficientes evidencias a la vista: la de-

mocracia electoral funciona bien en México, es decir, los resultados electorales, aunque son controvertidos por los actores políticos —con mayor o menor intensidad atendiendo a circunstancias específicas de cada caso—, son cuestionados por motivos distintos a aquellos que condujeron a la convicción de que solo ciudadanizando la organización electoral era posible erradicar el fraude.

En este sentido, creo que la democracia electoral mexicana semeja una persona que, habiéndosele diagnosticado sobrepeso y señalado que debía bajar 60 kilos, ha eliminado ya 55 de estos: conforme se acerca a la meta, cada kilo menos le significará un esfuerzo cada vez mayor y le redundará en una mejoría poco apreciable en términos estéticos o de calidad de vida.

No quiere decir esto, por supuesto, que deba suspenderse el esfuerzo por bajar de peso, sobre todo por el hecho de que tal suspensión no solamente implica la imposibilidad de llegar a la meta, sino que entraña el riesgo de comenzar a avanzar en sentido contrario.

De igual forma, no creo que deba cesar la insistencia por mejorar la calidad de la democracia electoral mexicana, pues, por un lado, siempre pueden hacerse mejor las cosas, no importa qué tan bueno sea el resultado actual y, por el otro, dejar de perseverar en esta ruta lleva implícito el riesgo de que resurjan fenómenos que hemos logrado dejar en el pasado. Ocurre solo que a estas alturas los esfuerzos para mejorar en este rubro son cada vez más costosos, el resultado concreto se nota mucho menos que al principio y la satisfacción que genera es decreciente.

Más aún: la analogía permite retratar el hecho que, me parece, es más probable se ubique detrás de la posición que los ciudadanos expresan en las encuestas de opinión: el principal problema de la democracia mexicana ya no está en los resultados electorales, sino en otra parte.

## VI. ¿DÓNDE ESTÁ EL PROBLEMA?

Como ya he dicho antes, no creo que pueda llegarse a una conclusión absoluta, desde la perspectiva ciudadana, respecto de qué es lo que está mal con la democracia mexicana a partir de los datos que han servido para plantear la existencia de un problema con ella.

Y aun cuando el diagnóstico parece bastante claro desde la trinchera partidista, es evidente que el ángulo desde el cual observan el problema, una y otra parte, es si no opuesto, al menos claramente distinto.

Habría que reconocer en ello que las posiciones partidista y ciudadana respecto del malestar de la democracia no carecen en todo de fundamento,



e incluso cuando pueda discutirse el grado de acierto que contienen, ambas apuntan en la dirección correcta: por un lado, la calidad de la democracia electoral puede mejorar y, por el otro, la democracia electoral debe ofrecer mejores frutos a los ciudadanos, entendidos estos como gobiernos cuyo desempeño genere mayor satisfacción a los gobernados.

¿Cómo responder entonces a la pregunta con la cual iniciamos y, sobre todo, cómo proceder a la formulación de una propuesta si el diagnóstico es a tal grado difuso?

La respuesta, creo, implica un ejercicio de priorización en términos de las atribuciones de los órganos electorales, priorización que válidamente puede realizarse utilizando como criterio rector la posibilidad que uno y otro segmento social tiene para hacer escuchar su voz y empujar sus posiciones.

Claramente los partidos políticos se encuentran en una situación de ventaja frente a los ciudadanos al momento de ofrecer diagnósticos, formular propuestas y hacerlas avanzar. Por ello creo que es válido priorizar en esta disparidad de visiones el mensaje que los ciudadanos envían cuando dicen sentirse decepcionados o al menos poco satisfechos con los resultados que les ofrece la democracia en términos de sus expectativas personales.

Encuentro, por otra parte, una virtud en este enfoque: al priorizar la visión ciudadana es posible generar círculos virtuosos que contribuyan a mejorar la calidad de nuestra democracia en forma integral y no solamente a partir de la visión restringida según la cual solo hace falta mejorar la calidad de las elecciones.

Para ello, desde luego, hace falta decodificar de forma eficaz el mensaje que los ciudadanos lanzan al decirse decepcionados de la democracia, y para ello los órganos electorales tendrían que desarrollar mecanismos de diagnóstico que les permitan entender, en el ámbito espacial de sus competencias, el significado particular del mensaje ciudadano.

Me parece, sin embargo, que en los estudios referidos, particularmente el Latinobarómetro por tratarse de uno realizado a lo largo de un buen número de años, se encuentran algunas claves importantes para ir apuntando una ruta de acción. Menciono enseguida solo tres de ellas a partir de los datos de la edición más reciente de dicho estudio.

### 1. *El fortalecimiento institucional*

Así sea de forma intuitiva, los encuestados latinoamericanos parecen tener claro que la democracia no es posible sin un cimiento institucional,

y eso se refleja en su respuesta a un cuestionamiento clave: si creen que la democracia puede o no funcionar en ausencia de un Congreso nacional y de partidos políticos. El 65% de quienes creen que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno creen también que sin un Congreso nacional no puede haber democracia; un porcentaje idéntico opina que los partidos políticos son indispensables para que haya democracia.

Sin embargo, este dato, que en el contexto de América Latina deja clara la existencia de un alineamiento entre la posición de respaldo a la democracia y la identificación de algunos elementos que la hacen posible, arroja en México cifras que deben llamarnos la atención: 45% de los encuestados dijeron creer que la democracia puede funcionar sin partidos políticos, en tanto que 38% se manifestó en el sentido de no considerar indispensable la existencia de un Congreso nacional. En ambos casos, las cifras ubican a México en el primer sitio de la tabla del estudio, es decir, somos el país donde más personas se suscriben a estas posiciones.

## 2. *El interés en la política*

En general, América Latina, con excepción de Venezuela, muestra muy bajas tasas de interés ciudadano en la participación política. A la pregunta “¿Cuán interesado está usted en la política?”, el promedio de quienes se dijeron muy o algo interesados fue de 28%. En México dicho porcentaje llegó al 30%.

Esta misma pregunta, por cierto, también fue realizada a los entrevistados en la última Encup (2012), aunque no se ofreció el mismo abanico de respuestas. Los encuestados que dijeron estar muy interesados en la política fueron casi el 16%. Prácticamente todos los demás dijeron estar poco o nada interesados.

## 3. *La disposición a protestar*

A diferencia de lo que bien puede considerarse deseable en términos de participación política, los ciudadanos latinoamericanos manifiestan una preferencia por la protesta en lugar de la organización y la participación estructurada en la defensa de sus intereses. No sienten inclinación preferente por afiliarse a partidos políticos o fundar organizaciones en torno a una causa; prefieren recurrir a la protesta como herramienta primaria para obtener respuestas.

Al respecto, Latinobarómetro introdujo en 2013 una batería de preguntas específicamente orientadas a medir la disposición colectiva a marchar o protestar para expresar posición en torno a temas específicos: derechos democráticos, propiedad de la tierra, explotación de los recursos naturales, mejora de la salud y la educación, y aumento de salario y mejores condiciones de trabajo. Al preguntar “¿qué tan dispuesto estaría usted de salir a marchar y protestar por...?”, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa nada y 10 mucho, el promedio de las respuestas fue superior al 5.8 en todos los casos.

Dos resultados significativos para México son los siguientes:

- Disposición a protestar por aumento de salario y mejores condiciones de trabajo: 6.3
- Disposición a protestar por mejora de la salud y la educación: 7.4.

## VII. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HERRAMIENTA

¿Qué hacer frente al mensaje ciudadano que claramente refleja malestar respecto de los frutos concretos de la democracia, pero reconoce, en esta, elementos deseables?

Las respuestas para dicha pregunta pueden ser múltiples dependiendo de la posición desde la cual se intenten. Me remito aquí a la que, creo, pueden y deben ofrecer los órganos electorales del país, particularmente aquellos que se encuentran dotados de facultades en materia de participación ciudadana: iniciar un tránsito “deliberado” hacia el fortalecimiento de esta porción de sus responsabilidades.

En este sentido, los elementos que arrojan estudios como Latinobarómetro deben servir, como ya he dicho, como una guía inicial para diseñar e instrumentar, en primer lugar, mecanismos que permitan determinar con mayor precisión ese “algo” que, desde la perspectiva ciudadana, está mal con la democracia.

Los resultados de las mediciones puntuales debieran servir, en esencia, para alcanzar dos objetivos que se adivinan deseables a partir de los datos con los cuales se cuenta: fortalecer los elementos que generan convicción en el ciudadano en torno a la idea de que la democracia, pese a sus defectos, es el mejor sistema de gobierno posible, y proporcionar nuevos y mejores elementos para despertar el interés de los ciudadanos en la actividad política, así como para modificar la posición que privilegia la protesta como forma de participación.

Al respecto, el informe 2013 de la Corporación Latinobarómetro realiza un señalamiento que vale la pena citar.

Las formas convencionales de participación no lograron entusiasmar a los ciudadanos en el proceso de consolidación de la democracia. Hay poco interés en la política, pero los ciudadanos que hablan con frecuencia de política son una minoría considerable. Uno de cada cuatro latinoamericanos habla de política con frecuencia.

La participación política convencional, sin embargo, tiene menos adherentes que la gente que habla de política. El firmar una petición, asistir a manifestaciones o trabajar para un partido son actividades que cerca del 90% de la población no hace.

¿Por qué deberían los órganos electorales iniciar un tránsito deliberado hacia el fortalecimiento de sus atribuciones en materia de participación ciudadana?

A partir de los elementos que he planteado en el presente texto, parece claro que, en términos de cultura política, existe en nuestro país un vacío que está siendo llenado con una suerte de intuiciones básicas respecto de cómo resolver mejor los problemas que cotidianamente enfrenta el ciudadano.

El problema con ello es que tales instituciones, según puede inferirse de los resultados de los estudios citados, parecen tomar en cuenta solamente las necesidades de carácter personal dejando de lado las aspiraciones colectivas, lo cual explicaría el corrimiento colectivo hacia el extremo de la decepción por la democracia.

Ulteriormente, el problema es que tal corrimiento hacia la decepción constituye un riesgo para la consolidación democrática de la región y de nuestro país, riesgo que es necesario —e incluso urgente— neutralizar.

Insisto en un aspecto: no estoy planteando hacer a un lado la búsqueda de una mayor calidad en la organización de los procesos electorales, ni disminuir el énfasis que actualmente se pone en garantizar que el resultado de los comicios sea el reflejo fiel de la voluntad ciudadana. Planteo solamente que, en términos de calidad de la democracia —concebida en su sentido amplio de sistema político—, toda mejoría en la organización de los procesos electorales aportará mucho menos que los esfuerzos orientados a mejorar la calidad de la participación ciudadana en los asuntos políticos del país.

## VIII. CONCLUSIONES

No he pretendido hasta aquí mucho más que realizar el esbozo de una idea que considero relevante en términos de las responsabilidades de los órganos electorales del país, idea que me parece particularmente pertinente en momento en los cuales se discute la posibilidad de un auténtico golpe de timón en el andamiaje administrativo y jurisdiccional del sistema electoral mexicano.

No me parece impertinente discutir si un modelo concentrado —o cualquier híbrido entre la concentración y la federalización totales— puede ofrecer mejores resultados a los actuales, pues finalmente no es posible arribar a eso que el expresidente Ernesto Zedillo planteó como “reforma electoral definitiva”.

Encuentro riesgoso, sin embargo, a la luz de la evidencia que ofrecen los estudios demoscópicos, insistir en que la discusión respecto de la democracia se circunscriba exclusivamente a los elementos de la democracia electoral. Parece claro al respecto que, tras casi dos décadas de transición y sucesivas reformas —unas más profundas que otras—, hemos logrado poco en términos de satisfacción ciudadana respecto de la democracia.

No es que hayamos avanzado poco. Sin duda hemos logrado mucho en términos de calidad de la democracia electoral. Ocurre solo, me parece, que es necesario comenzar plantearse y perseguir metas en otros apartados.

## LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, UNA ESTRATEGIA DE DIÁLOGO ENTRE CIUDADANOS Y AUTORIDADES

Alfonso AYALA SÁNCHEZ  
José Ramón HERNÁNDEZ POLANCO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Representación y participación, binomio esencial en la democracia*. III. *¿Qué es un presupuesto participativo?* IV. *Origen del presupuesto participativo*. V. *El desarrollo del presupuesto participativo en Porto Alegre*. VI. *La experiencia del presupuesto participativo en América*. VII. *El presupuesto participativo en Corea del Sur y China*. VIII. *Europa y el presupuesto participativo*. IX. *El presupuesto participativo en México*. X. *Comentarios finales*. XI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Frente a la crisis experimentada por la representación política, en los últimos años se han venido gestando diversas formas de participación ciudadana. En la década de los ochenta, en Porto Alegre, Brasil, surge el presupuesto participativo como método de participación ciudadana, que permite un diálogo entre autoridades y gobierno para la construcción de prioridades en el ejercicio de los recursos.

Sin embargo, esta figura ha adquirido diversos matices que van desde un método basado en la discusión pública de las prioridades en la asignación de recursos hasta formas de legitimación de las decisiones de autoridad.

### II. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN, BINOMIO ESENCIAL EN LA DEMOCRACIA

Desde que a finales de la década de los ochenta, en Porto Alegre, se implementó por primera vez el presupuesto participativo como una política pública que permite que los ciudadanos diseñen con las autoridades la forma en que se implementará el presupuesto público, ha cobrado un gran auge a nivel mundial, para llegar a ser una de las formas de democracia participativa más utilizada y debatida.

Con una gran variante respecto al nivel de participación ciudadana permitido y a los fines que persigue, se ha constituido como una herramienta

clave que permite enlazar dos conceptos, representatividad y participación, que forman parte fundamental de un sistema democrático.

Antes que nada es necesario precisar, que la forma en que actualmente entendemos que se conjugan la representación y la participación, no ha sido la misma a lo largo de la historia. En la Grecia antigua, representación y participación formaban la misma idea, aquellos que gozaban de la ciudadanía participaban y discutían de manera directa los asuntos públicos en la asamblea, solamente para algunos cargos de forma rotativa, se elegían representantes de entre los mismos ciudadanos. Posteriormente, durante la Edad Media, la relación entre representación y participación cambió notablemente, ya que prevaleció la idea de que el monarca era representante de dios, y la participación, sobre todo a raíz de la Carta Magna inglesa, se restringe a la opinión de la nobleza en algunos asuntos de Estado.

No es sino hasta el siglo XIX, con la expansión del sufragio que concluye en el siglo XX con el otorgamiento de este derecho a la mujer, cuando se consolida la idea moderna de democracia representativa, en la cual son los representantes electos mediante el voto quienes ocupan la titularidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Y es precisamente el momento del ejercicio de este derecho cuando se conjuga la participación para formar la representación.<sup>1</sup>

Una de las características que posee el sistema democrático representativo es la existencia de los partidos políticos como entidades que, entre otras funciones, tienen la finalidad de ser el enlace entre las demandas de la ciudadanía y el gobierno. Sin embargo, en la actualidad, existe la percepción de la ciudadanía, en la mayor parte de los países del mundo, que estos no siempre responden a los intereses públicos, sino a aquellos de una elite en el gobierno.

Dos de los valores fundamentales en la democracia es la apertura y su naturaleza inclusiva. Entendiéndose por apertura tres aspectos, la falta de secrecía, la publicidad de la información y la transparencia en los procesos.

Por su parte, la democracia es inclusiva porque está constituida por dos aspectos, la representación y la participación.<sup>2</sup>

Frente a esto, es necesario considerar que el ejercicio de la ciudadanía en la democracia no se agota, por lo tanto, en el momento del sufragio, el cual es uno de los puntos clave entre representación y participación, sino

<sup>1</sup> Para conocer mayores detalles sobre la relación entre representación y participación, *cf.* Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, 4a. ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.

<sup>2</sup> Rossman, Doralyn y Shanahan, Elizabeth, "Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory budgeting Processes", *Public Administration Review*, p. 57.

que existen otros instrumentos como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la contraloría social, las audiencias públicas, el presupuesto participativo, entre otros, que permiten el diálogo entre representantes (gobierno) y ciudadanos para enriquecer la acción de gobierno.

### III. ¿QUÉ ES UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

El presupuesto participativo puede definirse como “un dispositivo que permite a los ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos”.<sup>3</sup>

Precisando sus elementos, es necesario, para que una política de gobierno o política pública<sup>4</sup> se considere como presupuesto participativo, se den los siguientes elementos:

- a) La discusión sobre la asignación de recursos públicos.
- b) En un espacio jurídico-político determinado (municipio o delegación, provincia, estado, etcétera).
- c) Que sea el resultado de un proceso deliberativo.

Este último punto resulta relevante para diferenciar el presupuesto participativo de otras experiencias de participación tradicional, ya que si no existe un diálogo entre gobernantes y gobernados que permita determinar o influir en la asignación de recursos, no puede considerarse como tal.

Es necesario resaltar que la importancia de los presupuestos participativos como instrumento de la participación ciudadana radica en que el proceso presupuestario, por una parte, está ligado al interés público por definir las estrategias en el uso de los recursos públicos escasos, pero por la otra implica también una relación de diálogo entre Estado y sociedad,<sup>5</sup> en la que aquel se retroalimenta de la experiencia de los ciudadanos, bajo la idea de que estos

<sup>3</sup> Ganuza, Ernesto y Sintomer, Yves, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, Transnational Institute, p. 18.

<sup>4</sup> Al respecto, Julio Franco Corso en su libro *Diseño de políticas públicas* establece que las políticas de gobierno son las “acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias y entidades públicas”, mientras que las políticas públicas son “acciones de gobierno con objetivo de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”, pp. 87 y 88.

<sup>5</sup> Wu, Yan y Wang, Wen, “Does Participatory budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: A Comparative Case Study of Two Cities in China”, *The Australian Journal of Public Administration*, p. 122.



“son los mejores concededores de las realidades ligadas a su vida cotidiana, por lo que la singularidad de sus vivencias debe ser tomada en cuenta”.<sup>6</sup>

Desde otra perspectiva, se puede considerar también que el presupuesto participativo se constituye como una herramienta de rendición de cuentas (*accountability*) social otorgado a la comunidad, ya sea mediante el poder de asignación de recursos o en algunas excepciones de veto, al impedir que determinado proyecto se ejecute.<sup>7</sup>

#### IV. ORIGEN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A mediados de la década de los setenta en Brasil, los sindicatos, las comunidades eclesiales de base y los intelectuales de izquierda formaron una alianza con la clase media para formar el Partido de los Trabajadores, con la idea básica de que la mejor herramienta contra el autoritarismo es la democratización del Estado, la economía y la sociedad.<sup>8</sup>

Se puede ubicar como otro de los antecedentes del presupuesto participativo el contexto social y político de la década de los ochenta, marcado por la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur y “la crispación por las antiguas formas de acción pública y de la política que parece cada vez más insostenible”,<sup>9</sup> acompañado además en Brasil de una reforma constitucional en 1988 que fortaleció el federalismo, garantizando tasas de transferencia más altas a los municipios y mayor responsabilidad en la gestión de los servicios públicos.<sup>10</sup>

La ciudad de Porto Alegre, capital del estado Rio Grande do Sul, durante los primeros años de la década de los ochenta experimentó un rápido crecimiento poblacional, y por lo consecuente un gran número de demandas de servicios públicos e infraestructura urbana insatisfechas.

En 1989, durante la administración de Olívio Dutra emanado de la Alianza Frente Popular, formada por el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil, en Porto Alegre, se presenta el presupuesto participativo como instrumento para la asignación de prioridades en asun-

<sup>6</sup> Annunziata, Rocío, “‘Proximidad’, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, p. 62.

<sup>7</sup> Cfr. Cunill Grau, Nuria, “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integridad”, *Gestión y Política Pública*, pp. 22 y 23.

<sup>8</sup> Leubolt, Bernhard y Novy, Andreas, “Participatory budgeting in Porto Alegre: Social Innovations and the Dialectical Relationships of State and Civil Society”, *Urban Studies*, p. 2026.

<sup>9</sup> Ganuza, Ernesto y Sintomer, Yves, *op. cit.*, nota 3, p. 6.

<sup>10</sup> Goldfrank, Benjamin, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, p. 12.

tos vecinales.<sup>11</sup> Es importante considerar que en primera instancia se presenta en un escenario donde el Ejecutivo y el Legislativo son emanados de distintas fuerzas políticas, lo que permitió que, al lograr el apoyo popular para demandas específicas, el alcalde lograra ejercer cierta presión para que fueran aprobadas por el Legislativo.

El proceso además vino acompañado en 1989 de una reforma fiscal municipal que permitió incrementar en un 50% la recaudación por concepto del impuesto predial, aparejado de un fortalecimiento de las medidas de transparencia y rendición de cuentas que incrementó la confianza de la ciudadanía.<sup>12</sup>

En 1992, durante el gobierno del alcalde Tarso Genro, se amplía el campo de acción del presupuesto participativo hacia proyectos relacionados con los servicios públicos.<sup>13</sup>

Esta experiencia se erige también como un medio de movilización del gobierno de izquierda (Partido de los Trabajadores) cuyo mandato es la liberalización, el autogobierno y una democracia radical.<sup>14</sup>

## V. EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE

La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre se desarrolla a través de las 16 demarcaciones territoriales en las cuales se dividió la ciudad. El proceso se inicia con reuniones programadas de marzo a diciembre de cada año entre comunidad y autoridades, en las cuales se programa el presupuesto a ejercerse en el siguiente año.

Las etapas que comprende son:

- a) Elaboración de la propuesta presupuestaria. Durante esta fase se realiza la participación de instancias gubernamentales, comunitarias y la instancia permanente de participación comunitaria (Consejo de Presupuesto Participativo).
- b) Discusión y votación de la Ley Presupuestaria.
- c) Ejecución del presupuesto.
- d) Control del presupuesto.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>12</sup> Freitas, Andrea, “La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre”, en *Biblioteca on-line de Ciências da Comunicação*, <http://www.bocc.ubi.pt>.

<sup>13</sup> Goldfrank, Benjamin y Schneider, Aaron, *op. cit.*, nota 10, p. 10.

<sup>14</sup> He, Baogang, “Civic Engagement Through Participatory budgeting in China: Three Different Logics at Work”, *Public Administration and Development*, p. 122.

Durante el proceso, la participación ciudadana se da a través de reuniones cara a cara, reduciendo la utilización de tecnologías de la información y comunicación, lo que contribuiría a incrementar la participación y reducir las barreras geográficas.<sup>15</sup>

La integración del Consejo del Presupuesto Participativo, como órgano comunitario de decisión, es de dos consejeros titulares, dos suplentes por cada región, asamblea temática, y un representante y suplente del Sindicato de Empleados de la Municipalidad. Su función es establecer las prioridades, fruto de las reuniones llevadas a cabo en cada demarcación, sobre el ejercicio del gasto para su discusión y posterior votación en la Ley Presupuestaria.

La discusión del presupuesto participativo en Porto Alegre permite utilizar la participación ciudadana en la etapa de selección de prioridades y adopción de fases de política pública. En la primera, se discuten y aprueban las necesidades y prioridades de la comunidad, mientras que en la segunda, el plan de inversión es desarrollado en colaboración entre los representantes de la comunidad y las autoridades.

Como se ha observado, el proceso de toma de decisiones del Presupuesto Participativo en Porto Alegre no es simplemente el resultado de la agregación de los votos individuales, sino también es el producto de la presencia de actores con capacidad de influencia centralizadora, “en función de intereses políticos comunitarios o personales”.<sup>16</sup>

Por lo que respecta a la ejecución y la delimitación de regiones, reglas temáticas y diseño de las políticas públicas, la tarea es primordialmente gubernamental, con poco margen para la participación ciudadana.<sup>17</sup>

De esta forma, la experiencia brasileña se constituyó como el resultado de la lucha de la ciudadanía por tener una voz en el proceso deliberativo para influir en la distribución de recursos y así acceder a los derechos sociales previstos en la Constitución de 1988,<sup>18</sup> además de que también se logró modificar la conducta de los actores sociales al pasar de un esquema tipo clientelar a uno de negociación pública en las asambleas de discusión del presupuesto participativo.

La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre muestra resultados paradójicos, por una parte incrementó la transparencia en el

<sup>15</sup> Kim, Jinbaeck, “A Model and Case for supporting Participatory Public Decision making in e-Democracy”, *Group Decision and Negotiation*, p. 190.

<sup>16</sup> Botey Cuenca, Luis Emilio, “Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre”, *Revista de Ciencias Sociales*, p. 147.

<sup>17</sup> Kim, Jinbaeck, *op. cit.*, nota 15, p. 189.

<sup>18</sup> Wampler, Brian, “Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil”, *Political Studies*, p. 346.

ejercicio del presupuesto, al brindar a los ciudadanos mayor información e involucramiento con la forma en que se ejercen los recursos, y por la otra, debilitó el papel de los consejos municipales en el proceso presupuestario. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas vertical, el presupuesto participativo permitió un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, además de que también influyó en la reelección del Partido de los Trabajadores durante cuatro administraciones.<sup>19</sup>

Respecto a la participación ciudadana, esta herramienta logró que el número de ciudadanos involucrados pasara de 976 en 1990 a 28,907 en 2002, convirtiéndose en la principal forma de negociación de recursos.<sup>20</sup>

Posteriormente, con el triunfo del PT en el estado de Rio Grande do Sul, se implementó también el presupuesto participativo, además de que gradualmente se ha ido extendiendo a otras ciudades.

En este sentido, cabe hacer mención que además de constituirse como una herramienta para mejorar la participación ciudadana, el presupuesto participativo ha sido utilizado por las autoridades políticas “con múltiples propósitos, incluyendo obtener apoyo electoral, debilitar a los adversarios, formar alianzas y cumplir con preceptos ideológicos”.<sup>21</sup>

El presupuesto participativo en Brasil, durante su expansión, ha venido acompañado también de otras instituciones de democracia participativa. El Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001, establece la obligación de las ciudades con más de 20,000 habitantes de realizar un Plan de Desarrollo con la participación de la ciudadanía.

Cabe también hacer mención que a lo largo del desarrollo del presupuesto participativo en Brasil, la experiencia ha sido aplicada con variaciones respecto a lo iniciado en Porto Alegre, como ejemplo se puede mencionar que en el caso de Recife se presentaron mayores resistencias de parte de las autoridades para delegar funciones a los ciudadanos, permitiendo solamente su participación en la discusión de las decisiones.<sup>22</sup>

Durante el gobierno del presidente Lula, se crearon también los consejos nacionales, para garantizar la participación ciudadana en temas como salud, asistencia social, políticas urbanas y medio ambiente, previstas en la Constitución de 1988. Para fines de 2006, Brasil ya contaba con más de treinta consejos nacionales.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>20</sup> Leubolt, Bernhard y Novy, Andreas, *op. cit.*, nota 8, p. 2030.

<sup>21</sup> Goldfrank, Benjamin, *op. cit.*, nota 10, p. 18.

<sup>22</sup> Wampler, Brian, *op. cit.*, nota 18, p. 81.

<sup>23</sup> Avritzer, Leonardo, “Living under a Democracy”, *Latin American Research Review*, p. 181.

## VI. LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA

Debido al éxito en la aplicación del presupuesto participativo en Porto Alegre,<sup>24</sup> este ha sido utilizado por gobiernos de distintas ideologías como herramienta para el combate a la corrupción en la asignación y utilización de recursos y para reducir la brecha entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, principalmente a nivel local.

En lo que respecta a América Latina, el presupuesto participativo ha sido adoptado por una variedad de países, con una diversidad también de resultados.

Por ejemplo, en el caso de Perú, su implementación fue una estrategia diseñada entre representantes de grupos de la sociedad civil y funcionarios públicos. Si la experiencia del presupuesto participativo tiene como una de sus principales finalidades el reducir la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno, en el caso de Perú el resultado obtenido rebeló la desconfianza del gobierno en la ciudadanía, al crear un proceso sumamente técnico, que terminó por desincentivar la participación.<sup>25</sup>

Bolivia, por su parte, dentro de un proceso de desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana y con la finalidad de empoderar al ciudadano, en la Ley de Participación Popular de 1994 creó la figura de los comités de vigilancia, en los cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de congelar el presupuesto municipal si los gastos varían significativamente respecto a lo autorizado.<sup>26</sup>

En los Estados Unidos, esta herramienta ha tenido también aceptación y ha sido implementada en diversos ejercicios de asignación de recursos. La ciudad de Denver, Colorado, es una de las ciudades que ha implementado un sistema de presupuesto participativo en línea. En una primera etapa, se recogen opiniones de los ciudadanos a través de foros y del sitio web *www.deliveringdenversfuture.org*, con la idea principal de ajustar los gastos públicos frente a los recortes del presupuesto que ha tenido la administración municipal. Destaca sobre todo que esta herramienta, a pesar de no representar un espacio deliberativo como en Porto Alegre en el cual se establecían

<sup>24</sup> Este fue uno de los motivos principales para que esta ciudad fuera sede de 2001 a 2003 del Foro Social Mundial, una alternativa al Foro de Davos, presentada por diversas ONG, en el que se discuten experiencias sociales y retos por venir, frente al desarrollo del capitalismo globalizador.

<sup>25</sup> Vincent, Susan, "Participatory budgeting in Peru: Democratization, State Control, or Community Autonomy?," *Focal, Journal of Global and Historical Anthropology*, pp. 67 y 68.

<sup>26</sup> Tiller, Mikel G., "The Dissonance of Participative budgeting: an Empirical Exploration", *Journal of Accounting Research*, p. 19.

las prioridades para asignar los recursos, si permite que los ciudadanos conozcan el funcionamiento presupuestario y los aspectos relacionados con la toma de decisiones en este campo.<sup>27</sup>

Otro caso lo representa la ciudad de Los Ángeles, con una población de más de nueve millones de habitantes, la cual a partir de 1999 incorporó los consejos de vecinos, llegando a contar con 90 consejos integrados de 7 a 30 miembros, resultado de la elección de los vecinos. Dentro de sus atribuciones está el presentar al alcalde y al ayuntamiento la lista de prioridades aprobadas, así como el monitoreo en la entrega de los servicios públicos y la presentación de quejas por fallas en estos.<sup>28</sup>

A partir de octubre del 2002, se implementó también el Día del Presupuesto, en el que funcionarios municipales realizan tareas de capacitación en asuntos presupuestales a cientos de ciudadanos participantes en el proceso de presupuesto participativo.

## VII. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COREA DEL SUR Y CHINA

En el caso de la ciudad de Bukgu, en Corea del Sur, se implementó una metodología similar a la utilizada en Los Ángeles, con la finalidad de reducir el nivel de desconfianza de la ciudadanía en el gobierno. En esta experiencia destaca que dentro de los problemas detectados se encuentra la baja participación ciudadana, el tiempo invertido por las autoridades para capacitar a los participantes sobre el proceso presupuestario,<sup>29</sup> así como el método de integración de los consejos vecinales, que al ser voluntario o por sugerencia de alguna persona, origina que las decisiones no sean representativas de la comunidad.

En China el presupuesto participativo ha sido una herramienta que en los últimos años ha cobrado auge, aunque con una dinámica de la autoridad al ciudadano (de arriba abajo) distinta de lo aplicado en Porto Alegre.

Detrás de la aplicación de los presupuestos participativos en China, existen tres lógicas, la administrativa, la reforma política y el empoderamiento del ciudadano. Bajo la lógica administrativa, el presupuesto partici-

<sup>27</sup> Haller, Chris y Faulkner, Geneva, "Participatory budgeting in Denver, Colorado", *National Civic Review*, pp. 24 y 25.

<sup>28</sup> Kim, Soojin y Lauer Schachter, Hindy, "Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability. Case Studies of Organizational Learning from the United States and South Korea", *Public Performance & Management Review*, pp. 456-462.

<sup>29</sup> Dentro de las principales objeciones realizadas por las autoridades al implementar el presupuesto participativo es la necesidad de invertir tiempo en la capacitación de los participantes.

pativo constituye un mecanismo para permitir a los ciudadanos expresar su opinión, y tratar de hacer compatible la opinión ciudadana con la decisión gubernamental. La lógica política implica que el presupuesto participativo se constituye como una herramienta para democratizar la esfera local en China. Por último, la dimensión del empoderamiento del ciudadano implica la capacidad de este de decidir la forma en que se ejerce el presupuesto, algo más cercano a la experiencia de Brasil.<sup>30</sup>

El presupuesto participativo fue inducido en China a partir de 2005 por la Fundación China para la Investigación del Desarrollo, aunque ya se habían presentado algunas experiencias previas.<sup>31</sup> Sin embargo, la sociedad no ha demostrado gran interés en el desarrollo de esta herramienta, a diferencia de Brasil, en donde grupos de la sociedad civil y asociaciones de vecinos han tenido una participación activa.<sup>32</sup>

Un ejemplo de la implementación del presupuesto participativo lo representa la ciudad de Huinan, cercana al aeropuerto internacional Shanghai Pudong, que de 2004 a 2006 ejerció el 15% de su presupuesto a través de la selección de parte de los ciudadanos de los proyectos a realizar. Bajo este esquema se han realizado 32 proyectos.

En el caso de la ciudad de Wuxi, en la provincia de Jiangsu, el presupuesto participativo permitió crear una dinámica de integración social formada por un conjunto de valores y creencias comúnmente aceptadas por los miembros de la comunidad. Es decir, el proceso deliberativo creó un discurso común y metas compartidas por los habitantes de Wuxi, lo cual es significativo por tratarse de un contexto de reducido margen de participación.<sup>33</sup>

## VIII. EUROPA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el caso de Europa, en los últimos años, el presupuesto participativo ha cobrado auge, ligado principalmente a localidades gobernadas por partidos de izquierda o fruto de coaliciones que incluya a los comunistas o a la izquierda alternativa.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> He, Baogang, *op. cit.*, nota 14, pp. 122-124.

<sup>31</sup> Wu, Yan y Wang, Wen, *op. cit.*, nota 5, p. 126.

<sup>32</sup> He, Baogang, *op. cit.*, nota 14, pp. 125 y 126.

<sup>33</sup> Wu, Yan y Wang, Wen, "The Rationalization of Public budgeting in China: a Reflection on Participatory budgeting in Wuxi", *Public Finance & Management*, pp. 275-277.

<sup>34</sup> Ganuza, Ernesto y Sintomer, Yves, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, p. 27.

Además de la figura del presupuesto participativo, en Europa<sup>35</sup> han surgido los siguientes esquemas similares:

a) Modelo basado en la consulta ciudadana. Varía desde la realización de foros y espacios de discusión para que los ciudadanos planteen las prioridades y demandas, hasta la difusión sobre la utilización de recursos públicos (permite transparentar el estado de las finanzas).

b) Presupuestación comunitaria. Implica la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil con la idea de financiar proyectos determinados. Este esquema puede implicar la utilización de fondos internacionales. Las autoridades realizan una tarea de monitoreo y supervisión de los proyectos.

Uno de los ejercicios de participación ciudadana que destacan es el de la Toscana, que si bien no se puede clasificar como un presupuesto participativo, es importante resaltar la forma en que se logró institucionalizar la participación.

En 2007, la región de la Toscana en Italia aprobó la Ley núm. 69/07 que definía las reglas para la promoción de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Destacan dos aspectos de esta ley, primero, el comprender la participación ciudadana en todo tipo de política pública, y segundo el haber sido fruto de un proceso deliberativo entre la ciudadanía y las autoridades.<sup>36</sup>

Su creación fue fruto de las distintas reuniones celebradas, en noviembre de 2006, en un ejercicio que reunió al presidente de la región con 408 miembros de la sociedad civil, asumiendo el compromiso de incluir sus ideas en el texto final de la iniciativa. Una de las figuras que contempla la ley es la posibilidad a nivel regional de que en proyectos de infraestructura con un impacto significativo desde el punto de vista ambiental o social, los ciudadanos pueden solicitar un debate público con la autoridad (se requiere un umbral mínimo del 0.5% de firmas de ciudadanos), de cuyo resultado se tiene que publicar un reporte. Posteriormente, en un plazo de tres meses la autoridad debe tomar su decisión, que puede ser: a) la cancelación del proyecto o presentar una alternativa distinta, b) la modificación del proyecto o c) su continuación, precisando las razones de ello. Además se crea una autoridad regional para la participación, independiente de las autoridades

<sup>35</sup> Cfr. Krenjova, Jelizaveta y Raudla, Ringa, “Participatory budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, pp. 18-46.

<sup>36</sup> Lewanski, Rodolfo, “Institutionalizing Deliberative Democracy: The ‘Tuscany Laboratory’”, *Journal of Public Deliberation*, pp. 1-3.



administrativas, nombradas por la Asamblea Regional, buscando que sus integrantes sean especialistas en políticas públicas y derecho.<sup>37</sup>

## IX. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MÉXICO

Las primeras experiencias de presupuesto participativo en México se dan en el municipio de San Pedro Garza y algunos otros del área metropolitana de Monterrey, a finales de la década de los noventa, sin embargo no llegan a ser prácticas institucionalizadas.

Aparte del presupuesto participativo, en la ciudad de México a partir del 2007, el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social ha emitido cinco convocatorias anuales del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, en el cual los habitantes de los barrios establecen una relación de corresponsabilidad con el Gobierno en la asignación, designación y ejecución de obras públicas de mejoramiento. La convocatoria se publica cada año para que a través de concurso se elijan los mejores proyectos para el mejoramiento de zonas en estado de marginación.<sup>38</sup>

Por lo que respecta al presupuesto participativo, el Gobierno del Distrito Federal lo ha implementado de forma regular desde 2011 para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana, a través de dos acciones, la definición de acciones prioritarias fijadas por medio de una consulta y en la determinación de la forma en que se van a ejercer los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa.

La primera fase, de definición de acciones prioritarias, se realiza de junio a agosto de cada año, a través de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos para que se incluyan sus proyectos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el jefe de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa.

La segunda fase se lleva a cabo en enero y febrero del siguiente año, para decidir la forma en que se aplicarán los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa.<sup>39</sup>

Posteriormente se realiza una evaluación por los comités ciudadanos y consejos de los pueblos de la realización de proyectos por las autoridades,

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>38</sup> Ziccardi, Alicia, “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. temático 2012, pp. 206 y 207.

<sup>39</sup> Los recursos podrán ejercerse para obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito.

así como una supervisión del Instituto Electoral del Distrito Federal de la labor desarrollada por los comités y consejos.<sup>40</sup>

## X. COMENTARIOS FINALES

Desde su implementación en Porto Alegre, a finales de la década de los ochenta, el presupuesto participativo se ha convertido en una herramienta innovadora que permite a los ciudadanos influir sobre los resultados de las políticas públicas.

Sin embargo, cabe también hacer mención que para que esta experiencia resulte exitosa, derivado de lo expresado en algunos estudios académicos, es necesario que se presenten los siguientes elementos:<sup>41</sup>

- a) Voluntad política.
- b) Capital social.
- c) Descentralización política.
- d) Recursos suficientes.
- e) Tamaño reducido del área geográfica en que se va implementar. El presupuesto participativo funciona mejor a escala municipal. En espacios más grandes la dificultad para lograr una participación ciudadana adecuada lo vuelve inoperante.

Por lo que respecta a los beneficios que se asocian por su implementación, Joseph Lerner menciona a los siguientes:<sup>42</sup>

- a) Fortalece la democracia.
- b) Se reduce el margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.
- c) Se fortalece el sentido de comunidad.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Cfr. Instituto Electoral del Distrito Federal, *Planeación y presupuesto participativo*, Temas selectos de participación ciudadana en el Distrito Federal, Comisión de Participación Ciudadana, <http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/capacitacion/manuales/01PlaneacionPresupuest.pdf>, p. 47.

<sup>41</sup> Goldfrank, Benjamin, *op. cit.*, nota 10, p. 7.

<sup>42</sup> Lerner, Josh, "Participatory budgeting: Building Community Agreement around tough Budget Decisions", *National Civic Review*, p. 31.

<sup>43</sup> Cabe hacer mención que algunos de estos resultados se han observado en experiencias de presupuesto participativo similares a la de Porto Alegre, ya que existen otras modalidades en las que al no realizarse asambleas comunitarias, los resultados en lo relativo al fortalecimiento del sentido de comunidad podrían ser distintos.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- ANNUNZIATA, Rocío, “‘Proximidad’, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, núm. 40, mayo de 2011.
- AVRITZER, Leonardo, “Living under a Democracy”, *Latin American Research Review*, 2010, vol. 45.
- BAIOCCHI, Gianpaolo *et al.*, “Making Space for Civil Society: Institutional Reforms and Local Democracy in Brazil”, *Social Forces*, vol. 86, núm. 3, marzo de 2008.
- BOTEY CUENCA, Luis Emilio, “Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 121, núm. 3, 2008.
- FREITAS, Andrea, “La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre”, *Biblioteca on-line de ciências da comunicação*, <http://www.bocc.ubi.pt>.
- GANUZA, Ernesto y Sintomer, Yves, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, París, Transnational Institute, 2011.
- GOLDFRANK, Benjamin, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006.
- , Benjamin y Schneider, Aaron, “Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 3, otoño de 2006.
- GÓMEZ HERNÁNDEZ, Esperanza, “El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”, *Investigación y Desarrollo*, vol. 15, núm. 1, 2007.
- HALLER, Chris y Faulkner, Geneva, “Participatory Budgeting in Denver, Colorado”, *National Civic Review*, vol. 101, núm. 3, otoño de 2012.
- HE, Baogang, “Civic Engagement Throug Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work”, *Public Administration and Development*, núm. 31, 2011.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Planeación y Presupuesto Participativo, Temas Selectos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, Comisión de Participación Ciudadana, <http://www.iedf.org.mx/seciones/participacion/capacitacion/manuales/01PlaneacionPresupuesto.pdf>.
- KIM, Jinbaeck, “A Model and Case for Supporting Participatory Public Decision Making in e-Democracy”, *Group Decision and Negotiation*, vol. 17, núm. 3, mayo de 2008.
- KIM, Soojin y Lauer Schachter, Hindy, “Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability. Case Studies of Organi-

- zational Learning from the United States and South Korea”, *Public Performance and Management Review*, vol. 36, núm. 3, marzo de 2013.
- KOONINGS, Kees, “Strengthening Citizenship in Brazil’s Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, núm. 1, enero de 2004.
- KRENJOVA, Jelizaveta y Raudla, Ringa, “Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, vol. 14, núm. 1, 2013.
- LERNER, Josh, “Participatory Budgeting: Building Community Agreement around Tough Budget Decisions”, *National Civic Review*, vol. 100, núm. 2, verano de 2011.
- LEUBOLT, Bernhard y Novy, Andreas, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovations and the Dialectical Relationships of State and Civil Society”, *Urban Studies*, vol. 42, núm. 11, octubre de 2005.
- LEWANSKI, Rodolfo, “Institutionalizing Deliberative Democracy: The ‘Tuscan Laboratory’”, *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, núm. 1, art. 10.
- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, 4a. ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- ROSSMAN, Doralyn y Shanahan, Elizabeth, “Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes”, *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 1.
- TEINAVIEN, Teivo, “The World Social Forum and Global Democratization: Learning from Porto Alegre”, *Third World Quarterly*, vol. 23, núm. 4, agosto de 2002.
- TILLER, Mikel G., “The Dissonance of Participative Budgeting: an Empirical Exploration”, *Journal of Accounting Research*, vol. 21, núm. 2.
- VINCENT, Susan, “Participatory Budgeting in Peru: Democratization, State Control, or Community Autonomy?”, *Focaal, Journal of Global and Historical Anthropology*, vol. 2010, núm. 56.
- WAMPLER, Brian, “Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil”, *Political Studies*, vol. 60, núm. 2.
- , “Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 2, verano de 2004.
- WILLIAMS, Jonathan, “The Popular Administration of Porto Alegre: Integrating Transformative Participatory Education in Public Policy”, *Undercurrent*, vol. 8, núm. 1, primavera-verano de 2011.
- WU, Yan y Wang, Wen, “Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: a Comparative Case Study of Two Cities in China”, *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 71, núm. 2.

- , “The Rationalization of Public Budgeting in China: a Reflection on Participatory Budgeting in Wuxi”, *Public Finance and Management*, vol. 11, núm. 3, septiembre de 2011.
- ZICCARDI, Alicia, “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. temático 2012.

## RUMBO A LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA INTEGRACIÓN DEL ESTADO. UNA EXPERIENCIA PARA COMPARTIR CON HISPANOAMÉRICA

Marco Antonio BAÑOS MARTÍNEZ  
Rigel BOLAÑOS LINARES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral*. III. *Marco normativo internacional y nacional*. IV. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal*. V. *Impugnaciones y sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. VI. *Concurso de incorporación 2013-2014*. VII. *Reflexión final*.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde la concepción democrática griega, eran los ciudadanos griegos, hombres, quienes deliberaban y tomaban las decisiones concernientes a lo que posteriormente sería denominando la cosa pública (*res publicae*); sin embargo, los tiempos han cambiado, y actualmente “las democracias modernas se caracterizan por ser sistemas de representación política que facilitan la participación de todos los ciudadanos”,<sup>1</sup> y los Estados han evolucionado, de tal forma que “los derechos humanos son el paradigma de legitimidad y justicia de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos del Estado”.<sup>2</sup>

En México se elevó la igualdad entre hombre y mujer al nivel constitucional (de manera desafortunada, al hacer mención a la voz “varón”) el 31 de diciembre de 1974. De igual modo, la Constitución establece como derecho de los ciudadanos mexicanos (de ambos sexos) el poder votar, el ser

<sup>1</sup> Baños Martínez y Bolaños Linares, “Instrumentos electrónicos de votación: el futuro de los procesos electorales, de la consolidación de la democracia en México y de la transparencia electoral”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *La democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 199.

<sup>2</sup> Bolaños, Rigel, *Curso de derecho*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 26.

votado para todos los cargos de elección popular y el ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público.

Sin embargo, el contexto nacional, históricamente guiado por hombres, no ha permitido que se logre la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, entendiendo por este tipo de igualdad, la igualdad de hecho o material, por oposición a la igualdad de derecho o formal, lo que supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las mismas oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública, esto es, la igualdad de *facto* que claman las mujeres mexicanas en todo el territorio nacional.

Ante la necesidad de ocupar la totalidad de las plazas del Servicio Profesional Electoral (Servicio), en la ruta del Proceso Electoral Federal 2014-2015, después de un espacio de reflexión de los consejeros electorales integrantes de la Comisión del Servicio (Benito Nacif, Francisco Javier Guerrero y Marco A. Baños) y de los consejeros Macarita Elizondo y Alfredo Figueroa, en el que se identificó la desigualdad de género en la ocupación de cargos al interior del Servicio, se instruyó a la Secretaría Técnica de dicha Comisión para que, junto con las oficinas de los consejeros electorales del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva, iniciara los trabajos para el diseño de una normativa en la que el Concurso de Incorporación 2013-2014 fuera exclusivamente para mujeres.

Es sabido que el Instituto Federal Electoral (Instituto) ha sido pionero en diversas materias en el Estado mexicano, inclusive en él se gestó la transparencia y acceso a la información pública. En esta ocasión, los autores participaron en el diseño e implementación de la primera medida especial de carácter temporal formal en la historia del Estado mexicano, por lo que era imperante compartir esta experiencia con el ánimo de que sea un referente para los poderes del Estado y otras instituciones públicas en Hispanoamérica.

El camino para implementar la medida fue sinuoso, pero la convicción garantista de los diversos actores y la vocación democrática de quienes intervinieron en todo momento permitió lograr el fin perseguido.

Se advierte al lector que el presente texto no es la documentación de una política pública o un libro blanco, sino una explicación más académica del por qué, cómo y para qué de la primera acción afirmativa, como la denomina la legislación nacional, implementada en México en la esfera del Estado, en lo que respecta al ingreso exclusivo de mujeres en un servicio civil de carrera, en este caso, en el Servicio, piedra angular del Instituto.

## II. DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

La convicción de los integrantes de la Comisión del Servicio Profesional Electoral de buscar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el Servicio hizo ineludible analizar el entorno nacional, y de manera específica, la situación de las mujeres en el mismo, para determinar la necesidad y viabilidad de una medida especial de carácter temporal, radical en la historia del Estado mexicano.

Por lo anterior, la Secretaría Técnica coordinó una serie de sesiones de trabajo con el objetivo de que asesores de los consejeros electorales del Instituto elaboraran el Proyecto de Acuerdo que se presentaría ante la Comisión, y posteriormente al Consejo General, para la aprobación de los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014, exclusivo para mujeres.

Adicionalmente, en dichas sesiones se acordó profundizar en el análisis del contexto nacional e institucional de la situación de la mujer, atendiendo a las recomendaciones de la CEDAW, lo que culminó en dos documentos elaborados por especialistas en materia de género, equidad y no discriminación, adscritos a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y asesores de los consejeros electorales.

Después de semanas de reflexión, corroborar cifras y diversas modificaciones, se llegó a la integración de cuatro documentos formales:

a) El Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal.

b) Los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal.

c) El Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral 2013.

d) El anexo al Diagnóstico, arriba mencionado, intitulado: Situación Actual de las Mujeres en México.

El documento Situación Actual de las Mujeres en México<sup>3</sup> nos permite advertir la brecha de género existente en nuestro país, lo que se constata con los siguientes datos:

<sup>3</sup> *Cfr.* Situación Actual de las Mujeres en México, *DOF*, 11-09-2013.



1) De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), hay 60.2 millones de mujeres mexicanas, es decir el 51% de los 117.6 millones de habitantes del país, y según sus proyecciones, al final de esta década, la cifra se incrementará en 4.6 millones, y en 2050 alcanzará los 77.8 millones (el 52% de la población total).

2) La edad media de la población femenina en México se mantuvo estable para 2000 y 2010, en 26 años. Para 2015 se ubicará en 27 años, y aumentará en promedio dos años cada lustro, para ubicarse en 37 años en 2050.

3) La proporción y número de hogares donde se reconoce que la jefatura del hogar recae en una mujer sigue en aumento. En 1976 esa proporción era de 13.5%; en 1990, de 17.3%, y actualmente corresponde a un cuarto de los hogares censales del país, que son alrededor de 7 millones. El porcentaje de jefatura del hogar en el caso de las mujeres se incrementa cuando ellas cuentan con 45 años de edad o más, y llega a ser notoriamente considerable a partir de la edad de 60 años.

4) El promedio de años de escolaridad entre la población femenina en México aumentó, al grado de acercarse al promedio mostrado por la población masculina, lo cual incrementa las necesidades de servicios educativos de calidad, y hace necesario desarrollar esquemas novedosos de empleo para una población creciente con cada vez mayor capacidad.

5) El número de mujeres que se incorporan a los diversos niveles educativos mantiene paridad con la cifra de la población masculina. Sin embargo, aunque es ligeramente restringido el acceso en los niveles elementales del sistema educativo, mantienen una fuerte presencia en los niveles medio y superior. En el futuro, será necesario garantizar un acceso igualitario para toda la población y además enfrentar la necesidad de mayor oferta educativa y de empleo calificado.

6) La tasa de personas desocupadas por cada cien habitantes es más alta entre las mujeres con edades menores a los 40 años y se acentúa especialmente entre la población joven. En el caso de las mujeres con edades mayores a los 40 años, la desocupación aparece en grado menor a la de los hombres; una posible explicación a ello es que esa generación de mujeres es menos susceptible a la búsqueda de un trabajo. No es el caso de los grupos más jóvenes, que han pospuesto la procreación y tienden a retrasar la formación de un núcleo familiar.

7) La desocupación por no contar con experiencia laboral afecta, al parecer, de igual forma tanto a hombres como mujeres. No es así en el caso de las personas con nivel de escolaridad media superior o superior: las mujeres en este caso están más propensas que los hombres a no encontrar trabajo.

8) La discriminación y el acoso impulsan al abandono del trabajo, al doble de mujeres respecto a los hombres. Los datos disponibles muestran un comportamiento sistemático de este fenómeno. Las mujeres, entonces, son una población más vulnerable ante una disyuntiva crucial en la vida de un ser humano: abandonar la fuente de ingreso y poner en riesgo el desarrollo personal o familiar por exclusión social es atribuible al sexo de las personas.

9) Para el primer trimestre de 2013 fueron reportadas 47.8 millones de personas ocupadas. Dos quintas partes de ellas son mujeres. En el caso de las ocupaciones independientes, aquellas que emplean a otras personas son mujeres en una proporción equivalente al 20% y llegan a ser casi el 40% de trabajadoras por cuenta propia. Mantienen presencia en trabajos remunerados como empleadas y son mayoría en actividades no remuneradas.

10) Respecto al trabajo no remunerado, se observa que las mujeres se ven limitadas al acceder a actividades remuneradas para ocuparse de labores concernientes, principalmente, al cuidado de infantes, personas adultas mayores o enfermas; y presentan una alta participación en las labores domésticas, en las cuales persiste la percepción de ser un rol asignado principalmente a la población femenina.

11) Se ve reducida la participación de las mujeres conforme aumenta el nivel de ingresos entre la población ocupada, y en todos los casos de remuneraciones superiores a dos veces el salario mínimo, el número de hombres duplica al de las mujeres; en cambio, conforme aumenta el número de horas trabajadas a la semana, se incrementa también la presencia de la población masculina. Las mujeres acceden a trabajos menos remunerados y con poca estabilidad, de acuerdo a los datos disponibles.

12) La población ocupada, en el caso de las mujeres, muestra un aumento considerable en el caso de quienes están separadas o solteras, lo cual señala que la condición de una relación de pareja reduce de manera significativa el acceso al mercado laboral.

13) Más de una cuarta parte de las mujeres trabaja en la administración pública. Las mujeres con mayores niveles de escolaridad tienden a tener una mayor participación en el sector público: dos quintas partes de las profesionistas están en el sector público, así como tres cuartas partes de aquellas que tienen carreras relativas a la educación, y nueve de cada diez que están capacitadas en cuestiones de seguridad pública.

14) La tercera parte de las oficinistas encuentran su ocupación principal en este sector. Pero aquellas mujeres con capacidades directivas o de organización apenas encuentran lugar en la administración pública: son una cuarta parte de las existentes entre la población femenina ocupada. Así, la

administración pública es un ámbito de trabajo con alta potencialidad para el desarrollo de las capacidades laborales de las mujeres.

15) En los próximos años se constatará la incorporación de cada vez más personas del sexo femenino al conjunto de la población económicamente activa (PEA), esto es, aquella con edades de 12 años de edad con disponibilidad para realizar alguna actividad económica remunerada o no, incluida aquella desocupada.

16) Ante esta perspectiva de no cambiar las dinámicas de inserción laboral y de ofrecimiento de oportunidades en condiciones de igualdad, la condición de la población femenina se verá seriamente comprometida y, con ella, el nivel de bienestar de la población en su conjunto.

17) El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta analítica promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y consiste en “un listado de capacidades básicas, sustentado en los derechos humanos que son fundamentales para una vida digna y, al mismo tiempo, conmensurables para un número relevante de países”. En 2012, México exhibió un IDH de 0.775, que lo posiciona en el lugar 61 entre 186 naciones del mundo, esto es dentro del rango de Desarrollo Humano Alto.

18) Por su parte, el Índice de Desigualdad de Género (IDG) ajusta el IDH de acuerdo a “la magnitud de discriminación de género en el desarrollo humano a través de la brecha entre hombres y mujeres en los indicadores que lo componen [...] Entre más grande sea la brecha entre hombres y mujeres en la esperanza de vida, educación o ingreso, mayor será la diferencia entre el valor del IDG y del IDH”.

19) Para 2012, el IDG hace retroceder a México al lugar 72 entre 146 países con un índice de 0.382, es decir, sumamente recesivo para el IDH: lo reduce a la mitad.

20) La norma internacional a la cual se ha adherido el Estado mexicano contempla una serie de recomendaciones para salvaguardar una vida digna para las mujeres; contempla medidas en los ámbitos educativos, de salud, laborales y de igualdad de derechos, tanto políticos como civiles. El interés de estas recomendaciones se orienta a: “la remoción de los obstáculos de facto para el desarrollo humano con equidad de género”.

Por otro lado, el Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral 2013<sup>4</sup> refleja claramente que existe una distribución desigual en la ocupación de las plazas del

<sup>4</sup> Cfr. Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral 2013, *DOF*, 11-09-2013.

Servicio y que solo algunas mujeres ocupan plazas de la más alta jerarquía, tal como lo muestran los siguientes datos:

1) El IFE, como órgano dentro de una sociedad, comparte condiciones y características de la misma, en ese sentido es de esperar que se reproduzcan situaciones de desventaja para las mujeres basadas en las relaciones de género predominantes en el país. Sin embargo, el Instituto tiene una responsabilidad doble para el adelanto de las condiciones de las mujeres en México, en las políticas públicas que formula para atender a la ciudadanía y en su integración.

2) Desde 1999 a la fecha se han realizado ocho concursos de ocupación en seis años, de los cuales durante 2001 y 2002 se realizaron respectivamente 2 concursos. A través de esta vía resultaron ganadoras 1,717 personas de las cuales 75% fueron hombres y 25% mujeres.

3) En términos generales, el porcentaje de mujeres ganadoras se ha mantenido en el 24.52%, siendo solo en 1999 en donde el porcentaje fue menor al ubicarse en tan solo 16.59%, como se observa en la tabla de la página siguiente.

4) De 1999 al 2012, la integración del Servicio se ha modificado, aumentando en términos porcentuales del número de mujeres integrantes, que osciló del 14% en 1999 al 21% en los últimos años. De ser esta la tendencia, si en trece años la presencia de mujeres se incrementó en 7 puntos porcentuales, considerando el contexto nacional, bajo los mismos mecanismos empleados hasta ahora, se tendría que esperar aproximadamente hasta 2064 para que la integración del Servicio Profesional Electoral alcanzara la paridad.

5) Como reflejo de los atavismos históricos del país, respecto al porcentaje de ganadoras por cargo, es evidente que en los cargos con mayor jerarquía concursados en oficinas centrales, el porcentaje de mujeres ganadoras ha sido menor. Mientras en órganos desconcentrados, se destaca que en la convocatoria realizada en 1999, de 134 puestos resultaron ganadoras solo 20 mujeres (15%); en la convocatoria de 2004, de 169 puestos, resultarían ganadoras 35 mujeres (21%); para 2008 resultarían ganadoras 68 mujeres (26%) en los 265 cargos concursados; y en la última convocatoria, resultaron ganadoras 138 mujeres (25%) en los 560 cargos que fueron concursados.

Tabla

| <i>Aspirantes ganadores de los concursos<br/>de incorporación</i> |                |              |                |              |              |
|---|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|
| <i>Año</i>  | <i>Mujeres</i> | <i>%M</i>    | <i>Hombres</i> | <i>%H</i>    | <i>Total</i> |
| 1999  | 36             | 16.59        | 181            | 83.41        | 217          |
| 2001  | 106            | 22.80        | 359            | 77.20        | 465          |
| 2002  | 34             | 24.82        | 103            | 75.18        | 137          |
| 2004  | 51             | 23.72        | 164            | 76.28        | 215          |
| 2008  | 83             | 26.69        | 228            | 73.31        | 311          |
| 2010  | 147            | 24.96        | 442            | 75.04        | 589          |
| <i>Totales</i>  | <i>421</i>     | <i>24.52</i> | <i>1296</i>    | <i>75.48</i> | <i>1717</i>  |

6) Si realizamos el análisis por tipo de puesto, es evidente que la constante es la subrepresentación femenina salvo en algunos episodios aislados. Este hecho es de suma importancia, ya que en diversas ocasiones se ha señalado que durante los procesos electorales, a pesar del esfuerzo por integrar los consejos locales y distritales de manera paritaria, las presidencias están a cargo mayoritariamente de hombres, pues son los vocales ejecutivos quienes asumen dicho cargo de máxima dirección en el ámbito distrital, como reflejo histórico no solo de la realidad imperante en el país sino del mercado laboral nacional actual.

7) Como ya se ha señalado, el IFE como una organización producto de una sociedad específica, adolece de muchas otras condiciones que se ven en ella. Sin embargo, debe ser una institución impulsora en la materia por ser además un valor indispensable para el desarrollo de la cultura democrática.

8) Se ha observado ya la brecha de las mujeres en la integración al interior del Servicio, si bien es cierto de manera general se observa una tendencia a la reducción de dicha brecha; si la misma continuara en el mismo ritmo tendríamos que esperar alrededor de 50 años más para pretender lograr la igualdad de género en la integración en número del Servicio.

9) Una de las razones por las cuales este cierre de las brechas es tan lento, se debe a que en promedio las vacantes que se generan son menores al 5% del total de los puestos del Servicio y, generalmente solo poco menos del 25% de las mismas son ganadas por mujeres, al concursar menos mujeres que hombres como producto de la idiosincrasia nacional.

10) Bajo este esquema, se requiere una intervención para buscar una mayor incorporación, permanencia y ascenso de mujeres dentro del Servicio. Para ello es necesario un análisis específico sobre todos los procesos del sistema de carrera en el IFE, con una perspectiva de género.

11) Un análisis de dichas características seguramente arrojará muchas áreas de oportunidad que podrían redundar en la mejora de condiciones laborales, no solo de mujeres sino también de hombres, al propiciar mejores condiciones para la conciliación de la vida profesional con la vida personal.

12) Sin embargo, conviene concentrarse en el contexto del ingreso, para buscar tener como primera medida una masa crítica de mujeres dentro del propio Servicio que impulse más medidas para el aumento de la participación de las mujeres en el Instituto y en la construcción de políticas con perspectiva de género.

13) El ingreso resulta ser un filtro importante para el desarrollo profesional de mujeres al interior del Servicio, y del cual dependen el resto de los mecanismos del propio sistema civil de carrera. Incluso, el ingreso de un mayor número de mujeres puede ser un factor que condicione la ocu-

pación de mujeres dentro de los cargos más altos del Servicio, sobre todo en órganos desconcentrados (vocalías de Junta Local, vocalías Ejecutivas y secretario en Junta Distrital), ya que se ha observado que más del 90% de las personas que acceden a esos cargos son miembros del propio Servicio.

14) Bajo esta perspectiva, y bajo la eminente apertura de un concurso de ingreso y ascenso por parte de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, para el cumplimiento del Estatuto, se analiza una medida que, conforme al entorno actual, pueda ser la más indicada para la disminución de la brecha de género que se presenta en el IFE.

### III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

En época reciente fue modificada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con miras a interpretar las normas relativas a los derechos humanos, atendiendo a la propia Constitución y los tratados internacionales de la materia, para garantizar a las personas la protección más amplia. Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 y estableció lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De igual forma, la Constitución prescribe:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se

arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Lo cual, según Bolaños:

implica que dentro del orden jurídico mexicano en el orden federal, la norma de mayor jerarquía es la Constitución; seguida por las leyes emanadas del Congreso de la Unión (es imprescindible entender que un Código es un conjunto de leyes) y los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República, garante del pacto federal; a continuación por los reglamentos, decretos y circulares; y por último por las normas jurídicas individualizadas, conocidas por todos como sentencias, laudos, resoluciones administrativas, convenios, contratos y testamentos.<sup>5</sup>

Por lo que era menester que se estudiara la viabilidad constitucional y legal de la medida especial de carácter temporal que se quería establecer y, en especial, analizar el marco normativo internacional a efecto de determinar la legalidad, o no, de dicha medida.

Derivado del análisis efectuado, se logró conformar el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se Aprueban, a Propuesta de la Junta General Ejecutiva, los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal. En este Proyecto de Acuerdo se privilegió la inclusión en los considerandos de diversa normativa internacional y nacional que rige la materia, de la que se destaca la siguiente:

4. Que de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país el varón y la mujer son iguales ante la ley.

[...]

11. Que el 23 de marzo de 1981, México ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

12. Que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 4, numeral 1, establece que los Estados Parte deberán adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Las cuales, no se considerarán discriminación en la forma definida en dicha Convención,

<sup>5</sup> Bolaños, Rigel, *op. cit.*, nota 2, p. 18.



lo que de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas y, estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

13. Que el 24 de marzo de 1981, México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, la cual en su artículo 1o. establece que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Asimismo, en el artículo 2o. de dicha Convención se señala que para sus efectos, persona es todo ser humano.

14. Que en 1988, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), emitió la Recomendación General número 5, durante su séptimo periodo de sesiones, “Medidas Especiales Temporales”, en la que se estableció: El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, tomando nota de que los informes, las observaciones introductorias y las respuestas de los Estados Parte revelan que, si bien se han conseguido progresos apreciables en lo tocante a la revocación o modificación de leyes discriminatorias, sigue existiendo la necesidad de que se tomen disposiciones para aplicar plenamente la Convención introduciendo medidas tendientes a promover de facto la igualdad entre el hombre y la mujer. Por lo que recomendó que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

15. Que del 4 al 15 de septiembre de 1995, se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la que establece como objetivo estratégico, en el numeral G.1., inciso a), adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Por otra parte, se indica como medida de los gobiernos, comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública. Asimismo, en el numeral G.2, se establece aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos.

16. Que de igual forma, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en el supra citado objetivo estratégico, pero en el párrafo 192, inciso a), precisa que entre las medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las instituciones de investigación y académicas, los órganos subregionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales e internacionales, está adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones.

17. Que de igual manera, el punto 19 de las citadas declaración y plataforma, establecen que es indispensable diseñar, aplicar y vigilar, a todos los niveles, con la plena participación de la mujer, políticas y programas, entre ellos políticas y programas de desarrollo efectivos, eficaces y sinérgicos, que tengan en cuenta el género, y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer.

18. Que el 3 de agosto de 1996, México ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de septiembre de 1998, a través del cual el Estado mexicano, se compromete a respetar los derechos y libertades reconocidos en el mismo dentro del que destaca la incorporación de las condiciones justas, equitativas y satisfactorias del Derecho al Trabajo.

19. Que el 12 de noviembre de 1998, México ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999.

20. Que del 5 al 9 de junio de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró un periodo extraordinario para revisar los avances, conocido como Beijing+5, en donde se estableció que en el plano nacional los gobiernos deberán establecer y promover el uso de objetivos expesos a corto y largo plazo u objetivos medibles y, en los casos pertinentes, cuotas para promover el avance hacia el equilibrio entre los géneros. Lo que incluye la plena participación y acceso de la mujer, en pie de igualdad con el hombre, en todos los ámbitos y niveles de la vida pública, especialmente en los puestos de adopción de decisiones y formulación de políticas, en actividades y partidos políticos, en todos los ministerios gubernamentales y en las principales instituciones encargadas de la formulación de políticas, así como en los órganos y autoridades locales de desarrollo.

21. Que en septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, se emitió la Declaración del Milenio, en la cual los Estados se comprometieron a sumar esfuerzos para alcanzar en 2015, ocho objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que se encuentra el promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

22. Que el 6 de diciembre de 2000, México ratificó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de marzo de 2001.

23. Que el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú, se aprobó la Carta Democrática Interamericana (OEA), que en sus artículos 9 y 10, respectivamente, señalan: La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana; y que: La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

24. Que en 2004, el Comité CEDAW emitió la Recomendación General núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal durante su trigésimo período de sesiones, en la que en sus numerales 26, 27 y 38 se estableció, respectivamente: “26. Los Estados Parte deberán distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar el logro de un objetivo concreto de igualdad sustantiva o de facto de la mujer y otras políticas sociales generales adoptadas y aplicadas para mejorar la situación de las mujeres y las niñas. Los Estados Parte deberán tener en cuenta que no todas las medidas que potencialmente son o serían favorables a la mujer reúnen los requisitos necesarios para ser consideradas medidas especiales de carácter temporal./ 27. Al aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, los Estados Parte deberán analizar el contexto de la situación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, así como en el ámbito específico al que vayan dirigidas esas medidas. Deberán evaluar la posible repercusión de las medidas especiales de carácter temporal respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y adoptar las medidas especiales de carácter temporal que consideren más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer./ [...] / 38. Se recuerda a los Estados Parte que las medidas especiales de carácter temporal deberán adoptarse para acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales y actitudes y comportamientos estereotípicos que discriminan a la mujer o la sitúan en posición de desventaja”.

[...]

26. Que del 13 al 16 de julio de 2010, se celebró en Brasilia la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la cual se establecieron como acuerdos para la acción, en su numeral 1, incisos f) y g): desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral y el empleo productivo a fin de estimular la tasa de participación laboral de las mujeres, de la formalización del empleo y de la ocupación de puestos de poder y decisión por parte de las mujeres; impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género, raza, etnia y orientación sexual en el acceso y permanencia al mercado laboral, en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones.

27. Que en agosto de 2012, en las Observaciones Finales al Estado mexicano por parte del Comité CEDAW, se recomendó que México debe adoptar medidas para garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral, inclusive recurriendo a medidas especiales de carácter temporal, con objetivos que hayan de alcanzarse en un plazo prefijado, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 1, de la Convención CEDAW y en la recomendación general 25 (2004) del propio Comité.

28. Que de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, así como el Plan de Acción de Viena y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena (1993), el Estado mexicano está obligado a adoptar medidas especiales de carácter temporal en beneficio de las mujeres, lo que se refrenda con los instrumentos internacionales que a continuación se citan: Conferencia Mundial de la Mujer, Copenhague, Dinamarca (1980); Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y, el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

[...]

30. Que el artículo 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación señala que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas.

31. Que el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación determina que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción basada en origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

32. Que con fundamento en el artículo 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no se considerarán conductas discriminatorias las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades.

33. Que el artículo 1o. de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres señala que dicha Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

34. Que los artículos 2 y 3, párrafo primero, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establecen que son sus principios rectores: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, que son sujetos de los derechos que establece, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o discapacidad, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad que dicha Ley tutela.

35. Que el artículo 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres define como acciones afirmativas el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.

IV. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, LOS LINEAMIENTOS DEL CONCURSO PÚBLICO 2013-2014 PARA OCUPAR CARGOS Y PUESTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, COMO MEDIDA ESPECIAL DE CARÁCTER TEMPORAL

Además de la inclusión de la normativa internacional en la materia y después de un análisis cuidadoso de los referidos documentos, el Consejo General incorporó a la parte considerativa del Acuerdo los siguientes razonamientos y cifras:

94. [...] existen profundas desigualdades en la integración entre hombres y mujeres del Servicio Profesional Electoral, como reflejo de la realidad nacional, ya que del total de plazas el 78.20% son ocupadas por hombres y tan solo el 21.80% son ocupadas por mujeres. Amén de que en los cargos de más alta jerarquía, como es el caso de las vocalías ejecutivas en juntas locales y distritales, los porcentajes son de 9.38 y 10.84, respectivamente.

En este sentido, la integración actual de los cargos del Servicio Profesional justifica la implementación de acciones afirmativas a efecto de garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad de género.

95. [...] dicha medida especial temporal resulta proporcional para lograr el fin perseguido, al incrementar el número de mujeres que integran el Servicio Profesional Electoral. En este sentido, de aprobar la medida temporal, del total de plazas del servicio, el porcentaje de cargos ocupados por mujeres pasaría del 21.80% al 25.20% [...].

Ahora bien, la propuesta de un concurso exclusivo para mujeres constituye un medio apto para conseguir el fin constitucional de igualdad sustancial de las mujeres en el acceso al ejercicio de funciones públicas dentro del Instituto. Asimismo, con la propuesta se cumple el requisito de idoneidad, es decir, se alcanzan objetivos constitucionalmente legítimos dentro de los límites marcados por las normas constitucionales.

[...]

Dicha propuesta armoniza el principio de mérito con el de igualdad de oportunidades, ya que las ganadoras serán designadas a través de las diversas etapas del concurso (exámenes de conocimientos, examen psicométrico y entrevistas) con base en mérito y demás principios rectores del Servicio Profesional Electoral.

96. [...] en términos de lo interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una diferencia substancial entre un derecho adquirido y la expectativa a adquirir otro más, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. Lo anterior, toda vez que el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho.

Lo anterior, ya que los miembros del Servicio Profesional Electoral actualmente gozan con una expectativa de derecho, en tanto no se emita la Convocatoria correspondiente a cada Concurso de Incorporación.

Derivado de lo antes mencionado y del claro sustento normativo, el Consejo General determinó aprobar el Acuerdo CG224/2013,<sup>6</sup> cuyos puntos resolutive se transcriben a continuación:

<sup>6</sup> Fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General, celebrada el 29 de agosto de dos mil trece, por votación unánime de los consejeros electorales: maestro Marco Antonio Baños Martínez, doctor Lorenzo Córdova Vianello, doctora María Macarita Elizondo Gasperín, maestro Alfredo Figueroa Fernández, doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, doctora María Marván Laborde, doctor Benito Nacif Hernández y el consejero presidente, doctor Leonardo Valdés Zurita.

Primero. Se aprueban los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal, en los términos del documento adjunto al presente Acuerdo.

Segundo. Se faculta a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para desahogar las Convocatorias y las distintas fases y etapas, en términos de los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal, que se aprueban.

Tercero. Cualquier situación no prevista en los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal, será resuelta por la Junta General Ejecutiva a propuesta de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

Cuarto. El presente Acuerdo deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

## V. IMPUGNACIONES Y SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El 21 de octubre de 2013, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sesionó para conocer de las primeras demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, recursos de apelación y juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral que dieron origen, en algunos casos después del reencauzamiento de la vía, a 27 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,<sup>7</sup> en los que esencialmente se impugnó el Acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos referidos.

Se ordenó la acumulación de los citados juicios, por la Sala Superior, prevaleciendo la argumentación de los proyectos formulados por la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, lo que llevó a dicha Sala a aprobar:

<sup>7</sup> Se precisa que al momento quedan algunos juicios (SUP-JDC) pendientes de resolver, que derivan de acuerdos de incompetencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero ya una vez sentado el criterio de resolución con una votación 6-1 a favor, queda claro el sentido en que serán resueltos.

RESUELVE

[...]

SEGUNDO. Se confirma el Acuerdo CG224/2013, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Si bien los autores confiaron en que la Sala Superior conformaría la argumentación ofrecida en el Acuerdo impugnado, lo cual ocurrió, deben destacarse algunos de los argumentos adoptados por la referida Sala, ya que fue más allá de lo planteado por el Instituto al realizar el estudio de fondo de la litis, los que de manera no estructurada establecen:<sup>8</sup>

1. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que *todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.*

Como se observa de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispuso que todas las autoridades del país, distintas a las del Poder Judicial federal o local, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

<sup>8</sup> *Cfr.* Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, Expedientes: SUP-JDC-1080/2013 y Acumulados.



2. CASO GELMAN VS. URUGUAY (24 DE FEBRERO DE 2011). Se amplía el abanico de los sujetos encargados de ejercer el “control de convencionalidad difuso”, al considerarse que también es función y tarea de toda *autoridad pública*, y no solo del Poder Judicial.

3. [...] todas las autoridades mexicanas, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos constitucionales (previstos en la propia Constitución) y constitucionalizados (los contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado mexicano sea parte, atento a lo previsto en el primer párrafo del artículo 1 del ordenamiento constitucional); conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

4. Ahora bien, no se pasa por alto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de tres de septiembre de dos mil trece, al discutir y resolver la Contradicción de Tesis relacionada con el expediente 293/2012; determinó, por mayoría de diez votos, que los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Política Federal como en los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, tienen la misma jerarquía normativa, salvo cuando se trate de la restricción o suspensión de derechos humanos, pues en este caso, prevalecen las establecidas en la primera; y por unanimidad, que son vinculantes los criterios sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5. IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El precepto referido establece: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en diversos instrumentos dicha disposición — Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4; Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127; Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184; Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, núm. 195 — y, al respecto, ha sostenido que *la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana. Por tanto, solo es discriminatoria una distinción cuando “carece de una justificación objetiva y razonable”. Ahora bien, las distinciones constituyen diferencias compatibles con dicha Convención por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las discriminaciones constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos*. En ese tenor, la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1, nume-

ral 1, de la Convención en comento, respecto de los derechos contenidos en esta, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de manera que estos tienen la obligación de no introducir o eliminar de su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y *otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas* [énfasis añadido].

6. Ahora bien, con relación a las distinciones de las que habla la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cabe señalar que en la sentencia dictada en el Caso de las Niñas Vean y Bosico *vs.* República Dominicana, dicho tribunal ya se había pronunciado en el sentido de que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos y, finalmente deben adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. En este asunto, la Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos; y que además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos y, finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

7. [...] es válido sostener que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino, en razón de su género y que derive de una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, es acorde al principio pro persona establecido en la parte final del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por ende, no podría considerarse, por sí mismo, ofensivo de la dignidad humana, dado que no sería arbitrario ni redundaría en detrimento de los derechos humanos, por encontrarse permitida a la luz del estándar reconocido en el ámbito interamericano de los Derechos Humanos.

8. Existen por lo menos dos parámetros de desigualdad social que justifican una diferencia de trato o la implementación de alguna medida encaminada a lograr la igualdad material: La primera vista desde cada sujeto en lo individual, que se pone en evidencia a través de características en la persona objetivamente medibles. Por su parte, el segundo tipo se actualiza por la pertenencia del individuo a un grupo tradicionalmente discriminado. Dicha clasificación es relevante porque las medidas establecidas para contrarrestar la desigualdad, así como la forma e intensidad en las cuales se instauran son diferentes en ambos casos.

9. Una de las medidas que resulta compatible con el derecho a la igualdad y la no discriminación lo constituyen las acciones afirmativas.

10. El principio de igualdad, el principio de no discriminación y las acciones afirmativas están estrechamente vinculados. El primer paso para lograr la igualdad entre los miembros de una comunidad es eliminar cualquier tipo de discriminación, lo que se denomina igualdad formal y logra que cualquier persona sea considerada de la misma forma ante la ley.

11. Pero como ya se vio, la igualdad formal no es suficiente, por lo que es necesario establecer medidas compensatorias que garanticen la igualdad material a favor de los grupos sociales discriminados, por la posición desventajosa en la cual sus miembros se encuentran respecto del resto de los integrantes de la sociedad.

12. La Directiva 2000/43 del Consejo de la Unión Europea las define como las: “medidas específicas para prevenir o compensar las desventajas que afecten a personas de un origen racial o étnico concreto”.

13. Elementos fundamentales que integran el concepto de la acción afirmativa:

a) Objetivos y fines:

*Objetivo o fin último*

Las acciones afirmativas buscan como objetivo o fin último promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen.

La igualdad sustancial no se ciñe a que todos deben ser tratados de la misma manera, sino que, por una parte, dota de contenido a la exigencia de la igualdad mediante el establecimiento de ciertas condiciones mínimas (materiales o espirituales) que todos deben tener para partir de un mismo punto de arranque y, por otra parte, es plenamente sabedora de las desigualdades de hecho que existen e intenta remediarlas con el fin de que todos y cada uno de los seres humanos puedan alcanzar las condiciones mínimas necesarias para desplegar sus atributos y capacidades.

*Fines particulares*

1o. Compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado.

2o. La realización de una determinada función social.

3o. Alcanzar una representación o un nivel de participación más equilibrada entre los grupos humanos.

b) Sujetos o grupos humanos que se pretenden beneficiar:

En principio la acción afirmativa se dirige a los grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellos grupos que debido al contexto social en el que se encuentran insertos carecen de las mismas posibilidades que el resto de los grupos para ejercer sus derechos fundamentales.

c) Entidades que las promueven o implementan:

Los Estados son los primeros responsables de promover acciones afirmativas, pero no son los únicos. También un conjunto importante de entidades del

sector privado se caracterizan en hacer un esfuerzo importante de promoción de la igualdad sustantiva a través de acciones afirmativas.

d) Conducta específica exigible:

El último de los elementos que integran el concepto de acción afirmativa se refiere a su contenido normativo, es decir, a la conducta específica que se exige a través de ella.

Aunque parezca paradójico, aquello que caracteriza a las acciones afirmativas de otro tipo de figuras jurídicas que tienen como fin combatir la discriminación, es precisamente el que el núcleo esencial de la conducta que exige es el de dar un trato preferencial a un determinado grupo de personas respecto del resto.

Lo que distingue radicalmente el trato preferencial de las acciones afirmativas de la simple discriminación es que, a diferencia de esta, las acciones afirmativas pretenden realizar la igualdad en el terreno de los hechos, por lo tanto es la consecución de la igualdad la que justifica —exige— el trato preferencial.

e) Modalidades de las acciones afirmativas: Con base precisamente en el núcleo normativo de las acciones afirmativas, consistente en tratar de manera preferente a los miembros de un grupo en relación con el resto de las personas, se pueden distinguir como modalidades de acciones afirmativas, las acciones encaminadas a combatir el contexto de discriminación en el que se encuentran ciertos grupos humanos y las acciones afirmativas en sentido estricto.

f) Las acciones afirmativas: En lugar de limitar los derechos de los desaventajados limita los derechos de los aventajados con el fin de conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre ambos.

g) Límites y precauciones de las acciones afirmativas:

*Criterio de temporalidad:*

Las acciones afirmativas no pueden establecerse de manera indefinida.

La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un periodo de tiempo.

*Criterio de proporcionalidad:*

El segundo criterio es el de proporcionalidad y tiene que ver con la relación equilibrada que tiene que existir entre las medidas que se implementan con la acción afirmativa y los resultados que se pretenden conseguir.

*El interés apremiante:*

Por medio de este criterio se establece que toda acción afirmativa debe responder a un interés realmente importante para la colectividad, que se genere

a partir de una seria injusticia que resulte detestable para la gran mayoría de los miembros de la sociedad.

14. Como se advierte, en el orden jurídico mexicano existen normas de orden público y de interés general que disponen que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas; que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que basada entre otras cuestiones, en el sexo, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas; sin embargo, que no se considerará como conducta discriminatoria las acciones que, sin afectar derechos de terceros, establezcan *tratos diferenciados* con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades.

15. Por lo tanto, de la interpretación sistemática y funcional... se colige que en el Estado mexicano son permisibles las acciones afirmativas a favor de las personas del género femenino, en tanto que las mismas sean razonables, proporcionales y objetivas y, siempre que las mismas constituyan medidas especiales de carácter temporal, dado que deberán cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato a favor de la mujer.

16. En consecuencia, al ser una medida ajustada a los estándares interamericanos y al derecho interno relacionado con los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación, es válido concluir que por sí sola, la implementación de las acciones afirmativas no podría estimarse como una conducta encaminada a discriminar a las personas pertenecientes al género masculino.

17. Son medidas de acción afirmativa:

a) Las cuotas de género, es decir, la asignación de un porcentaje determinado de los espacios en disputa en el ámbito laboral, académico y político, entre otros, para incrementar de manera inmediata la participación de las mujeres.

b) Las becas de estudio otorgadas preferente o únicamente a las mujeres para mejorar sus oportunidades en ciertas competencias, o su inclusión en la academia.

c) La emisión de convocatorias únicas para cargos y empleos públicos abiertas exclusivamente para mujeres como respuesta a una historia de exclusión estructural y sistemática.

18. Una *convocatoria única exclusiva* para mujeres en los concursos de oposición para ocupar los cargos relacionados con el servicio profesional electoral sería una *respuesta proporcional a la enorme disparidad* existente entre mujeres y hombres que detentan puestos en dicho servicio profesional.

19. Para cumplir ese objetivo, el test de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley o en otro tipo de determinaciones como es el Acuerdo CG224/2013 combatido a través de los medios de impugnación, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente. Dicho en otras palabras, el

mencionado test permite determinar si la restricción en examen ha de ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar ese fin.

20. El principio de proporcionalidad comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha:

a) [...] el requisito de idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

b) El criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

c) [...] la proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma o medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

21. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales sean absolutos o ilimitados. No obstante, el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, pueden sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones. La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las condiciones siguientes:

a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto.

b) La restricción debe ser necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado.

c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

22) El Acuerdo CG224/2013 [...] medida especial tiene un carácter temporal, sujeta estrictamente al Concurso Público 2013-2014, por lo que se dictó en conformidad con los límites que, de acuerdo con la propia Constitución General de la República, válidamente pueden imponerse al ejercicio legítimo de tales derechos humanos.

## VI. CONCURSO DE INCORPORACIÓN 2013-2014

Los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal, establecen que cada Convocatoria del Concurso se desarrollará en tres fases, que se compondrán de las siguientes etapas:

1. En la primera fase:
  - a) Publicación y difusión de la Convocatoria.
  - b) Registro e inscripción de aspirantes.
  - c) Revisión curricular.
2. En la segunda fase:
  - a) Aplicación del examen de conocimientos generales y técnico-electorales.
  - b) Cotejo y verificación de información con los documentos que la aspirante presente.
  - c) Aplicación de la evaluación psicométrica por competencias.
  - d) Aplicación de entrevistas.
3. En la tercera fase:
  - a) Calificación final y criterios de desempate.
  - b) Designación de ganadoras.

Al momento de escribir las presentes líneas, ha concluido la primera fase de la Primera Convocatoria, con 12,998 participantes<sup>9</sup> de las cuales 6,169 fueron aceptadas para competir por 37 vacantes. Tendrá que proseguir el Concurso, iniciando su segunda fase, y hasta que concluya con la designación de ganadoras de la tercer convocatoria, dejando una Lista de Reserva<sup>10</sup> que garantice la ocupación de todas las plazas del Servicio Profesional Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, y el Instituto (IFE o INE) esté en posibilidad de continuar garantizando el trabajo técnico previo y durante la jornada electoral, y cada día más en el desarrollo de los cómputos distritales hasta la generación de la Constancia de Mayoría en cada uno de los 300 distritos electorales de las 5 circunscripciones plurinominales en las que se divide la geografía electoral del territorio nacional.

<sup>9</sup> Se registraron en el sistema 36,937 mujeres, sin que 23,939 hubieran enviado su solicitud de aplicación (incluye registros erróneos).

<sup>10</sup> Los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como Medida Especial de Carácter Temporal, en su artículo 3, definen como: “Lista de reserva: Relación de los nombres de las aspirantes del Concurso, en orden de prelación, que no obtuvieron un cargo o puesto exclusivo del Servicio, que hayan aprobado la aplicación de entrevistas, exámenes, evaluación psicométrica por competencias y cuentan con resultados vigentes, por lo que ocuparán las vacantes que se generen, durante su vigencia”; mientras su artículo 83, segundo párrafo, manda: “La lista de reserva estará ordenada de mayor a menor calificación y tendrá una vigencia de hasta de un año a partir de su publicación”.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

No ha sido fácil, hubo que vencer la resistencia al cambio de propios y extraños, combatir las filias y fobias de los tomadores de decisiones para buscar la igualdad de hecho, pero este solo es un primer paso que no logra la igualdad sustantiva en el Servicio Profesional Electoral, por lo que habrá que analizar acciones afirmativas a futuro, como el establecimiento de cuotas de género en los próximos concursos de incorporación, aunadas al establecimiento de condiciones laborales que permitan una igualdad de facto en puestos de dirección, máxime si se considera el porcentaje limitado de vacantes que se generan y se compiten en cada uno de dichos concursos.

Los autores consideramos que la medida especial de carácter temporal adoptada por el Instituto, y confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituye un hito en la historia de México que se convertirá en un paradigma de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas futuras que busquen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, en la integración de los órganos e instituciones del Estado.

Estamos agradecidos por la posibilidad de contribuir en la construcción de una medida enfocada a disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres, conscientes de que habrá que continuar desde distintas trincheras al avance de la igualdad sustantiva, lo que coadyuvará en lograr consolidar los servicios civiles de carrera en México y poder garantizar a la ciudadanía un nivel mínimo de calidad en la implementación de las políticas públicas del Estado.





## EL DESAFÍO DEL PODER COMPARTIDO EN ESCENARIOS DE GOBIERNO DIVIDIDO\*

Josep Maria RENIU VILAMALA

Los chimpancés tienen jerarquías que se basan en coaliciones. El dominante no es el individuo más fuerte sino el que logra más apoyo, a base de dar algo a cambio a sus partidarios. Son puras transacciones políticas.

Frans DE WAAL, *El País*, 6-06-06

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El debate académico sobre el presidencialismo latinoamericano*. III. *Una aproximación al estudio de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales*. IV. *¿Qué tan “accidentales” han sido los gobiernos de coalición en Sudamérica?* V. *La propuesta mexicana*. VI. *¿Y entonces qué posibilidades existen?* VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Las palabras de Frans de Waal no son, en ningún caso, manifestaciones raras o fruto de la excentricidad de un científico loco. Efectivamente, todo lo que rodea las interacciones sociales y políticas se basa en el establecimiento de diferentes tipos de transacciones, y estas, en el ámbito de la formación de gobiernos, se concretan en la formación de coaliciones.<sup>1</sup> No obstante, frente a esta constatación de la normalidad de los procesos de negociación, transacción y establecimiento de acuerdos entre los actores políticos, lo cierto es que en la mayoría de los estados la percepción generada por estos “productos” políticos es, ciertamente, negativa.

\* Este artículo forma parte del proyecto de investigación, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación Ref. CSO2010-16337, liderado como IP por el doctor Josep Maria Reniu (UB), [jreniu@ub.edu](mailto:jreniu@ub.edu).

<sup>1</sup> No nos vamos a ocupar aquí del debate teórico sobre las diferentes formas que puede adoptar dichas colaboraciones interpartidistas: coaliciones electorales, coaliciones legislativas y coaliciones ejecutivas o gobiernos de coalición (para ello, véase Reniu, 2002).

A título de ejemplo, las principales críticas se centran en la identificación de las supuestas *irregularidades* que conlleva el establecimiento de acuerdos interpartidistas, en un continuo que va desde la *traición* a la voluntad expresada por los electores (en el caso que el partido más votado —o con más escaños— quede fuera del Ejecutivo) a los negativos efectos del *chantaje político* al que algunos partidos menores pueden desempeñar (en especial, referido a los “partidos bisagra” o a los partidos de ámbito no estatal en el caso español), pasando por el argumento que incide en que la formalización de un acuerdo es un claro ejemplo de *debilidad política*, de incapacidad de llevar a la práctica el programa político propio del partido ganador. A ello se suman las consideraciones sobre la inestabilidad temporal y política de los gobiernos de coalición, claramente desmentidas desde mediados de los ochenta por los trabajos iniciados por Strom (1990).

Sea como fuere, lo cierto es que el funcionamiento de los sistemas políticos —cualquiera que sea su régimen— descansa en la necesidad de llegar a acuerdos interpartidistas, de construir consensos y, a fin de cuentas, en la negociación entre los diferentes actores. Un rápido repaso al panorama gubernamental mundial nos indica que los países más desarrollados son la mayoría de los países europeos que llevan más de medio siglo gobernados por coaliciones, sean estas mayoritarias o minoritarias (por ejemplo, Alemania, Holanda, Bélgica, Austria, Suiza, Suecia, Noruega o Dinamarca). Así, la anterior valoración negativa de los gobiernos de coalición se ha basado en la polarización, el maniqueísmo, el recelo, la arrogancia política y la identificación de la negociación política con el caos. A partir de aquí, la conclusión a la que llegan los detractores de los gobiernos de coalición es que estos generan más inestabilidad política.

No obstante, se ha señalado repetidamente que gobernar en coalición permite expresar mejor los principales valores de la democracia. Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio del *poder compartido*, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política y la sociedad en su conjunto gozará de mayor salud democrática.

Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático. Por un lado la necesidad de crear mayorías parlamentarias sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político, lo que da paso al coprotagonismo

de las fuerzas políticas minoritarias. Por otro lado, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve la definición de objetivos partidistas que hagan compatible la más alta expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en el gobierno de la *res publica*, así como influyen en la consolidación de una opinión pública favorable al respeto por la diversidad, la tolerancia, la solidaridad, el consenso, la integración, la confianza y el gobierno compartido. Finalmente, el proceso coalicional descansa asimismo en la interacción de los actores políticos en múltiples escenarios, con lo que la negociación de un gobierno de coalición incluye también la construcción de vínculos sólidos con el resto de ejecutivos, sean estos estatales o locales.

Pero también es cierto que gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno, en el seno de la coalición. Un gobierno de coalición debe saber incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados, teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública progubernamental con criterios dispares, debe exigir a los miembros del Gobierno que sigan protocolos muy pautados para la comunicación de políticas, debe diseñar criterios para gestionar posibles crisis de gobierno, debe crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno, debe clarificar las relaciones entre el Gobierno y los grupos parlamentarios que lo apoyan, debe evitar una inflación de departamentos y de cargos de *sottogoverno*, y debe compatibilizar el impulso de una acción de gobierno compartido con la identidad partidista de los miembros de la coalición.

## II. EL DEBATE ACADÉMICO SOBRE EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Dos han sido las grandes posiciones que han venido enfrentándose en la consideración del alcance de las variables institucionales. Por un lado, una aproximación de carácter normativo encabezada por Juan José Linz que ponía de relieve la superioridad del parlamentarismo (Linz, 1990a; 1990b; 1997), mientras que a esta aproximación se contraponía una de carácter histórico y empírico con Dieter Nohlen al frente, y cuya posición de partida es situar los desempeños institucionales en el contexto histórico concreto en que operan (Nohlen, 1991; 1998).

En el caso de Linz, los principales cargos que se imputan a los regímenes presidencialistas son los centrados en su rigidez institucional y las altas posibilidades de “bloqueo” institucional que permiten, así como la escasa

existencia de incentivos para la cooperación político-parlamentaria (independencia de poderes; legitimidad doble en origen del parlamento y del presidente; periodos fijos para los respectivos mandatos; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo... Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endebles y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas “problemáticas”. Así, desde una parte de la literatura comparativista, estos sistemas multipartidistas presentan como principal dificultad el hecho de que se generan presidentes sin mayorías legislativas —*gobiernos divididos*— (Linz y Valenzuela, 1997; Mainwaring y Shugart, 2002; Carpizo, 1999 y 2002). Esta situación entraña el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueos, parálisis o *impasse* gubernativos frente a la que la respuesta debiera ser la potenciación del papel político del Congreso.

En el extremo opuesto, Nohlen se distancia claramente de las formulaciones ideales y centra toda su atención en el contexto institucional desde una aproximación que bien podríamos catalogar de *multidimensional*. En cierta medida, y de manera curiosa al emplear las palabras de Sartori — más cercano a las tesis de Linz en dicho debate—, dice “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que llegados a este punto del argumento el contexto es esencial. Por contexto quiero decir por lo menos 1) el sistema electoral, 2) el sistema de partidos y 3) la cultura política o el grado de polarización” (Sartori, 1997: 175). Esta idea de fondo lleva a Nohlen a defender procesos *controlados* de reforma de los presidencialismos latinoamericanos que introduzcan dinámicas de funcionamiento parlamentario. El objetivo, en todo caso, es fortalecer al Legislativo, así como incidir en las relaciones de este con los ejecutivos presidenciales con miras a una mejora sustancial de la gobernabilidad tanto en lo que hace a los rendimientos de las políticas públicas como a la legitimidad de los procesos de toma de decisiones de las mismas. Como no podía ser de otra forma, sus sugerencias inciden en la generación de incentivos institucionales en tanto que factores clave para la *parlamentarización* de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Estos incentivos son básicamente la sustitución de las lógicas basadas en los juegos de suma cero, por un lado, y la creación de figuras institucionales que se sitúen en los nodos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo por el otro.

En el primer caso, la ruptura de la lógica mayoritaria del presidencialismo puro supone la introducción de mecanismos electorales que permitan generar una mayor diversidad y pluralidad política en el seno de la institución parlamentaria. En otras palabras, la sustitución de los sistemas

electorales mayoritarios en las elecciones legislativas, para favorecer un mayor pluralismo político encaminado a facilitar la formación de coaliciones legislativas de apoyo al Ejecutivo. Por otro lado, el segundo incentivo se basa en la introducción de la figura del primer ministro o de un jefe de gabinete. Atendiendo a su extracción parlamentaria, condicionada por la relación entre mayorías y minorías, esta figura sin duda alguna activaría las lógicas coalicionales y de negociación interpartidistas con el correlato de la aparición de mayores incentivos para la cooperación parlamentaria.

A partir de estas dos grandes posiciones teóricas es como debe abordarse el análisis del contexto institucional latinoamericano y la viabilidad de un análisis coalicional. Como punto de partida asumimos que, efectivamente, el *contexto hace la diferencia*, por lo que es preciso delimitar las características principales del contexto político latinoamericano en el que se circunscribe nuestra aproximación a la política de las coaliciones.

Tras la constatación de que el centro del debate se ubica en la discusión sobre las posibles modificaciones de los sistemas presidenciales que los dirijan hacia una suerte de “parlamentarismo presidencializado” o de “presidencialismo parlamentarizado”. Así, los procesos de reforma generalizados en la región han estado orientados, con diferentes grados de profundización, hacia la renovación de dichos sistemas presidenciales. Uno de sus principales focos de atención ha sido la modificación —y en cierta medida racionalización— de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, por lo general, primando a este, así como consolidando diversos mecanismos de control en la búsqueda de un nuevo equilibrio.<sup>2</sup>

Ello ha motivado, incluso desde mucho antes de abrirse el citado debate, la aparición de diferentes clasificaciones sobre el tipo de presidencialismo en la región. Desde que Lowenstein diferenciara entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado (Lowenstein, 1949), diferentes propuestas han intentado reflejar la incorporación de prácticas y dinámicas parlamentarias en los sistemas presidenciales latinoamericanos, pero ha sido a partir de la “tercera ola democratizadora” cuando estas han cobrado mayor refinamiento teórico.

Es el caso de la propuesta de Carpizo (2007), quien diferencia desde una óptica normativa constitucional entre sistemas de presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencia-

<sup>2</sup> En los últimos treinta años, la mayoría de los 18 países han aprobado nuevas Constituciones (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) o introducido reformas relevantes en la dirección señalada en las vigentes cartas magnas (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay).

lismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado. En la práctica, dicha clasificación puede reconducirse a los tres grandes tipos que pueden observarse en la tabla 1 de la siguiente página: presidencialismo puro, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.

1. *Presidencialismo puro*. Aunque se coincidirá en la dificultad de mantener el calificativo de “puro” en la actualidad, no es menos cierto que puede señalarse como tal a aquellos sistemas en los que la referencia sigue siendo el modelo estadounidense: Un Poder Ejecutivo monista de elección directa; libre designación y remoción de los miembros del Gobierno por el presidente; posesión de veto Legislativo y carencia de responsabilidad política ante el Legislativo. Siguiendo estos criterios identificamos seis países dentro de esta tipología, aunque hay dos matizaciones que deben realizarse. En primer lugar, la referencia a la ausencia de Chile en dicho grupo, y posteriormente, la inclusión de Venezuela en el mismo. Aunque Zovatto y Orozco (2008) ubican a Chile como presidencialismo puro, lo cierto es que el análisis de la dinámica política chilena, y las relaciones coalicionales en los gabinetes chilenos, nos muestran unos comportamientos coalicionales con fuertes anclajes políticos, más allá de que, en el plano formal, el ordenamiento jurídico no consolide definitivamente dichas dinámicas. De modo contrario, aunque Venezuela formalmente encaja dentro del tipo de presidencialismos con matices parlamentarios, lo cierto es que la práctica política se ha decantado con claridad hacia un presidencialismo definitivamente hegemónico, siendo incluso difícil clasificar al régimen de Hugo Chávez como democrático.

2. *Presidencialismo con matices parlamentarios*. Esta tipología, derivada del presidencialismo puro, se justifica a partir de la incorporación de algunos elementos institucionales inspirados en el sistema parlamentario. En este sentido destaca la presencia de un órgano colegiado ministerial con amplias facultades o la posibilidad de censurar alguno de los ministros, aunque la facultad final de su remoción se mantenga en manos del presidente. Ello supone que no pueda hablarse de un grado elevado de *parlamentarización* del sistema, pero sí que supone la ruptura de la hegemonía presidencial, y por lo tanto, la toma en consideración de las diferentes correlaciones de fuerzas en la cámara legislativa. En cuanto a la inclusión de Colombia en este tipo de sistema, lo cierto es que la carencia en el uso de la moción de censura, en el caso colombiano, hace difícil mantener a Colombia dentro del grupo con mayores niveles de parlamentarización, toda vez que esta es una de las instituciones más relevantes en el mismo.

Tabla 1. Clasificación de los sistemas parlamentarios latinoamericanos

| <i>Presidencialismo<br/>“puro”</i>                                      | <i>Presidencialismo<br/>con matices parlamentarios</i>                                       | <i>Presidencialismo<br/>parlamentarizado</i> |
|---|--|--|
| Brasil<br>Ecuador<br>Honduras<br>México<br>Rep. Dominicana<br>Venezuela | Bolivia<br>Chile<br>Colombia<br>Costa Rica<br>El Salvador<br>Nicaragua<br>Panamá<br>Paraguay | Argentina<br>Guatemala<br>Perú<br>Uruguay    |

FUENTE: Renu, 2008: 12.



3. *Presidencialismo “parlamentarizado”*. Este tercer tipo de sistema presidencial es el más interesante, desde nuestro punto de vista, toda vez que incorpora institutos propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar su funcionamiento. En términos generales, la parlamentarización del presidencialismo toma como referente el establecimiento de responsabilidades políticas “dobles”, por parte del gabinete y los ministros, ante el presidente y ante el Legislativo. Ello supone que el Legislativo puede censurar o retirar la confianza a los ministros, debiendo estos separarse del cargo. Aunque no en todos los casos, incluso el presidente puede disolver anticipadamente el congreso, manteniendo intacto el plazo de mandato que le quede al presidente.

Sin embargo, la inclusión de un país como la Argentina en este subgrupo demuestra el carácter meramente institucionalista de esta clasificación. De hecho, Argentina es uno de los países con los rasgos más personalistas de ejecución del poder. También se podría matizar la inclusión de Brasil como “presidencialismo puro”, pese a que en la práctica, los distintos gobiernos brasileños, desde Cardoso, trataron de colaborar activamente con el Congreso (Limongi, 2006; Amorim Neto 1998 y 2003). Por ello mismo, toda clasificación de los sistemas, ya sean presidenciales u otros, requieren de un enfoque más global que el puro enfoque institucionalista. Entre otros aspectos, es necesario estudiar más las dimensiones de sociología política, cultura política y tradición política. Lo que tratamos de hacer modestamente en este trabajo.

### III. UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Llegados a este punto, pareciera indispensable situar qué elementos son los relevantes para el análisis de las dinámicas coalicionales en el grupo de doce países anteriormente clasificados, bajo algún tipo de caracteres parlamentarios. Así, para acercarnos al estudio de los gobiernos de coalición, debe aclararse previamente un criterio central, esto es, la conceptualización misma de qué sea un gobierno de coalición, criterio que nos permita considerar de manera fehaciente la existencia o no de una coalición.

Aunque la nómina es escasa, las aproximaciones académicas al estudio de los gobiernos de coalición en Latinoamérica han obviado en demasía la discusión teórica, núcleo de nuestra modesta contribución. Un repaso a la literatura, sin ánimo de exhaustividad, nos muestra la ausencia de criterios claros para la delimitación del objeto de estudio (sea este el gobierno de coa-

lición o las coaliciones parlamentarias), así como una elevada arbitrariedad en la identificación de los casos.<sup>3</sup> En el mejor de los casos se intenta ofrecer una multiplicidad de opciones coalicionales que, en el fondo, responden a la dificultad por hacer casar la realidad política latinoamericana y las exigencias teóricas del estudio de los gobiernos de coalición (Amorim, 1998).

Para la identificación de los diferentes gobiernos de coalición contamos con un cuerpo de criterios que se han convertido en un protocolo comúnmente aceptado por los estudiosos. A partir de los trabajos de Strom, se identifica a un nuevo gobierno solo a partir de los siguientes casos: a) después de cada elección legislativa; b) después de cada cambio de presidente; c) cuando se haya dado un cambio en la composición partidista del Gobierno, y d) en aquellas ocasiones en que se haya producido un cambio en la fuerza o estatus político del gobierno: de mayoría a minoría o viceversa.

Estos criterios tienen, como principal ventaja, que no solo identifican las tradicionales situaciones de formación de gobiernos (criterios 1 y 2), sino que incluyen dos situaciones a menudo obviadas desde las aproximaciones excesivamente formales. El tercer criterio —cambios en la composición partidista— supone tomar en consideración solo aquellas remodelaciones del Ejecutivo en las que se modifica la correlación de fuerzas en el seno del Gobierno. Así, la simple sustitución de un secretario por otro del mismo partido no tiene como efecto contar con la existencia de un nuevo Gobierno. No obstante, sí que lo es el hecho que uno de los socios de la coalición obtenga o pierda una secretaría, puesto que este hecho tendrá, con toda seguridad, un efecto inmediato en la dinámica interna del gobierno. Por otro lado, el cuarto criterio —cambio en la fuerza o estatus parlamentario del gobierno— es un elemento clave en la identificación de nuevos gobiernos, sea cual fuere la razón que haya motivado el cambio.<sup>4</sup>

No obstante la claridad de estos criterios, en el ámbito de los sistemas presidenciales latinoamericanos nos encontramos ante un escenario peculiar. Las dinámicas políticas, derivadas del diseño institucional de la forma presidencial de gobierno junto con la consolidación de sistemas multipartidistas, pone sobre la mesa la necesidad de clarificar conceptualmente las

<sup>3</sup> Entre esta carencia de estudios sobre el tema, destacan dos obras colectivas, encabezadas por Zovatto y Orozco (2008) y por Lanzaro (2001), que si bien adolecen de las dificultades señaladas, intentan ampliar el abanico de variables a considerar en el análisis de los gobiernos latinoamericanos. Complementan esta visión las aportaciones de Gallo (2006) y Albala (2009) para el caso sudamericano, y de Corral y Vargas (2007) para el centroamericano.

<sup>4</sup> El listado de causas puede ser amplio y variado, desde el abandono de alguno de los socios de gobierno o de alguna parte de sus parlamentarios, hasta la celebración de elecciones parciales o intermedias, así como la inclusión de algún nuevo socio de gobierno.

nociones de coalición política en sus diferentes acepciones. Así, desde diferentes aproximaciones se mezclan casi todas las posibles manifestaciones de la dinámica coalicional.<sup>5</sup>

Por ejemplo, Lanzaro apunta a que “en términos llamativos, habrá en particular un auge importante de las fórmulas de coalición: coaliciones electorales y particularmente coaliciones de gobierno, coaliciones de reforma y lo que algunos caracterizan como coaliciones parlamentarias, que a veces son solamente acuerdos legislativos —pases de compromiso— que también se han registrado en varios países en épocas anteriores y que hoy presentan características renovadas. El “presidencialismo de coalición” —que, como dijimos, tiene en nuestras comarcas sus precedentes históricos— se extiende ahora de manera significativa, con prácticas que según los críticos del presidencialismo, este régimen no alienta, y que muchos suponían privativas del parlamentarismo” (Lanzaro, 2001:32).

En el caso de Amorim, se opta por la definición de un “gabinete de coalición estricto” en el que las clases son la combinación de un acuerdo presidencial con más de un partido político, y por otro lado, la selección partidista de los ministros o secretarios. Desde esta perspectiva, “refleja el compromiso presidencial con la búsqueda esencial de la implementación de objetivos políticos” (Amorim, 1998:9) motivo por el cual el presidente únicamente cooptará a miembros de los partidos políticos con los que ha llegado a un acuerdo. Si bien este sería un excelente ejemplo de *traslación* de las dinámicas coalicionales parlamentarias al ámbito de los sistemas presidenciales, el problema estriba en que “obviamente no es la misma estructura toda vez que el presidente puede en todo momento cesar a un ministro que se haya rebelado contra sus decisiones” (Amorim, 1998:10). Pero es que, además, debe tenerse presente que habida cuenta de la deficiente configuración de las mociones de censura hacia los gabinetes presidenciales, los partidos carecen de recursos para limitar o condicionar dichas actuaciones presidenciales.

Esta breve muestra de diversidad conceptual en el estudio de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales latinoamericanos se complementa con los datos generados por Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004: 575) para el periodo 1946-1999. El resultado parece evidente: los potenciales problemas coalicionales no vendrán determinados solo por la dificultad

<sup>5</sup> Un ejemplo de lo señalado es que Deheza (1998) identifica para América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela) desde 1958 hasta 1994 un total de 123 gobiernos, de los cuales 48 son monocolors y 69 de coalición (el 56,1%). Maticemos, sin embargo, este dato subrayando una dudosa rigurosidad conceptual de la autora, de lo entendido por “gobierno de coalición”.

de crear gobiernos de coalición sino que se hallarán, en todo caso, en la *difícil combinación* entre presidencialismo y multipartidismo, siendo así que la vulnerabilidad de la presidencia tiene poco que ver con la formación o no de gobiernos de coalición.

Así, seguramente, la mejor definición de la problemática de análisis es la proporcionada por Mayorga, quien al analizar los gobiernos de coalición en Bolivia expone las dificultades esenciales de dicho análisis.<sup>6</sup> La principal radica en el hecho de que los gobiernos de coalición en estos sistemas se caracterizan por un marcado carácter *ad hoc*, en el que la base de los acuerdos son individuos concretos, antes que los partidos mismos (Mayorga, 2001: 119-120).

Es precisamente este problema de *reconocimiento político*, al que antes también aludíamos, el que conlleva una mediatización por parte de intereses particulares frente a la asunción de responsabilidades políticas por parte de los grupos parlamentarios. Ello condiciona no solo su *definición*, sino muy especialmente su funcionamiento, vinculado en exceso a continuas negociaciones orientadas tanto a incorporar dichos intereses particulares como a generar apoyos circunstanciales, toda vez que han carecido de una sólida disciplina de partido en la cual apoyarse parlamentariamente. Como corolario, los partidos integrantes —por decirlo de alguna forma— de dichos gobiernos de coalición, difícilmente se sienten corresponsables de la política gubernamental, con lo que tampoco lo son con su supervivencia a corto, mediano o largo plazo.

Así, a partir del análisis institucional, el escenario resultante desde nuestra aproximación gira alrededor de cuatro grandes argumentos:

- Existencia de escasos estímulos para cooperar con el presidente electo, esencialmente derivados de la diferente configuración institucional existente entre presidente y legisladores. El núcleo de esa disonancia se ubica en la existencia de un doble proceso electoral, que aunque concurrente en casi la totalidad de los países, implica una doble legitimidad en origen.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Hasta tal punto es evidente dicha problemática que la expresa sin tapujos: “cabe preguntarse si es pertinente utilizar el término de coalición para este tipo de pactos de gobierno. Coaliciones son —como afirma Sartori— acuerdos entre partidos, que suponen un mínimo de solidez y entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas, y no acuerdos sobre cuestiones particulares que se asemejan más a parches cotidianos” (Mayorga, 2001:120).

<sup>7</sup> Una de las reformas electorales generalizadas en los países de la región ha sido la introducción de la segunda vuelta en la elección presidencial. Aunque se ha señalado el

- Dificultad para el establecimiento y el mantenimiento de una línea de actuación parlamentaria cohesionada entre los diferentes grupos parlamentarios. Tal y como se ha puesto de manifiesto desde diferentes estudios (Alcántara, 2004), los partidos políticos latinoamericanos presentan bajos niveles de institucionalización, lo que dificulta su labor parlamentaria, y en especial, la observancia de unos mínimos niveles de disciplina interna.<sup>8</sup>
- La configuración institucional de la presidencia en estos sistemas implica déficits de *visibilidad y reconocimiento* de los integrantes de su gabinete, sean o no de su partido. En este sentido, ello conlleva por un lado la ausencia de *recursos políticos* con qué apoyar la gestión de los diferentes partidos presentes en el gabinete ante su electorado. Por otro lado, esa misma configuración institucional ofrece escasos o nulos incentivos para la supervivencia del gabinete, siendo así que a sus miembros les resulta *gratuito* enfrentarse al presidente o incluso abandonar su gabinete.<sup>9</sup>
- Finalmente, la deficitaria configuración de los mecanismos de participación del Legislativo en el nombramiento y cese de los miembros del gabinete como complemento a los poderes de veto presidenciales.<sup>10</sup>

fortalecimiento de la legitimidad electoral del presidente, y por ende de la gobernabilidad, mediante la creación de coaliciones electorales, lo cierto es que en muy pocos casos estas devienen coaliciones de gobierno. La experiencia muestra que mientras que las alianzas partidistas que enfrentan la primera ronda de votación se vehiculan a través de acuerdos políticos sólidos y estables, las generadas frente a la segunda ronda —mucho más decisivas en términos de éxito electoral— tienden a ser meros acuerdos coyunturales orientados a la maximización electoral, en un contexto de *urgencias temporales*.

<sup>8</sup> Buena parte de los problemas para la construcción de coaliciones parlamentarias en estos sistemas se encuentran condicionados por la escasa continuidad de diputados. Bien sea por restricciones a la reelección inmediata (como en el caso de México) o bien por una ausencia de vocación parlamentaria, lo cierto es que la ausencia de una clase política parlamentaria estable impide contar con una suficiente *masa crítica* de familiaridad entre los diferentes grupos políticos y parlamentarios individuales (*cf.* Corral y Vargas, 2007:26) o, si se prefiere, la capacidad para el *armado de voluntades* de que habla Lanzaro (2001:20).

<sup>9</sup> De hecho, desde la perspectiva del presidente, las ventajas de contar con un gobierno de coalición son básicamente dos: por un lado amplía el apoyo parlamentario a sus propuestas legislativas y, en segundo lugar, intenta maximizar el compromiso de los diferentes partidos en el establecimiento de la agenda política. En cambio, desde el punto de vista de los partidos integrantes del gobierno, podríamos aventurarnos a señalar que la única ventaja reside en el intento —generalmente fallido por la hegemonía política presidencial— de maximizar su capacidad de influencia política, así como controlar espacios dentro de los niveles más elevados dentro de la administración pública.

<sup>10</sup> Se afirma que, por sí misma, la moción de censura a los miembros del gabinete no es suficiente para garantizar que se activen las dinámicas de cooperación entre Ejecutivo y

El cualquier caso, lo cierto es que el hecho de que el partido ganador de la elección presidencial no cuente con la mayoría absoluta del Congreso debiera ser un estímulo lo suficientemente poderoso como para que el presidente electo negociara apoyos con otros partidos. No obstante, es evidente que para facilitar el establecimiento de verdaderos estímulos para la cooperación interpartidista deberían existir otros factores estructurales, como la baja polarización ideológica, el convencimiento de las dirigencias partidarias sobre las bondades de la cooperación, o la existencia de una amenaza potencial para la supervivencia del sistema democrático derivada del proceso electoral.<sup>11</sup>

Las dificultades aparecen cuando el contexto institucional en el que debemos operar presenta características radicalmente distintas a las habituales en un entorno parlamentario, y por ende, vienen acompañadas por *constraints* estructurales que, como hemos visto, tienen una incidencia directa en la delimitación de los posibles acuerdos parlamentarios, así como en la formalización de un gobierno de coalición. Como se ha señalado anteriormente, entre estos elementos limitadores y condicionantes destacan la doble legitimidad electoral de origen entre el presidente y el Legislativo; la prerrogativa de aquel de nombrar y destituir libremente a los miembros de su Gabinete sin necesidad de atender a los equilibrios parlamentarios existentes; la ausencia de la capacidad de gestión del *tempo* político, debido al carácter fijo de su mandato, y además, los poderes de veto del presidente en el ejercicio de sus facultades legislativas (véase tabla 2 en subsiguiente página).<sup>12</sup>

Legislativo sino que incluso puede darse la problemática de una *doble* responsabilidad de los ministros. De acuerdo con Colomer y Negretto las fórmulas más capaces de favorecer relaciones consensuales y cooperativas son “la ratificación congresual de los nombramientos ejecutivos o la ratificación y la censura vinculante, pero no la censura simplemente” (2003:49).

<sup>11</sup> Este es el caso, especialmente, del escenario acontecido tras las elecciones presidenciales y legislativas mexicanas de julio de 2006 (Aguilera de Prat y Reniu, 2007).

<sup>12</sup> Esta cuestión del diferente origen electoral de los diputados y senadores hace referencia obviamente al carácter mayoritario o de representación proporcional de los mismos. Somos de la opinión que buena parte de las dificultades por mantener una disciplina de partido homologable a la experimentada en sistemas parlamentarios europeos se debe a dicha división. Consideramos que los parlamentarios elegidos por lista proporcional no pueden aducir motivos de peso para la ruptura de la disciplina del partido y, por lo tanto, su carrera política se deberá en gran medida al seguimiento del dictado del partido. Pero, por otro lado, los diputados de mayoría (aunque la no reelección es una variable que no puede desdenarse en el análisis) se encuentran vinculados no solo al partido sino sobre todo a la base electoral de su distrito. Así, si determinadas propuestas políticas implicaran un efecto directo sobre determinados distritos, podría *inducir* a los respectivos diputados/senadores a no rechazarlas apelando únicamente a la identificación partidista. Uno de los factores clave es, precisamente, las atribuciones presidenciales. Así se asume que a mayor concentración de facultades

Para nuestro objetivo, lo esencialmente importante es la capacidad del sistema político de asumir la necesidad de generar mayores canales de interacción entre presidente y Congreso, con el objetivo básico de satisfacer mejor las demandas sociales, crear mayor base social y a fin de cuentas garantizar una mejor gobernabilidad, que hemos señalado anteriormente respecto de los beneficios de un gobierno de coalición. Si bien se podrá indicar desde posiciones críticas con estos procesos de “parlamentarización del presidencialismo” que dichas dinámicas pueden aparecer (*y de hecho aparecen*) mediante las interrelaciones —formales o informales— entre los legisladores y los miembros del Gabinete o mediante una mayor facilidad para la creación de comisiones parlamentarias, lo cierto es que el entorno más deseable sería la participación efectiva del Legislativo en el proceso de nombramiento y cese de los miembros del gabinete.

Coincidimos así con lo apuntado por Colomer y Negretto (2003), en el sentido de que:

las preferencias políticas del Gabinete presidencial deberían ser lo más próximas posible a la preferencia del legislador mediano con objeto de promover acuerdos cooperativos y socialmente satisfactorios entre el presidente y la mayoría del Congreso. Bajo las otras condiciones institucionales y políticas antes señaladas a favor de una buena gobernanza, en muchas ocasiones este objetivo puede llevar a la formación de un Gabinete multipartidista con apoyo más amplio que el apoyo electoral obtenido por el presidente.

Ello implicaría, obviamente, que el presidente estuviera en cierta medida *obligado*, casi en todas las oportunidades (a tenor del incremento de escenarios de gobierno divididos), a obtener la ratificación, por el Congreso, de sus nombramientos, con lo que el Legislativo podría también reprobar, censurar y provocar la destitución de los mismos.

presidenciales, menores estímulos para las dinámicas colaborativas. Incluso en los presidencialismos latinoamericanos con algún matiz parlamentario, el presidente cuenta con poderes significativos como actor proactivo (iniciativa legislativa, legislación por decreto) así como especialmente como actor reactivo (veto parcial y/o total). En este sentido, un poder reactivo (veto) fuerte en manos del presidente puede provocar con relativa facilidad situaciones de bloqueo en la toma de decisiones y la consiguiente parálisis política. Como puede apreciarse en la tabla 2, los presidentes de todos los países del grupo de estudio cuentan con poder de veto total, e incluso en algunos casos con veto parcial. Lo significativo es la disparidad de criterios para la superación del veto por parte del Legislativo, siendo que solo Uruguay impone una dificultad significativa al exigir las 3/5 partes de los miembros presentes.

Tabla 2. Estructura de los poderes de veto en los países de estudio

|  | <i>Mayoría necesaria para superar el veto</i> |   |                       |
|--|---|---|-----------------------|
|  | <i>Mayoría absoluta...</i>                    | <i>2/3 partes...</i>                        | <i>3/5 partes ...</i> |
| ... de los miembros de derecho de la cámara  | Colombia<br>Nicaragua<br>Paraguay<br>Perú     | Panamá                                      |                       |
| ... de los miembros presentes en la votación | El Salvador<br>Guatemala                      | Argentina<br>Bolivia<br>Chile<br>Costa Rica | Uruguay               |

FUENTE: Renui, 2008: 25.



Ello no supone en ningún caso la *transposición* del mecanismo de investidura parlamentaria, sino que este nuevo escenario implica —debido en gran medida al proceso separado de elección de los parlamentarios— una restricción en el abanico de fórmulas para la configuración del Gobierno. A nadie se le puede escapar que podría entenderse dicha propuesta como un cierto contrapeso al derecho de veto presidencial, en tanto que ello forzaría al presidente a *buscar* la configuración de coaliciones parlamentarias que ofrecieran —en la lógica de las *stable voting coalitions*— garantías para la supervivencia del gabinete, y por ende, evitar la parálisis legislativa.

El correlato de ello es, como sucede en los sistemas parlamentarios, la posibilidad de ejercer un control político efectivo por parte del Legislativo: la moción de censura. Si bien este es un mecanismo ya incorporado de forma limitada en algunos ordenamientos jurídicos del presidencialismo latinoamericano, lo cierto es que la ausencia de la medida anterior termina por difuminar su efectividad. Así, si bien en algunos casos su éxito supone la destitución del secretario censurado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), lo cierto es que en lo general pueden dar lugar a meros comportamientos oportunistas de carácter mediático y en gran medida demagógicos (Bolivia, El Salvador y Paraguay). En otro ámbito queda la posibilidad, también especialmente relevante, de creación de una figura similar a un primer ministro, quien sería el responsable principal del Ejecutivo frente al Legislativo.

#### IV. ¿QUÉ TAN “ACCIDENTALES” HAN SIDO LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN SUDAMÉRICA?<sup>13</sup>

Como lo acabamos de ver, según los defensores del parlamentarismo, los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales son considerados como muy ocasionales, “accidentales”, e indeseables por muy inestables.

Sin embargo, el estudio empírico de los gobiernos de la región, desde la segunda mitad del siglo veinte, contradice el presupuesto de incompatibilidad de los gobiernos de coalición en los regímenes presidenciales. Es más, según los estudios de Deheza (1997, 1998), Amorim Neto (1998) Ollier (2001) y Chasqueti (2001, 2006, 2008), más de la mitad de los gobiernos

<sup>13</sup> De aquí para adelante, nos centramos en Sudamérica, toda vez que los años ochenta y noventa constituyeron el retorno de la democracia, lo que supone que esa región constaba, antes de los golpes militares de los años sesenta y setenta, de una cultura democrática relativamente fuerte por el pasado; al contrario de Centroamérica —con la excepción notable de Costa Rica—, que experimentó una inauguración democrática (Garretón, 1997) tras la “tercera ola” de democratización (Huntington).

latinoamericanos, formados desde 1958, fueron gobiernos compartidos o coaligados; estas constataciones empíricas vienen asimismo a invalidar el supuesto *accidentalismo* de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales. Este fenómeno no es entonces algo nuevo, pues desde 1958 hasta 1985 ha habido más de cincuenta gobiernos de coalición (Deheza 1997, 1998; Chasquetti 2001, 2006, 2008; Albala, 2009). Esa tendencia parece, además, haberse mantenido y consolidado con el regreso a la democracia, ya que desde los años noventa son veintitrés gobiernos los que se formaron de modo coaligado (Chasquetti, 2008; Albala, 2009). Esta repetición del fenómeno viene, asimismo, a sentar el sentimiento de una invariabilidad creciente del mismo, sobre todo con la generalización del multipartidismo en la región.

De hecho, en los años cincuenta, M. Duverger (1951), gran defensor del sistema bipartidista y admirador del sistema de gobierno anglosajón, presentó al dualismo como el propio de cada sociedad. Al conceptualizar la bipolaridad de las sociedades modernas, Duverger afirmaba asimismo que cada opción política se presentaba bajo una forma dualista (en general). Por ello, bastaba con dos partidos para expresar esta dualidad y asegurar la alternancia política; los ciudadanos se dividían entonces entre las dos tendencias, supuestamente representativas. Esta teoría dominante, vigente en un mundo bipolar, encontraba eco en Sudamérica, pues la mayor parte de los regímenes de entonces eran dominados por dos partidos, a excepción de Brasil, Bolivia y Chile. Sin embargo, las carencias evidentes de esta teoría (y por ahí de los sistemas bipartidistas) en términos de representación sociopolítica y concertación de políticas socioeconómicas, conllevaron al reconocimiento del pluralismo y de la poliarquía como futuro de la democracia: “la democracia de un Estado moderno radica en una democracia pluralista” (Bobbio, 1984). Por ende, desde estos años se vive una *deconstrucción de los bipartidismos*: hoy en día el bipartidismo ha desaparecido casi completamente de Latinoamérica (Albalá y Parra, 2010).

Asimismo, tal como lo observaron y temieron Mainwaring y Shugart (1994, 2002), el número de partidos en la región detonó, a partir de los años 1990, con la aparición de partidos minoritarios o “de minorías”. Este periodo fue marcado también por la multiplicación de movimientos o *protopartidos* —partidos cuyo único objetivo es el de llevar al poder a su jefe-fundador sin objetivo de *perennizar*—,<sup>14</sup> supuestamente más representativos y en fase con las nuevas expectativas de sus conciudadanos. Aunque esta incontinen-

<sup>14</sup> El análisis de estos movimientos creados para dotar a su jefe-fundador de una vitrina programática, entra en el análisis de la *delegative democracy* de O'Donnell; en este sentido, Perú

partidista se haya generalmente estabilizado o contenido (Alcántara y Freidenberg, 2001), se observó sin embargo una multiplicación de gobiernos de minoría (*minority president*), tan temidos por Mainwaring y Shugart (2002). Paralelamente, y como consecuencia de esto, el alza del número de partidos en la escena política aumenta la probabilidad de formar coaliciones electorales y de gobierno (Cheibub y Limongi, 2002; Cheibub 2006).

Asimismo, nos damos cuenta de que donde han habido gobiernos de coalición, en la mayoría de los casos el presidente contaba de un fuerte respaldo en el parlamento. Si eso no generó por lo tanto estabilidad política en todos los casos, este hecho viene a invalidar, a su vez, el supuesto que estipulaba que en un régimen presidencial, la inflación partidista provoca la aparición de gobiernos de minoría.<sup>15</sup> Por ello, y porque muchos politólogos han constatado la vuelta de los partidos institucionalizados en la escena política latinoamericana (Couffignal 2007, 2008), el estudio de las coaliciones partidarias y gubernamentales merece, hoy en día, un estudio más profundo en cuanto a su naturaleza, modo de gobernar y mantenimiento/desaparición. En una nota de pie de página, Mainwaring y Shugart lo reconocieron así:

Es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencialistas. Aunque hay razones para creer que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan a la viabilidad de las coaliciones en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas (Mainwaring y Shugart, 2002:258).

## V. LA PROPUESTA MEXICANA

El debate que hasta este momento hemos ido siguiendo, cobra especial relevancia con la consideración de lo que hemos dado en llamar la “propuesta mexicana”. En pleno mes patrio de 2011, el líder de la bancada priísta en el Senado de los Estados Unidos Mexicanos, senador Manlio Fabio Beltrones, lanzó al debate una iniciativa para la reforma constitucional orientada a la introducción de los gobiernos de coalición en la dinámica política mexicana.<sup>16</sup> Dicha propuesta, en breve, plantea la posibilidad de la

y Ecuador son los ejemplos más destacados a un punto tal que se llegó a hablar, mencionando el caso peruano, de “primera democracia sin partido” (De Gregori, Grompone).

<sup>15</sup> Además, autores como Strøm (1990), Negretto (2003) y Cheibub (2003) mostraron que los sistemas parlamentarios, y precisamente los sistemas dominados por dos grandes partidos, no están vacunados contra los problemas de gobierno de minoría.

<sup>16</sup> Véase la *Gaceta del Senado* núm. 268 del Primer Periodo Ordinario, del 14 de septiembre de 2011.

adopción de un gobierno de coalición por parte del presidente de la República, así como el establecimiento de diferentes mecanismos parlamentarios vinculados a la ratificación de los miembros de su gabinete.<sup>17</sup>

En la presentación de su propuesta, el senador Beltrones incide en la incapacidad ya señalada anteriormente de los sistemas presidenciales para superar aquellas situaciones políticas en las que los legislativos presentan mayorías políticas distintas de las que fundamentaron la elección presidencial. Esto es, la dificultad sistémica de operar en un entorno de “gobierno dividido”, toda vez que el diseño presidencial —y más en el caso del presidencialismo “puro” mexicano— dificulta enormemente la construcción de acuerdos y consensos parlamentarios en dichos escenarios. En el contexto mexicano, señala Beltrones, los anteriores intentos de introducir mecanismos de *parlamentarización* del sistema presidencial fracasaron, por lo que las alternativas para la construcción de consensos legislativos se han visto reducidas.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> El texto de la propuesta de reforma constitucional es el siguiente: “ARTÍCULO ÚNICO. SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUEDAR COMO SIGUE:/ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:/ I. .../ II. En caso de que el titular de Ejecutivo Federal opte por un Gobierno de Coalición, conocer las políticas públicas convenidas por las partes. Cada una de las Cámaras registrará las políticas públicas enviadas para su observancia./ III. a XXX. .../ Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:/ I. a XI. .../ XII. Ratificar a los secretarios de despacho cuando el titular del Ejecutivo Federal opte por el Gobierno de Coalición en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes que de ella emanen./ XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya./ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:/ I. a XVI. .../ XVII. Podrá optar por el Gobierno de Coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores. Asimismo someterá a cada uno de los secretarios de despacho y por separado a ratificación del Senado por mayoría simple de los miembros presentes y en sus recesos por la Comisión Permanente. Si en el primer nombramiento no se alcanzara la mayoría de votos, el presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el presidente de la República hará el nombramiento definitivo./ XVIII. .../ XIX. El presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder a preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras de Congreso, en los términos de esta Constitución y en las leyes que de ella emanen./ XX. .../ Transitorios/ Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*./ Segundo. Todas las disposiciones que se opongan al presente decreto quedan derogadas.

<sup>18</sup> Beltrones se refiere a la posibilidad de la creación de un jefe de Gabinete que “enlazara” los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como también la posible creación de la figura del jefe de Gobierno, al modo de un primer ministro, como en el caso francés.

En el fondo, la problemática reseñada no es nueva, tal y como hemos visto anteriormente, por lo que la *propuesta mexicana* incide en la urgencia de encontrar mecanismos y herramientas parlamentarias que permitan que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo pueda discurrir por cauces cooperativos, sin poner en entredicho el principio fundacional de la separación de poderes. En la propuesta de Beltrones, estas herramientas se concretan esencialmente en dos mecanismos: por un lado la posibilidad de optar, por parte del presidente de la República, por un gobierno de coalición, lo cual es —como mínimo conceptualmente— difícil de justificar sin atender al segundo de los mecanismos propuestos. Dicho mecanismo se basa en la ratificación de los miembros del Gabinete, por parte del Senado, así como la delimitación de las políticas públicas a impulsar, registrándose en las cámaras del Congreso para su seguimiento, fungiendo el secretario de Gobernación como interlocutor entre ambos poderes.

Esta propuesta acarrea algunos problemas, tanto en su conceptualización teórica como en su concreción práctica. En primer lugar, y refiriéndonos al ámbito meramente teórico, nada parece justificar la inclusión de los gobiernos de coalición en un texto constitucional, como es el caso del mexicano, toda vez que la integración del Ejecutivo proviene de un único acto electoral en el que, además, la confianza popular se dirige única y exclusivamente al titular del mismo, esto es, el presidente de la República. Pero es que, además, la propuesta del senador Beltrones yerra en la caracterización práctica del gobierno de coalición, toda vez que deslinda su creación de su composición, en un ejercicio que, como mínimo, se nos antoja difícil de comprender. Señala el senador Beltrones que:

es importante resaltar que la formación de mayorías a través del gobierno de coalición es totalmente distinta a la integración de individuos al Gabinete de procedencia o filiación partidista o ideológica diversa u opositora al gabinete, pues la primera tiene un carácter institucional y democrático, mientras que la segunda se desarrolla en el plano individual sin concierto alguno entre fuerzas políticas en aras de la consolidación de gobiernos compartidos.

Nada más lejos de la realidad, puesto que precisamente la configuración de un gobierno de coalición nace del principio del poder compartido por los diferentes actores políticos colectivos —léase partidos políticos— que pasan a integrarse en el gabinete. Tal y como hemos señalado, uno de los principales problemas precisamente reside aquí, en lo que damos en llamar el *reconocimiento*, por parte de los partidos, de sus miembros en el gabinete. Puesto que debe existir un vínculo político-parlamentario entre los

grupos parlamentarios que cuentan con miembros en el gabinete y estos, la configuración que adopta la propuesta analizada no permite establecer dichos vínculos. Sin ellos no es posible dotar al gabinete de una mayoría parlamentaria sólida, toda vez que sin motivo aparente —o por tensiones en el seno del grupo parlamentario— la necesaria disciplina parlamentaria de apoyo al Ejecutivo quedaría en entredicho.

## VI. ¿Y ENTONCES QUÉ POSIBILIDADES EXISTEN?

Puesto que nuestro objetivo inicial era presentar elementos para alimentar el debate teórico-académico sobre los criterios empleados en la identificación de gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales latinoamericanos, consideramos que ofrecer una conclusión sería un exceso de irresponsabilidad. En cambio resulta más interesante dibujar los escenarios coalicionales posibles que pueden darse tras un proceso electoral en alguno de los países analizados.

Coincidiremos en que son tres los escenarios a los que nos podemos enfrentar, tras un proceso electoral en el que ningún partido haya obtenido la mayoría absoluta de los escaños en el Legislativo (esto es, una situación de *gobierno dividido*): la formación de un gobierno monocolor, la búsqueda de apoyos parlamentarios puntuales y la negociación de un gobierno de coalición<sup>19</sup> (véase tabla 3 en la siguiente página).

Aunque el objetivo de todo dirigente es el de no tener que depender de ninguna formación ajena a la suya propia, lo cierto es que, en términos de *deseabilidad* política, lo menos deseable es, precisamente, la formación de un gobierno unipartidista, por más que presentara una alta *viabilidad*, habida cuenta del diseño institucional de los presidencialismos latinoamericanos. Las consecuencias no son difíciles de imaginar: la combinación entre gobierno dividido y poderes de veto fácilmente puede desembocar en un bloqueo institucional y una parálisis legislativa, que impida la toma regular de decisiones políticas. Ello habría de suponer, obviamente, una pérdida de legitimidad significativa que podría llevar incluso al cuestionamiento de los niveles de apoyo democrático entre la ciudadanía.

<sup>19</sup> Descartamos voluntariamente la formación de gobiernos apartidarios y/o sin respaldo en el gobierno, aunque estos formatos hayan ocurrido en la historia reciente (Perú y Ecuador, entre otros).

Tabla 3. Escenarios potenciales en la formación de gobierno en sistemas presidenciales

|               | <i>Tipo de gobierno a formar...</i>  |   |   |
|---------------|--|---|---|
|               | <i>a) Unipartidista</i>  | <i>b) Minoritario formal</i>  | <i>c) Gobierno de coalición</i>   |
| Deseabilidad  | Baja   | Media   | Alta  |
| Viabilidad    | Alta   | Media   | Baja  |
| Exigencias    | Ninguna ( <i>sic</i> )   | Negociación de acuerdos parlamentarios puntuales  | Negociación de un acuerdo de coalición estable  |
| Consecuencias | Posibilidad de bloqueo institucional y parálisis legislativa. Crisis de legitimidad. | Delimitación de una agenda legislativa de mínimos, provisional ( <i>ad hoc</i> ) y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas objeto de pacto. | Incorporación de secretarios de diferentes partidos, vinculados a un acuerdo parlamentario estable. Delimitación temporal hasta las siguientes elecciones |

FUENTE: Renuu, 2008: 27.

Como segunda posibilidad, y opción menos mala, la formación de un gobierno igualmente monocolor, pero apoyado externa y coyunturalmente por otras formaciones políticas. La activación de las dinámicas coalicionales obligaría a la apertura de procesos de negociación interpartidista con el objetivo de delimitar —por escueta que fuera— una agenda legislativa en la que se incluyeran únicamente aquellas cuestiones políticas estructurales esenciales para el país, en las que las diferentes formaciones estuvieran además cercanas en cuanto a preferencias políticas.

Finalmente, el escenario más deseado, desde una óptica de *parlamentarización* de los sistemas presidenciales latinoamericanos, sería la formación de un gobierno de coalición, aun con las limitantes que hemos descrito anteriormente. Las exigencias serían simples: el establecimiento de un acuerdo político estable, negociado con anterioridad a la formación del Gobierno, con miras al conjunto de la legislatura, y en el que los diferentes partidos asumieran la corresponsabilidad de la acción de gobierno. Si bien ya hemos señalado que para ello el sistema debería verse modificado para poder generar suficientes incentivos, lo cierto es que las consecuencias no solo se limitarían a la incorporación de representantes de los partidos coaligados al Ejecutivo, sino también la mejora en la base social que legitima todo proceso de toma de decisiones. A fin de cuentas, si el objetivo es la mejora de la gobernabilidad, la receta no puede ser otra que la adopción de políticas inclusivas, no solo respecto de los colectivos sociales a los que se dirigen, sino también a las elites que deben asumir su diseño, implementación, evaluación y rendición de cuentas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C. R. y Reniu, J. M. (2007), *El proceso electoral federal mexicano de 2 de julio de 2006. Antecedentes, estrategias políticas y resultados electorales*, Barcelona, Documentos CIDOB.
- ALBALA, A. (2009), *Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*, Barcelona, Documentos CIDOB.
- y Parra, E. (2011), “¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos recientes de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay”, *Estudios Políticos*, México, UNAM, novena época, núm. 24.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2004), *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Barcelona, Documentos CIDOB.



- y Freidenberg, F. (2003), *Los partidos políticos de América Latina: Cono Sur*, México, Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- AMORIM, Neto O. (1998), “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, Ponencia, LASA, Paker House Hilton Hotel, Illinois.
- (2003), “Cabinet Formation in Presidential Regimes”, Ponencia, Reunión Anual de APSA, Filadelfia.
- BERGMAN, T. (1993), “Formation Rules and Minority Governments”, *European Journal of Political Research*, núm. 23.
- BOBBIO, N. (1984), *Le futur de la démocratie*, París, Seuil.
- CARPIZO, J. (1999), “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1.
- (2002), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- (2007), *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM.
- CHASQUETTI, D. (2001), “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, J. (dir.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*.
- (2006), “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”, *Postdata*, núm. 11.
- (2008), *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”*, Montevideo, Ediciones Cauces.
- CHEIBUB, J. A. y Limongi, F. (2002), “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, *Annual Review of Political Science*.
- Przeworsky, A. y Saieg, S. (2002), “Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentarias”, *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, núm. 2.
- (2004), “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, núm. 34.
- (2006), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, CUP.
- COLOMER, J. Ma. y Negretto, G. L. (2003), “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1.
- CORRAL, M. y Vargas, J. P. (2007), “Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coalicionales en los presidencialismos centroamericanos”, Ponencia, V Congreso Europeo Ceisal de Latinoamericanistas, Bruselas.

- COUFFIGNAL, G. (2003), “Les démocraties latino-américaines sont-elles gouvernables?”, en Favre, Pierre *et al.* (dirs.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- (2007), “Des démocraties pour les pauvres? Réflexions sur l'évolution politique de l'Amérique latine”, *Amérique Latine Édition 2007*, Paris, Les Études de la Documentation Française-IHEAL.
- DEHEZA, G. I. (1998), “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Nohlen, D. y Fernández, B. (eds.), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- DUVERGER, M. (1951), *Les partis politiques*, Paris, Armand Collin.
- GALLO, A. (2006), “Modelos de gobierno de coalición en Sudamérica”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 11.
- GARRETÓN, M. A. (1997), “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 148.
- LANZARO, J. (dir.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- LIMONGI, F. (2006), “Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisorio”, *Novos Estudos*, núm. 76.
- LINZ, J. J. (1990), “The perils of presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1.
- (1999), “Las restricciones temporales de la democracia”, en Schedler, A. y Santiso, J. (dir.), *Tiempo y democracia*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- (2001), “Para un mapa conceptual de las democracias”, *Politeia*, Caracas, núm. 26.
- y Valenzuela, A. (1994), *The Breackdown of Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, S. y Shugart, S. M. (1994), “Juan Linz: presidencialismo y democracia; una revisión crítica”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 135.
- (dirs.) (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- MAYORGA, R. (2001), “Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Lanzaro, J. (coord.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- NARUD, H. M. (1996), “Party Policy and Government Accountability”, *Party Politics*, vol. 2, núm. 4.
- NEGRETTO, G. A. (2003), “Minority Presidents and Types of Government in Latin America”, Ponencia, LASA, Dallas, Texas.
- NOHLEN, D. (1991), “Presidencialismo *vs.* parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74.

- (1998), “Presidencialismo *vs.* parlamentarismo: dos enfoques comparados”, en Nohlen y Fernández (eds.), *Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- OLLIER, M. M. (2001), *Las coaliciones políticas en la Argentina: el caso de la Alianza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- RENIU, J. Ma. (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, CIS-Siglo XXI.
- (2008), “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate”, Barcelona, Documentos CI-DOB, núm. 25.
- SARTORI, G. (1997), “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en Linz, J. J. y Valenzuela, A., *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, vol. 1.
- STROM, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, CUP.
- ZOVATTO, D. y Orozco, J. J. (2008), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Zovatto y Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA.

## LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CONTEMPORÁNEA: DEL *LOBBY* AL MOVIMIENTO SOCIAL. NUEVOS CANALES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Rafael RUBIO NÚÑEZ

SUMARIO: I. *El lobby y los movimientos sociales ¿Dos caras de la misma moneda?* II. *El lugar de lobbies y movimientos sociales en el sistema democrático.* III. *Formas de actuación de los lobbies y movimientos sociales.* IV. *Los lobbies y los movimientos sociales como nuevas vías de participación política.* V. *Bibliografía.*

### I. EL *LOBBY* Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES ¿DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA?

Independientemente del sistema de gobierno, los ciudadanos han buscado siempre la manera de defender sus intereses ante los poderes públicos. Esto forma parte de la naturaleza social del hombre (Aristóteles). En esta labor de influencia política, vamos a fijarnos en dos tipos de actores: los *lobbies* y los movimientos sociales. Aunque ambos tienden a verse como radicalmente opuestos, en nuestra opinión, no lo son e incluso representan formas de actuación, canales complementarios, de una misma realidad: la participación política, que en los últimos tiempos está adquiriendo una nueva dimensión.

Empecemos por los *lobbies*. La profesión de lobista es quizás una de las más antiguas del mundo. Algunos señalan a Moisés como el primer lobista, dadas sus constantes negociaciones con el Faraón; otros aprenden importantes lecciones del mismísimo Abraham, en su negociación con Dios para salvar Sodoma y Gomorra del fuego... Según el *Oxford English Dictionary*, ya en 1640 se hablaba de los *lobbies* en referencia a los pasillos de la Casa de los Comunes donde los ciudadanos podían ir para defender sus intereses ante sus representantes. Habrá que esperar hasta comienzos del siglo XIX para oír hablar, en Estados Unidos, de lobistas en el sentido actual de la palabra. Será tras la guerra civil estadounidense cuando se produzca su profesionalización, y su crecimiento progresivo. Al principio, su actuación iba ligada a los intereses de las grandes multinacionales y poderosas organizaciones empresariales, como las Cámaras de Comercio, compañías de ferrocarriles a finales del siglo XIX, agricultores, tabaqueras... las únicas con medios

suficientes para sostener actividades de este tipo. Con el paso del tiempo, la labor de los *lobbies* se ha ido profesionalizando, convirtiéndose en una actividad basada en la gestión de información a través de acciones como el contacto personal y el asesoramiento técnico, la comunicación con la opinión pública, y en su caso, la movilización social. Los actores se han ido ampliando y diversificando, más allá del mundo empresarial, con la adopción, por parte de grupos ciudadanos, de estas técnicas en defensa de sus intereses relacionados con los derechos civiles, la protección del consumidor o el medio ambiente. Hoy, el número de personas que ejercen la profesión de lobista de manera oficial en Washington DC supera los 10,000 y supera los 5,000 en Bruselas (probablemente las dos capitales en las que su presencia se encuentra más institucionalizada) y sus actividades mueven más de 3,500 millones de dólares anuales, solo en Estados Unidos.

Los movimientos sociales también vienen de antiguo. Durante mucho tiempo, desde una perspectiva marxista de la Historia, se ha pensado que los movimientos sociales tendrían su origen en el movimiento obrero del siglo XIX. Hoy en día, se ha extendido mucho el concepto y es frecuente hablar de movilizaciones sociales muy anteriores en el tiempo, con ejemplos como las primeras huelgas documentadas en el Antiguo Egipto o las revueltas de los esclavos durante la República Romana (como la protagonizada por Espartaco). También es posible encontrar movilizaciones sociales durante las revueltas campesinas y urbanas acontecidas en la Baja Edad Media, que darían origen a las revoluciones burguesas, o en los numerosos estallidos sociales violentos que tuvieron lugar en Europa a lo largo del siglo XVII.

Durante el siglo XX hemos asistido a un estallido de este tipo de movimientos sociales como el feminismo, el pacifismo, el ecologismo, el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos, la defensa de los derechos LGBT, el movimiento antiglobalización, etcétera, y hoy es frecuente hablar de movilización social para referirse a cualquier tipo de acción que busca impactar en la opinión pública a través de la involucración de activistas.

De esta manera, la Historia no resolvería nuestra pregunta inicial, y encontraríamos cómo, en un principio unos y otros, los movimientos sociales y los *lobbies* serían elementos de influencia ante el poder establecido, inicialmente dotados de un componente popular y revolucionario, los primeros, y con una visión más elitista, de cuadros, los segundos, más propia de la concepción tradicional que se tiene de los *lobbies*.

## II. EL LUGAR DE *LOBBIES* Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Si para seguir avanzando en nuestra investigación buscáramos el lugar que *lobbies* y movimientos sociales ocupan dentro del sistema político, deberíamos centrarnos en su opción común por cauces distintos a los de la representación democrática; cauces que, por contraste con los de la representación política, habitualmente trascurren por vías informales.

En el caso del *lobby*, esta informalidad se ha identificado durante mucho tiempo con prácticas poco democráticas. En los últimos años, en todo el mundo vamos asistiendo a distintos intentos de regularización de su actividad, lo que conlleva cierta normalización de la misma y su encaje dentro del sistema democrático. Aunque, según la doctrina que distingue entre *lobbies* y grupos de presión, los *lobbies* son aquellas organizaciones que desarrollan su actividad de influencia en representación de otros a cambio de una remuneración por sus servicios, lo cierto es que al referirnos a los *lobbies* nos enfrentamos a una diversidad de empresas y organizaciones que actúan por cuenta propia o en representación de terceros, sin recibir, en muchos casos, remuneración de ningún tipo. El problema surge a la hora de encontrar una denominación común para todos aquellos que realizan este tipo de actividades, hablándose de: *Lobby*; cabildeo; *Corporate Affairs*; *Legal & Corporate Affairs*; relaciones institucionales; relaciones públicas; *Public Affairs*; *Government Affairs*; *Legislative Affairs*; relaciones institucionales; asuntos públicos; diplomacia corporativa, etcétera... Lo mismo ocurre con la forma que adoptan estos grupos: ONG, PAC, *think tanks*, asociaciones, fundaciones, empresas, uniones o confederaciones sectoriales-regionales, empresas, grupos empresariales, agrupaciones ciudadanas... e incluso hasta movimientos sociales, lo que dificulta mucho su identificación, especialmente de cara a su regulación.

Desde esta perspectiva, de la legitimidad de su actuación en el sistema democrático, algunos también apuntan al ánimo de lucro con el que se suelen identificar a los primeros. Esto haría de los *lobbies* sospechosos habituales que devolverían su actualidad a esa cita falsamente atribuida a Otto von Bismarck, según la cual: “Hay dos cosas que uno nunca debería observar cómo se hacen: las leyes y las salchichas”. De esta manera, no es extraño que sea habitual cuestionar no solo la actuación, sino la propia figura de estos actores de la vida política y su lugar en el sistema democrático. Así, para muchos, los grupos de presión no serían más que el brazo político de las grandes multinacionales, estructuras de poder socioeconómico que aprovechan su posición privilegiada para obtener un trato preferencial por parte

de los poderes públicos y cuyas herramientas habituales estarían más cerca de la corrupción y el favoritismo que de su inserción en el sistema democrático. Desde el punto de vista democrático, el *lobby* se presentaría como una actividad que deformaría el proceso de representación, otorgando a determinados grupos mayor capacidad de influencia en la toma de decisiones de la que les correspondería. Esto se refleja incluso en buena parte de la doctrina, entre la que el *lobby* mantiene una cierta áurea de misterio, como algo reservado a intrigantes y corruptos, llamado a destruir la democracia. Así nos encontramos como “los gigantes asesinos” (Pertschuk: 1986) han puesto “el Congreso en Venta” (Lewis: 1998) por “un billón de dólares” (Godwin: 1988) lo que conducirá a la “Destrucción de la Democracia” (Bennett y DiLorenzo: 1985) como consecuencia de una enfermedad poderosa y múltiple, la “demosclerosis” (Rauch: 1994).

En el caso de los movimientos sociales, tradicionalmente se han venido definiendo como “grupos de personas e individuos que actúan juntos para proporcionar la transformación de la sociedad” (Kaldor, 2003).

Tradicionalmente estos movimientos cuentan con una identidad bien definida, un liderazgo personalizado e incluso un reconocimiento institucional, aunque cada vez es más frecuente encontrar casos en los que, tanto por su falta de organización formal como por los medios empleados, su actuación los situaría al margen del sistema democrático. Sin embargo, hemos visto como, en los últimos años, se viene produciendo su institucionalización, a través de organizaciones no gubernamentales de ámbito nacional o internacional. Por esto, los movimientos sociales han comenzado a articular vías (habitualmente de carácter sectorial) que oficializan su participación en la vida política del país. Aun así vemos como las acciones de movilización tienden a ser cada vez más plurales y menos institucionalizadas, resultando cada día más difícil establecer canales formales que trasladen las reivindicaciones de las movilizaciones sociales hasta las instituciones políticas.

Estos movimientos sociales disfrutarían, por tanto, de una presunción de legitimidad dentro del sistema democrático, convertidos en el epítome de una mayor participación política de la sociedad civil, entendida como el conjunto de grupos sin intereses económicos directos que reivindican una presencia mayor en los procesos de adopción de decisiones por parte de los poderes públicos. De esta forma, da la sensación de que la participación política parte de la identificación de aquellos grupos sin ánimo de lucro con el interés general y, por el contrario, vive con la sospecha permanente de que aquellos que buscan el interés particular no pueden favorecer el interés general, premisas ambas discutibles. La desigualdad en la democracia, en la que el dinero garantizaría mayor influencia, se convierte en argumento

principal que sirve tanto para criticar a los *lobbies* como para ensalzar a los movimientos sociales, exigiendo de los poderes públicos una actuación de control de la acción política de los primeros, y conceder todo tipo de facilidades a los segundos, sin mucho más criterio que los fines e intenciones de los grupos, especialmente de su ánimo de lucro.

De esta manera, y siguiendo con el juego anterior, los movimientos sociales serían aquellos que “uniendo a la gente con el gobierno” (Rothenberg: 1992), anuncian que están “presionando para el cambio social” (Ri-chan: 1996) y “el bien común” (Mc Farland: 1984), “*lobbying for people*” (Bery: 1996).

Tal contraste refleja de una manera gráfica el problema de fondo que queremos apuntar en estas líneas. La dificultad de establecer, cuando de participación política se trata, distinciones entre los distintos tipos de grupos que, ajenos al proceso de las elecciones, busca influir en las decisiones públicas. En nuestra opinión, cualquier intento de legitimar o deslegitimar *a priori* la participación política de un grupo social o empresarial en función de su forma jurídica, su estructura organizativa o su ánimo de lucro, resulta tremendamente nocivo para el sistema democrático. El asunto resulta importante, sobre todo en un sistema político en el que las decisiones de los poderes públicos abarcan hasta el más mínimo aspecto de la vida de las personas. Estas decisiones, que incluyen aspectos diversísimos, requieren unas habilidades técnicas y un conocimiento de la realidad, que muchas veces escapa a la capacidad de los decisores públicos, por lo que resulta conveniente e incluso necesario abrir estos procesos de toma de decisiones a la sociedad, en sus distintas manifestaciones, garantizando siempre la transparencia y la defensa del interés general. En una época en la que la apatía política es una realidad que se refleja en el descenso de la participación electoral en los países de nuestro entorno, son muchos los ciudadanos que pretenden tomar parte activa en los asuntos públicos, como manifestación de la libertad de expresión y el derecho de participación política, y el papel de los poderes públicos debería ser más próximo a promover esta participación, sea técnica o popular, que a poner dificultades.

### III. FORMAS DE ACTUACIÓN DE LOS *LOBBIES* Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Por lo que hemos visto, consideramos que los debates sobre la legitimidad del *lobby* y los movimientos sociales en el sistema democrático, y su regulación, deberían centrarse más en las acciones de influencia que estos



realizan y menos en el perfil de los que las llevan a cabo. La experiencia nos muestra cómo lo realmente determinante, a la hora de evaluar hasta qué punto *lobbies* y movimientos sociales son, hoy en día, instrumentos equiparables de participación política, es conocer la naturaleza de sus actividades, destinadas a influir directa o indirectamente en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos.

En este sentido, podemos decir que tanto el *lobby* como la movilización social son labores que tienen en la información, directa o a través de la opinión pública, su materia prima fundamental. De ahí que todas sus acciones, que pueden realizarse de manera continua, velando por promover un entorno político favorable para los intereses defendidos, o a través de campañas, con unos objetivos concretos, con un principio y un final, tengan como eje la información, su consecución y su transmisión a los distintos actores que participan, directa o indirectamente, en las decisiones públicas.

Se trata de actividades comunes a unos y otros como el seguimiento legislativo, la elaboración de análisis regulatorios, la creación de una red de contactos, el mantenimiento de relaciones profesionales con decisores, el desarrollo de técnicas de negociación, la estrategia comunicativa, la relación con medios de comunicación, la gestión de la reputación, el establecimiento de alianzas, el seguimiento informativo, la elaboración de informes, la movilización ciudadana, etcétera, que podrían dividirse fundamentalmente en cuatro tipos: aquellas vinculadas a la consecución de información, las que se refieren a la relación con los decisores, aquellas que tratan de crear un clima de opinión pública favorable y las que buscan la movilización social.

Acciones como el seguimiento informativo (monitorización), especialmente en un mundo cada vez más transparente, en el que la inmensa mayoría de la información proviene de fuentes abiertas, forman parte del día a día tanto de los *lobbies* como de los movimientos sociales. Acceder a información con anticipación sigue siendo un valor, aunque antes ese seguimiento se realizaba fundamentalmente a través de documentos oficiales (de la administración y los partidos), la red de relaciones y la prensa tradicional (algo que podía favorecer algo a los *lobbies*) y hoy, gracias a Internet, convertido en un archivo accesible desde cualquier lugar y que proporciona acceso a información especializada, e incluso a la opinión de personas e instituciones relevantes, sin necesidad de formar parte de su red de relaciones, algo que facilita en gran medida la labor del que sabe qué buscar y lo pone al alcance de cualquiera. En este sentido, podríamos ir todavía más allá señalando cómo los movimientos sociales, a través de procedimientos colaborativos, pueden resultar muy favorecidos en la realización de este tipo de acciones.

Algo similar ocurre en la relación con los decisores, que tiene como fin facilitar el acceso a los poderes públicos y convertirse en una fuente de información fiable para poder así presentar sus propuestas, de manera formal o informal. Es cierto que en este punto también los *lobbies* parecen tener ventaja. Durante mucho tiempo, el *lobby* se ha caracterizado principalmente por facilitar el acceso a los decisores públicos, contando entre sus filas con expolíticos o exfuncionarios que garantizaban ese acceso, como parte fundamental de sus servicios, pero esto también está cambiando. Vivimos en una sociedad red, una sociedad en la que la conexión con las personas tiene más valor que nunca, y trabajar las relaciones (*networking*) resulta esencial. Se trata de crear una red capilar que nos permita alcanzar, de una forma u otra, los distintos puntos relacionados con nuestra labor, así como los distintos eslabones de la cadena del proceso de decisión. La calidad de nuestra red de relaciones dependerá más de la calidad de las mismas, que de su cantidad, y esto también está hoy más al alcance de todos y tiene más que ver con el trabajo que con la posición.

Es necesario identificar a las personas que nos interesan y tratar de ponernos en contacto con ellos. Las vías serán muy distintas: de manera formal (a través de una carta, correo o llamada telefónica, “a puerta fría”), a través de contactos mutuos (para lo que la investigación y plataformas como *linkedin* resultan de gran ayuda) o provocando situaciones que nos faciliten el contacto (actos públicos, acudir a cierto restaurante, determinado club social, o incluso a un gimnasio). En esta labor, hoy contamos con herramientas, impensables hace unos años, que nos permiten conocer muchísimas cosas de nuestros “objetivos” sin necesidad de formar parte de su círculo íntimo (aficiones, estudios, amigos, agenda, cumpleaños...). Al tratarse de relaciones profesionales, lo más importante será comportarse de manera profesional, conocer a fondo nuestro trabajo, ser referentes en el mismo, generar confianza. Las relaciones tienen un componente de sintonía, pero se basan, sobre todo, en ofrecer algo que pueda ser de valor para aquellos que son parte de nuestra red. De ahí la importancia de tener iniciativa, ser proactivo y no parar de generar ideas, propuestas e iniciativas. En esta línea también resulta clave mantener la palabra dada, sin prometer aquello que no podemos cumplir, y sabiendo decir que no, cuando sea necesario. También será importante no abusar de las relaciones de confianza, pidiendo cosas comprometedoras, o que pueden entenderse como un abuso.

De esta manera, se podrá tener acceso a entrevistas personales, reuniones informativas, negociaciones o incluso poder participar como compareciente en comisiones específicas o grupos de trabajo convocados en torno a nuestros temas de interés. Otra buena vía de acceso a los decisores es me-

dian­te la elabo­ra­ción de es­tudios o do­cumen­tos téc­ni­cos que po­si­ciona a los que lo pre­sen­tan como re­fe­ren­tes, y ofre­ce in­for­ma­ción re­le­van­te a los que de­ben adop­tar una de­ci­sión.

Un ter­cer cam­po de ac­ti­vi­da­des, en las que los mo­vi­mien­tos so­ciales sue­len con­tar con ven­ta­ja, es el de la opi­ni­ón pú­blica. Se tra­ta de un con­cep­to in­tan­gi­ble que va más allá de las en­cues­tas, y aun­que no re­sulta fá­cil de me­dir, tie­ne una in­ci­den­cia e­vi­den­te en las de­ci­sio­nes po­lí­ti­cas. No se re­duce a un mo­men­to con­cre­to, el mo­men­to elec­to­ral, si­no que, como es­tado de opi­ni­ón, va con­fi­gu­ran­do una per­cep­ción que, más allá de las elec­cio­nes, afec­ta en todo mo­men­to a las ac­cio­nes po­lí­ti­cas y eso la con­vierte en un in­stru­men­to im­pres­cin­di­ble para todos aque­llos que quie­ren in­ci­dir en los po­de­res pú­blicos. Aun­que tra­di­cio­nal­men­te las ac­cio­nes de *lobby* pre­fe­rían per­ma­necer al mar­gen de la opi­ni­ón pú­blica, hoy en la so­ciedad de la in­for­ma­ción la so­ciedad re­clama a la po­lí­tica y a los po­lí­ti­cos más tran­spa­ren­cia, más le­gi­ti­mi­dad (Gutiérrez Ru­bí, 2011), y estas nue­vas di­ná­mi­cas de la po­lí­tica exi­gen que las ac­ti­vi­da­des que bus­can in­ci­dir en la vida po­lí­tica se de­sarrol­len de cara a la opi­ni­ón pú­blica y cuen­ten con apo­yo so­cial. En este pun­to, los mo­vi­mien­tos so­ciales sue­len tener más fa­ci­li­dad para ha­cer lle­gar su men­sa­je y log­rar una per­cep­ción po­si­ti­va por parte de la so­ciedad.

Los *lobbies*, como hi­cie­ron ha­ce tie­mpo los mo­vi­mien­tos so­ciales, han en­ten­di­do que la opi­ni­ón pú­blica puede con­ver­tirse ademas en la forma de lle­gada más di­rec­ta a los de­ci­so­res. De esta ma­nera, puede servir para in­tro­ducir una cues­ti­ón en la agen­da po­lí­tica, log­rar una reu­ni­ón que no ter­mi­na de pro­ducirse, for­ta­le­cer la le­gi­ti­mi­dad de sus pro­pues­tas, o cam­biar los tér­mi­nos de una ne­go­cia­ción.

De todos mo­dos, la so­ciedad de la in­for­ma­ción es tam­bién la so­ciedad del es­pec­tá­culo. Log­rar la aten­ción de un pú­blico so­metido a miles de im­pac­tos de in­for­ma­ción di­aria puede ser mi­sión im­po­si­ble. La so­ciedad de la in­for­ma­ción, don­de lo sim­bó­lico y lo grá­fico ec­li­psan lo con­cep­tual, de­man­da in­for­ma­ción más atra­cti­va que nunca. De ahí la im­por­tan­cia de dis­tinguir en­tre las ac­cio­nes des­ti­na­das a ge­ne­rar un im­pac­to in­me­diato, más pro­prias de los mo­vi­mien­tos so­ciales, y el tra­ba­jo que bus­ca ge­ne­rar per­cep­cio­nes a me­dio o lar­go pla­zo, aun­que ob­ten­ga me­nos aten­ción in­for­ma­ti­va, ter­reno en el que los *lobbies* se sue­len de­sen­vol­ver mu­cho me­jor.

Para lle­gar a la opi­ni­ón pú­blica, los me­dios de co­mu­ni­ca­ción re­sultan la vía con ma­yor al­can­ce. De ahí que cual­quier cam­pa­ña de pre­sión, que ten­ga re­la­ción con la opi­ni­ón pú­blica, de­ba con­tar con una per­so­na res­pon­sa­ble de la re­la­ción con los me­dios, con agen­da de me­dios del sec­tor, cer­canía, co­no­ci­mien­to de la si­tuación y dis­po­ni­bi­li­dad per­ma­nente, y uti­li­zar una

serie de herramientas de comunicación, como una página web (con zona para la prensa), *briefings* informativos, ruedas de prensa, o notas de prensa.

Además toda campaña debe tener un portavoz definido, con acceso total a lo referente a la campaña y capacidad para poder hablar en nombre de la misma. Aunque lo mejor sería que esa función la desarrolle alguna persona con un interés directo en el asunto, no es necesario tener ningún tipo de representatividad para recibir espacio en los medios, basta con ser rápidamente localizable, tener algo que decir y cierta habilidad comunicativa.

El nuevo contexto de la comunicación hace que, con relativa frecuencia, sea conveniente, e incluso necesario, contar con más de una persona con capacidad de hablar a los medios de comunicación en nombre de la campaña. Hoy, las facilidades de acceso hacen que afectados, responsables, voluntarios, asesores, puedan ser considerados portavoces.

En este campo suelen ayudar estrategias como poner rostro humano a sus reivindicaciones, utilizando testimonios que reflejen los efectos de sus propuestas (algo más al alcance de los movimientos sociales) o la utilización de cifras fáciles de recordar y de identificar, que pueden hacer fácilmente el titular de una noticia, y que ayudan a poner en contexto números o cantidades cuya magnitud no se apreciaría de otra manera, también conocidos como *killer facts*. Estos datos que deben estar contrastados, dan idea de la escala o dimensión del problema y sirven para expresarlo en escala humana, comparándolas con algo conocido para estimar su dimensión, y suponen la inversión de tiempo, talento y recursos. De esta manera, gracias al contraste, llama la atención, es recogido por los medios y se queda grabado en aquel que lo recibe.

Además hay que tener en cuenta que el impacto de Internet en los procesos de opinión pública también se convierte en un elemento de igualdad. Si antes el acceso a los medios de comunicación de masas resultaba imprescindible para llegar a la opinión pública, esta es cada día más conversacional. Así, hoy es más fácil que nunca llamar la atención de los medios, o directamente de la opinión pública, ante conductas que han pasado inadvertidas. Estas plataformas permiten que los receptores de la información reaccionen tras recibir la misma, compartiéndola con sus círculos cercanos, lo que le da vitalidad y amplifica el impacto de la noticia, añadiéndole el incentivo de la confianza o realizando cualquier otra acción, también en el mundo *offline*, lo que constituye una oportunidad que hasta ahora no era posible, y suele beneficiar también a los movimientos sociales.

En ambos casos, el gran reto es lograr la atención de los medios. Por eso es necesario crear oportunidades, a través de eventos públicos, como conferencias, seminarios o congresos o los resultados de una encuesta y no

dejar de aprovechar las que se presenten como días temáticos, aniversarios de acontecimientos que afectan a nuestra campaña, acontecimientos relacionados con la misma como la votación en las cámaras, donde acciones en la calle, o la presencia en las tribunas, servirán para hacer llegar nuestra voz. En ocasiones, comparecencias o entrevistas oficiales pueden tener eco en los medios de comunicación, otorgándonos un halo de legitimidad. Otras veces, especialmente cuando el acceso no resulta sencillo, se puede recurrir a famosos que apoyen nuestra campaña.

Cada día es más cierto que “los medios de comunicación no lo son todo”. También, desde una perspectiva cuantitativa, cada día toma más importancia la comunicación directa. Es importante tener canales propios, como un blog o una página web, a los que decisores, medios y ciudadanos puedan acceder libremente.

También coinciden *lobby* y movimientos sociales en la necesidad de trabajar la sensibilización, el camino más largo pero también el más seguro para lograr incidencia pública. De ahí la importancia de promover “un cambio en diferentes planos: en el de los conocimientos, en el de los valores y en el de las actitudes (en el pensar, en el sentir y en el actuar)” (Ingeniería sin Frontera, 2010: 75). Así lo han entendido organizaciones como Médicos del Mundo, que en su página web señala cómo para lograr sus objetivos: “necesitamos sensibilizar a la sociedad, construir una cultura de ciudadanía global”, llegando incluso a cambiar las actitudes y creencias de la ciudadanía.

Para este fin, elementos como congresos, seminarios, exposiciones, libros, documentales y campañas de sensibilización, aunque no tengan un objetivo de *lobby* específico, suponen una tremenda ayuda al fomentar y crear, si tienen éxito, una cultura y unos comportamientos que favorecerán los fines de la campaña.

En cuarto lugar, para lograr influir en las decisiones públicas, es cada vez más necesario adoptar una posición de colaboración entre grupos con objetivos similares y potenciar el papel de los ciudadanos como actores políticos. De esta manera, facilitando y haciendo visible “el poder de los sin poder”, se facilita el acceso a los legisladores, se aumenta la fuerza social de nuestra campaña e, incluso, se puede llegar a aumentar nuestra capacidad para obtener financiación para nuestra “causa”. Una vez más los movimientos sociales contarían con ventaja; así lo entienden organizaciones como Médicos del Mundo que señala “la movilización social como un proceso que promueve la participación de personas de diferentes ámbitos de la sociedad a través de acciones colectivas orientadas a conseguir cambios sociales mediante acciones propositivas y orientadas a objetivos concretos”.

Pero esto no es algo que esté al alcance de todas las campañas, dependerá en gran medida del tipo de organización de que se trate. Así es difícil que una empresa logre sacar a la gente a la calle, mientras que será mucho más fácil para una ONG con una base social amplia. La actividad política sigue siendo una actividad minoritaria, y a pesar del acceso masivo a la información sobre cualquier tema, son pocos los que deciden pasar a la acción.

Es cierto que el acceso masivo a las tecnologías de la comunicación y la información a través de Internet ha cambiado completamente los procesos de movilización social. Herramientas que antes estaban en manos de unos pocos, están ahora al alcance de todos; una iniciativa minoritaria puede crecer de manera exponencial, pero ni siquiera poder utilizar estas plataformas de comunicación, inéditas hasta ahora, nos garantiza una adhesión multitudinaria a nuestras causas (Ingeniería sin Frontera, 2010:118).

Los objetivos propios de las campañas de *lobby* pueden ser sencillos, como rechazar determinada medida, o complejos, que requieren una elaboración y un proceso. En ambos casos, el resultado de una campaña de presión dependerá de la consistencia técnica de las propuestas y el apoyo social que manifiesten, de ahí el interés de apostar por este tipo de campañas que dotan a cualquier campaña de un carácter social representativo, a la vez que otorga legitimidad social a su misión y a las acciones que desarrolla.

En este tipo de acciones habría que distinguir entre la movilización espontánea y la articulación social. La primera se centraría en acciones habitualmente reactivas, que buscan impactar, ya sea por su originalidad o por su espectacularidad. La movilización espontánea busca la creación de una conciencia social que perdure en la conciencia de la gente, apelando a la reacción multitudinaria de personas y/o colectivos. Esta reacción puede concentrarse en una sola acción o prolongarse durante un tiempo, convocando a la movilización en momentos puntuales, y a veces, convocar acciones de un modo frecuente (por ejemplo, las sucesivas convocatorias de marchas en rechazo de la guerra de Irak, o de protesta por el *Prestige*). Se trataría de actuaciones de movilización de impacto como huelgas de hambre; sentadas; encadenamientos; “performances” en lugares estratégicos, desnudos, con disfraces o cubiertos de “sangre”; abordajes de barcos; camisetas con mensaje, banderas o cascos de mineros en el parlamento, tanto en la tribuna de invitados como en el escaño; *flashmob* en los que la música y la sorpresa van de la mano, o camisetas de colores en función de la causa... Todo lo que logre visibilidad y viralidad será bienvenido, buscando fundamentalmente la denuncia de situaciones que, a ojos de los organizadores, son tan escandalosas que hablan por sí solas y solo poniéndolas de manifiesto producen un cambio en la mentalidad de la opinión pública. Las dificultades pasan por

el elevado umbral de sorpresa que existe en la sociedad del espectáculo, que obliga a aumentar la espectacularidad para lograr la atención y el impacto, provocando efectos contrarios a los perseguidos.

Su éxito dependerá de la simplicidad del objetivo, de su espectacularidad, de la difusión de la convocatoria y del impacto generado, de ahí que sea más fácil utilizar este tipo de movilizaciones de manera reactiva, contra algo. Aunque con frecuencia se cuestiona su eficacia a la hora de lograr directamente sus objetivos, el denominado efecto “espuma de cerveza”, son tremendamente efectivos para ir creando en la opinión pública una conciencia social determinada. Sus limitaciones son que el compromiso y la relación de los participantes con los organizadores y entre sí es débil, y en ocasiones, especialmente en movilizaciones de protesta, no existe una propuesta alternativa o esta resulta difusa, o incluso imposible, dificultando la respuesta de los decisores. En este caso, las tecnologías de la información se han convertido en un aliado indispensable para lograr el éxito en este tipo de movilizaciones. Gracias a sus herramientas, se puede ir consolidando una base social, facilitando la organización interna, o creando mecanismos de discusión que permitan crear una agenda común de reivindicaciones.

Existe otro tipo de movilización social más propia de objetivos complejos, y que requerirá organizar una estructura capaz de trabajar para la consecución del objetivo en el medio o largo plazo. Se trata de procesos que requieren de continuidad en el tiempo y suponen no solo una acción puntual, sino la involucración progresiva de instituciones y personas en una organización, formal o informal, construida en torno a la defensa de unos intereses concretos.

Gracias a las nuevas tecnologías, hoy es más habitual encontrar agrupaciones temporales de intereses que solo tienen en común sus objetivos y no adoptan ninguna estructura formal. Por el contrario, cada día es más difícil sostener organizaciones “pantalla”, con estructura formal (un nombre, un logo y un portavoz...), pero sin una base real. La transparencia (sus miembros, su financiación, actividades...) es cada vez más importante para el éxito de estos grupos, cuya fortaleza se basa en la credibilidad. Podemos decir que, aunque resulte paradójico, la esencia de la movilización social se apoya cada día más en el “uno más uno más uno”.

No podemos olvidar que frente a la existencia tradicional de grupos formales en los que, los propietarios de la “marca”, creadores y representantes hacían y deshacían a su antojo, los nuevos grupos sociales están formados por personas activas, comunicadas entre sí, que tienen en sus manos la posibilidad de conocer y tomar decisiones sobre la vida del grupo. De esta



manera, más allá de la voluntad de sus promotores, los grupos adquieren vida propia.

La verdadera fuerza de las campañas de movilización se encuentra en lograr una base social amplia, suficientemente informada y motivada para transmitir nuestro mensaje en sus círculos de confianza. La capilaridad y la capacidad de convicción de una campaña basada en estos principios la hace tremendamente efectiva, y para la gestión segmentada de la misma los voluntarios representan un valor indispensable. Pese a las diversas alarmas sobre la disminución del compromiso social (Putnam: 2000), estudios recientes (Bennet: 2007) demuestran como este no ha disminuido. Solo ha cambiado la forma de ejercitarse, provocando un tipo de voluntariado individualista, poco amigo de la adscripción formal y las barreras burocráticas, pero dispuesto a comprometerse si le facilitan la labor. El nuevo voluntariado es menos fiel, más exigente y abierto a colaboraciones puntuales con diversas organizaciones. Para luchar contra la volatilidad, la organización deberá fomentar la relación personal entre sus voluntarios, logrando que estos puedan realizar las tareas, acompañados de otros voluntarios “solitarios” con las mismas necesidades, lo que les servirá para reforzarse mutuamente en el compromiso adquirido con la campaña. Otra opción, como la ciberparticipación, la realización de tareas desde el ordenador de casa, también puede facilitar este tipo de colaboración, discontinua y a distancia; es cada vez más habitual.

El siguiente paso será salir a buscar personas o instituciones, inicialmente menos involucradas, que puedan realizar un segundo nivel de tareas, que requieren menos dedicación, menos conocimientos o simplemente participar en las actividades que propongamos. En función de estas condiciones se irán formando grupos más o menos compactos (lo más personalizados posibles) que irán desde aquellos que inicialmente solo quieren estar informados, a aquellos que quieren dar a conocer nuestra campaña sin moverse de casa, los que están dispuestos a salir a la calle (o venir a la oficina) e incluso los que están dispuestos a incorporarse como parte del equipo.

Se trata de procesos continuos en los que se va consolidando la organización y el compromiso de los actores, lo que requiere mucho tiempo. Parte del éxito de este tipo de actividades dependerá de la capacidad de ir aumentando, no solo la base social, sino el compromiso de la misma, asignando a cada uno de ellos (grupos o personas) las tareas que deben realizar y facilitándoles los medios para ello. Actualmente, los estímulos orientados a la participación se multiplican en todos los ámbitos y entramos en competencia con agentes que tradicionalmente no han buscado la participación, pero que ahora, con el uso de estas nuevas plataformas, se han visto “obliga-



dos” a potenciar. De ahí la importancia de generar contenidos atractivos e inspiradores que aporten información relevante y muevan al compromiso, y de aprovechar acontecimientos que sirvan para cultivar la comunidad. Celebrar los éxitos, por pequeños que sean, o explicar los fracasos, son buenas formas de crear esa percepción de comunidad.

Como veíamos antes, a medida que crece la comunidad y su nivel de compromiso, esta adquiere vida propia y existe el riesgo de que comience a actuar de manera distinta a la deseada por los promotores. En nuestra opinión, hoy no es posible imponer el control de la campaña, tan determinante en otros momentos, Las nuevas dinámicas de red provocan que, sea de quién sea la iniciativa, los grupos puedan desarrollarse en función de la actividad de sus miembros, y no de los cargos que ostentan dentro de la organización. En esta tarea el uso de las tecnologías de la información puede ser determinante. El secreto está en convertir un conjunto desordenado de herramientas en una auténtica máquina de acción política, al servicio de nuestros objetivos. Las tecnologías de la información están llamadas a convertirse en el eje de cualquier campaña de movilización social, el medio que permite la articulación, la coordinación y el control del movimiento social, y su incidencia real en el mundo *offline* (sirvan como ejemplo los más de 200,000 eventos organizados por los miembros de la campaña de Barack Obama en 2008).

#### IV. LOS *LOBBIES* Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Revisada la naturaleza de las nuevas vías de participación política, que cobran cada día más importancia a la hora de incidir activamente en las actuaciones del gobierno y sus formas de actuación, podríamos deducir la existencia de dos mundos paralelos que se relacionan de manera informal en función del criterio del representante público, y concluir que el sistema democrático debería abrir nuevas vías formales de participación que permitan, en condiciones de igualdad, el acceso y la intervención de distintos tipos de organizaciones en la elaboración de las políticas públicas. Se requiere la actuación de lo que Donati (1987) denomina “la función arquitectónica del Estado”, al que se reclama el establecimiento de vías formales que faciliten la participación política de los ciudadanos.

A la hora de establecer criterios de acceso a esas vías formales, habría que descartar principios como el de la naturaleza del grupo, *lobby* o movimiento social, opción preferida, por ejemplo, en una gran parte de los inten-

tos de regulación. Aunque algunos dicen que para comprobar la eficacia de los grupos de presión basta con analizar los intentos de legislar su actuación. Nosotros pensamos que el hecho de que tras más de doscientos años de ejercicio, y cientos de intentos, no se hayan encontrado respuestas normativas eficaces es fundamentalmente consecuencia de adoptar este enfoque basado en el sujeto y no en el objeto de su actividad. Pensamos que cualquier grupo, asociación, empresa o ciudadano que pretende influir ante los poderes públicos deberá obtener una misma acogida por parte de los poderes públicos, y serán sus objetivos y actividades los que determinarán hasta qué punto la intervención de esos grupos sirve para mejorar el proceso de toma de decisiones o, por el contrario, lo perjudica introduciendo un elemento de desigualdad en un sistema democrático que se basa en la representación.

De ahí que podamos concluir que tanto *lobbies* como movimientos sociales pueden coincidir plenamente en el tipo de actividades que desarrollan, destinadas a lograr influir en decisiones públicas. Así lo entiende la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales, cuya definición de la actividad, más amplia, podría ser aplicable a ambos tipos de sujetos: “el traslado de intereses privados a las instituciones públicas que son las que, finalmente, legislan sobre todos los sectores de la sociedad. En otras palabras, es el acercamiento de la sociedad civil, de las empresas y de los distintos colectivos sociales a las leyes y reglas que se aprueban en un sistema democrático”.

De ahí que consideremos que tanto su denominación como sus formas de organización resultarán accesorias a la hora de construir canales formales de participación en los que, en último término, el éxito dependerá de la combinación de inteligencia (recabar información, seleccionarla, elaborarla y distribuirla al público adecuado); estrategia (para planificar las acciones adaptándolas a los objetivos, a los procesos y a los recursos de los que disponemos), y acceso (a los actores claves del proceso: políticos y técnicos), aspectos que hoy están, en gran medida, al alcance de todos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *La política*, Libro I, Madrid, Alba, 1999.
- Anonymous, “Louisiana”, *The Commercial Review* 1 (5) (May 1846): 430, ref.
- BENNETT, J. y Dilorenzo, Th., *Destroying Democracy: How Government Funds Partisan Politics*, Washington, DC, Cato Institute, 1985.
- BERRY, J., *Lobbying for People*, Princenton, NJ, Princenton University Press, 1996.

- BIRNBAUM, J. H., *The Lobbyists*, Nueva York, Random House, 1992.
- DONATI, Pierpaolo, “La radici culturali e idiologiche delle nuove tecnologie de llinformazione: ovvero gli equivoci della società relazionale”, *International Seminar Media 87*, Fondazione RUI, 1987.
- FISAS, V., *El lobby feroz*, Icaria, 1998.
- FINER, S. E., *El imperio anónimo. Un estudio del lobby en Gran Bretaña*, Madrid, Tecnos, 1966.
- GODWIN, K., *One Billion Dollars of Influence: the Direct Marketing of Politics*, Chatham, NJ, Chatham House Publishers, 1988.
- GUTIÉRREZ-RUBI, A., *La política vigilada*, Barcelona, Editorial UOC, 2011.
- LEWIS, Ch., *The Buying of the Congress: how Special Interests Have Stolen your Right to Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness*, New York, Avon Books, 1998.
- Manual 1. Ingeniería sin Fronteras: Campañas para la Movilización Social, Madrid, Asociación para el Desarrollo, 2010.
- MC FARLAND, A. S., *Common Cause: Lobbying in the Public Interest*, Chatham, NJ, Chatham House Publishers, 1984.
- PELEGRIN, E., *El lobby en la Unión Europea*, Madrid, ESIC, 1997.
- PERTSCHUK, M., *Giant Killers*, New York, Norton, 1986.
- PUTNAM, R. D., *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon&Schuster Paperbacks, 2000.
- RAUCH, J., *Demosclerosis: the Silent Killer of American Government*, New York, Times Books, 1994.
- RICHAN, W., *Lobbying for Social Change*, New York, Haworth Press, 1996.
- ROTHENBERG, L. S., *Linking Citizens to Government*, New York, Cambridge UP, 1992.
- RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*, Madrid, CEPC, 2003.
- , *Yo estuve allí*, Madrid, Sekotia, 2006.
- SHARP, G., *From Dictatorship to Democracy. A Conceptual Framework for Liberation*, Boston, The Albert Einstein Institution, 2010.
- XIFRA, Jordi, *Lobbying. Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona, Gestión 2000, 1998.

### *Películas*

- The American President* (El presidente y miss Wade), Rob Reiner, 1995.
- Thank you for Smoking* (Gracias por fumar), Jason Reitman, 2005.
- The Insider* (El dilema), Michael Mann, 1999.
- West Wing* (El lado oeste de la Casa Blanca), 6 temp., cap. 16.

## DEMOCRACIA DELIBERATIVA. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y LA AGENDA DE DESARROLLO GLOBAL POST-2015

María del Carmen ALANÍS FIGUEROA

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Democracia deliberativa en la construcción del sistema electoral mexicano*. III. *Democracia deliberativa en los procesos electorales de México*. IV. *Democracia deliberativa en la construcción de la agenda de desarrollo global post-2015*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

### I. PRESENTACIÓN

La democracia deliberativa se construye a través de dos características fundamentales: la toma colectiva de decisiones en un foro deliberativo; y que la decisión concertada busque atender el problema discutido por la comunidad (es decir, siendo tomadas en cuenta las posiciones de todos los actores en el debate), a efecto de lograr un resultado comunicativo susceptible de ser empleado a través de los mecanismos institucionales de un Estado nacional o, inclusive, en el contexto internacional.<sup>1</sup>

La democracia deliberativa parte de un modelo normativo que busca el fortalecimiento de la democracia representativa mediante la toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los [actores/individuos] potencialmente afectados por tales decisiones. En suma representa una “serie de procedimientos [de] autoorganización política de la sociedad en su conjunto”.<sup>2</sup>

La tesis que propongo desarrollar en este texto es que los procesos de perfeccionamiento de la política electoral en México, y de definición de objetivos a alcanzar en la agenda internacional, constituyen procesos de democracia deliberativa. En otras palabras, en las siguientes páginas se analiza, en tres apartados, a través de la lente de la *democracia deliberativa*: (II) el proceso de democratización de México ocurrido a través de las sucesivas refor-

<sup>1</sup> Haddad Linero, Yebraíl, *La democracia deliberativa. Perspectiva crítica*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, 75 Temas de Derecho Público, 2006, p. 23.

<sup>2</sup> Cancino Gómez, Rodolfo, “Política deliberativa: un concepto procedimental de la democracia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251, enero-junio de 2009, p. 168.

mas que en materia electoral el país ha experimentado de 1977 a 2007. En seguida, se destaca (III) la presencia de ejercicios de democracia deliberativa en el ejercicio de la función electoral, a través de la inclusión normativa de la participación de los actores involucrados en cuatro actividades o procesos clave de la construcción del sistema electoral o, más precisamente, de los procesos electorales en México: a) en la integración de la autoridad administrativa electoral; b) en la construcción de los instrumentos del registro federal de electores; c) en la distritación; así como, d) en la integración de las mesas directivas de casilla. Finalmente, se expone (a manera de testimonio) una experiencia vigente de democracia deliberativa (IV) en la construcción de la agenda de desarrollo global que Naciones Unidas está impulsando para el periodo 2016-2030.

Es ampliamente aceptado que la construcción y consolidación de la democracia electoral en México ha sido producto de un significativo cambio político implementado, en buena medida, a través de sucesivas y graduales transformaciones constitucionales y legales en un lapso de tres décadas.<sup>3</sup> En efecto, las reformas electorales en nuestro país han sido algo más que una pista de la arena política; se convirtieron en un elemento activo de la democratización paulatina y sucesiva.<sup>4</sup> Sin embargo, pocas veces se toma en cuenta que, como resultado de ese tránsito, las reglas del proceso electoral contienen un conjunto de elementos de democracia deliberativa que implementan las autoridades electorales con la participación de los partidos políticos y la ciudadanía. Por ello, en esta oportunidad, se describen cuatro de esos mecanismos que suceden al interior del entramado electoral en México.

En efecto, además de la conformación de las estructuras institucionales, la democracia deliberativa está presente, al menos, en tres aspectos centrales de la organización técnica de los procesos electorales en México. En el aspecto catastral y construcción de los instrumentos demográficos para permitir el derecho al sufragio; es decir, en la construcción del Registro Federal de Electores y sus diversos instrumentos: catálogo general de electores, padrón electoral y listas nominales de electores. También en el muy delicado proceso de delimitación geográfica o georreferenciación de electores para la construcción de los distritos electorales. Y lo mismo en el auscultado y selección de los funcionarios de mesas directivas de casilla, encargados de la tarea de contar los votos de sus vecinos en todo el país.

<sup>3</sup> Considerando como punto de partida la reforma de 1977, hasta la última reforma de naturaleza propiamente electoral de 2007-2008.

<sup>4</sup> Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012, p. 38.

Del mismo modo, la construcción de acuerdos, directrices, políticas y estándares internacionales en los foros y órganos multilaterales se va perfilando a través de múltiples ejercicios deliberativos en los que intervienen equipos especializados de las organizaciones internacionales, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, la academia, profesionales y expertos de temas concretos, funcionarios de los más diversos países y al final del camino los órganos límite de la organización internacional. En la coyuntura actual —estamos a menos de dos años de que concluyan los objetivos del milenio 2001-2015 de Naciones Unidas—, se está dando un interesante diálogo internacional para definir la agenda de desarrollo post-2015. Este proceso de construcción de acuerdos, objetivos, metas e indicadores representa un esfuerzo de democracia deliberativa a escala global.

## II. DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

La conformación del diseño constitucional electoral, bien visto, constituye un ejercicio de democracia deliberativa. En efecto, los procesos de reforma electoral que México experimentó en las últimas décadas forman parte de ejercicios de participación ciudadana en los que esa ciudadanía o los actores involucrados se insertan activamente en la toma de decisiones públicas.

La discusión sobre la modernización del sistema electoral (como las de todas las reformas estructurales) no se constriñe al ámbito del quehacer parlamentario.<sup>5</sup> En la construcción de los consensos y el diseño de las normas, instituciones y procedimientos, participa un conjunto de actores que, al expresar sus opiniones en foros académicos, espacios de opinión pública, manifestaciones en la vía pública o propuestas de reformas específicas, enriquecen las perspectivas de un debate en construcción que, al ser procesado a través de los canales institucionales se traduce en modificaciones normativas (constitucionales y legales), y estas a su vez, transforman a las instituciones del Estado.<sup>6</sup> En el fondo, lo que se busca con la ampliación de voces y opiniones con una discusión más sustanciosa, particularmente plural y multicultural, sin dejar fuera a los integrantes de la comunidad, es que se perfilen, sin discriminación, los más representativos y sólidos argumentos

<sup>5</sup> Cfr. Benente, Mauro, “El platonismo en la democracia deliberativa de Nino”, *Isonomía*, México, núm. 36, 2012, p. 118.

<sup>6</sup> Cfr. Hongju Koh, Harold y Slye, Ronald (coords.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004, pp. 17 y 18.

para adoptar un criterio, opción legislativa, modelo institucional o acción de gobierno eficaces.

A partir de la década de los setenta se fueron estableciendo los mecanismos constitucionales y legales que liberalizaron el sistema político. Se ampliaron los jugadores y los espacios públicos para transitar de un plano hegemónico y básicamente monopartidista a una pluralidad que refleja con mayor nitidez lo heterogéneo de la sociedad mexicana. También en ese ciclo de reformas de la llamada transición a la democracia, se dieron dos condiciones que permiten advertir el cambio que México experimentó. Por un lado, la posibilidad real de la alternancia en el poder político —los partidos y candidatos, en buena parte del país no tienen asegurado el lugar en el resultado electoral: la oposición y el gobierno cambian de signo político y los partidos, de lugar en el tablero, con base en su desempeño previo, así como en el arrastre y capacidad de las campañas electorales—. Por otra parte, la resolución de controversias pasó de compromisos políticos al terreno jurisdiccional: las disputas se dirimen con base en el sistema de medios de impugnación, y se deciden por el Poder Judicial a través del contencioso electoral.

Vale la pena recordar que cada una de las seis reformas electorales —y por eso la validez del argumento central— de 1977 a 2007 fueron aprobadas en el Congreso de la Unión por una pluralidad de partidos de distinto rasgo ideológico [al menos cuatro institutos políticos en cada caso].

Esas reformas han sido algo más que electorales, fueron dando cauce al cambio de sistema político en el país de manera institucionalizada y con la participación —concesiones y aceptación de demandas— de los diversos actores políticos. Sin el afán de detenernos a analizar los resultados y propósitos de cada reforma, es posible señalar que en cada una se atendieron cuatro grandes rubros:

a) la conformación de los órganos y procedimientos electorales (la dinámica institucional).

b) las normas sobre partidos, agrupaciones, coaliciones y frentes, buscando establecer las reglas de participación de organizaciones y fuerzas reales para competir por el poder político (las reglas de la competencia política).

c) las fórmulas de integración de los órganos legislativos (el sistema electoral en sentido estricto: la traducción de votos en escaños).

d) el sistema de resolución de controversias y de calificación de las elecciones (de la autocalificación de los colegios electorales, a la heterocalificación) a través de la creación de un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el TEPJF).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tabla. Reformas en materia político-electoral

| Año de la aprobación | Partidos que la aprueban                      |
|----------------------|---|
| 1977                 | PAN, PRI, PPS y PARM                          |
| 1989                 | PRI, PAN, PFCRM, PPS, PARM, PMS y FDN         |
| 1993                 | PAN, PRI, PFCRN, PARM y PPS                   |
| 1994                 | PRI, PAN, PRD, PFCRN, PARM y PPS              |
| 1996                 | PRI, PAN, PRD y PT                            |
| 2007                 | PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, CONVERGENCIA y PANAL |



Estas reformas electorales han servido para generar una batería muy amplia de recursos para los partidos políticos, candidatos, medios de comunicación, y demás sujetos regulados, pero sobre todo, para que la ciudadanía cuente con mecanismos de defensa y restitución de sus derechos político-electorales cuando han sido vulnerados. También han creado criterios de representación política para no generar exclusiones (o al menos reducirlas), y tal vez lo más importante en cuanto a democracia deliberativa, se han generado las vías de comunicación para que los diversos actores y grupos de la sociedad civil puedan ser escuchados y atendidos respecto a observaciones a las reglas comiciales.<sup>8</sup>

### III. DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE MÉXICO

#### 1. *Integración de autoridades electorales*

El contenido normativo que rige la conformación de las autoridades administrativas electorales es un ejemplo de ese tipo de procesos. En efecto, la propia Constitución mandata que el seno del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), el Consejo General, estará integrado de manera tripartita.<sup>9</sup> Además de los consejeros electorales (nueve, considerando al consejero presidente) seleccionados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, forman parte del Consejo con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo (representantes de los grupos parlamentarios que integran el Congreso de la Unión), así como representantes de los partidos políticos (y también el secretario ejecutivo en funciones de secretario del Consejo).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, el informe del doctor Jorge Carpizo, como secretario de Gobernación, al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del 26 de octubre de 1994, en el que destaca que a ningún partido se le había negado la posibilidad de externar puntos de vista, y realizar propuestas para la reforma electoral (el informe señala que todas fueron consideradas y analizadas con seriedad y objetividad). *Cf.* Carpizo, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, *Elecciones, diálogo y reforma*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 17.

<sup>9</sup> Artículo 41 constitucional.

<sup>10</sup> Además, en los órganos desconcentrados del Instituto (cuando se forman los consejos locales y distritales, los partidos cuentan con representación). La conformación del Consejo General se replica, con algunas variantes a nivel local, en las 32 entidades federativas.

Así, en la adopción de cualquier criterio que forme parte de las atribuciones del Consejo General (las más relevantes de la organización electoral),<sup>11</sup> participan los partidos políticos en doble vía, por medio de sus consejeros del Legislativo o bien mediante sus representantes.

El Consejo General constituye un foro deliberativo en el que los actores políticos ahí representados tienen, en todo momento, la posibilidad de intervenir en las discusiones para argumentar sus posiciones, y con ello allegar de “mejores” elementos a los consejeros para aprobar las resoluciones y acuerdos del órgano. Incluso en los procesos de resolución de procedimientos sancionatorios tienen posibilidades de expresar sus opiniones, que en muchos casos constituyen alegatos, lo que puede considerarse una nueva instancia a las partes en controversia.

Aunque más acotada, también respecto de la impartición de justicia en materia electoral, confluye un proceso de democracia deliberativa en la conformación de la autoridad. El nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se da a partir del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>12</sup>

En efecto, en el esquema de selección de magistrados electorales se observan los elementos de la democracia deliberativa, pues los ministros de la Suprema Corte analizan los perfiles de los ciudadanos aspirantes a ocupar una magistratura, les aplican un examen de conocimientos y abren un espacio de comparecencias previo a integrar las ternas que propondrán al Senado.

## 2. *Democracia deliberativa en la construcción de los instrumentos del Registro Federal de Electores*

Una de las principales fortalezas de los sistemas electorales se encuentra en los instrumentos demográficos que permiten conocer el universo de ciudadanos —electores, potenciales votantes— existentes en un país. Por ello, es central contar con registros de ciudadanos confiables para el desarrollo de cualquier elección. Normalmente, para la confección de ese registro ciu-

<sup>11</sup> Entre otras, vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia electoral, como aprobar reglamentos interiores, vigilar el funcionamiento de los órganos que componen el Instituto, vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen conforme a la ley electoral, imponer sanciones ante violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), administrar los tiempos del Estado en los medios de comunicación, etcétera.

<sup>12</sup> Artículo 99 constitucional.

dadano se considera a los mayores de edad aptos para sufragar, que hayan cumplido ciertos requisitos para estar contenidos en un padrón y que, además, cuenten con el instrumento que los acredita como electores, a efecto de entonces estar en condiciones de incluirlos en los listados que estarán presentes en las casillas el día de la elección.<sup>13</sup>

La construcción de los instrumentos catastrales electorales —registro, catálogo general de electores, padrón electoral y listas nominales de electores— representa un elemento de certeza y confiabilidad en los sistemas electorales. Es claro que los partidos y candidatos buscan tener herramientas para reconocer que están habilitados para votar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas en la norma. Así como para que no aparezcan en las listas quienes no cumplen con los requisitos previstos en la ley, a efecto de conocer el universo de “tomadores de decisión” (el tamaño del padrón) al que se acercan durante las contiendas buscando persuadirlos de su oferta política y que, con su voto, materializan la voluntad popular.

En México el instrumento demográfico comicial por excelencia es el Registro Federal de Electores; una base de datos que contiene los datos de identificación de todos los ciudadanos mexicanos que disponen del derecho al voto. El registro posibilita al ciudadano convertirse en elector y de esta forma ejercer su derecho al sufragio; para lograr esto, es necesario que:

- El ciudadano esté inscrito una sola vez en el padrón.
- Se incorpore puntualmente a los nuevos ciudadanos.
- Se actualice el cambio de datos personales, como domicilio.
- Se permita al ciudadano rectificar sus datos, o inexactitudes a efecto de que no se le niegue por error su derecho al voto.

De ahí que se autoriza al ciudadano a inscribirse de manera directa y personal; a las autoridades correspondientes suministrar la información correspondiente a los fallecimientos (registro civil), las inhabilitaciones y rehabilitaciones de los derechos políticos (jueces en sus sentencias); y a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, aplicar la técnica censal.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Véase Herrero Álvarez, Juan Manuel, “El Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral y la Lista Nominal”, *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, Instituto Federal Electoral, 2010, p. 179.

<sup>14</sup> La técnica censal (artículo 177, fracción 2 del Cofipe) es el procedimiento que se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de edad, como lo son: nombre completo, fecha de nacimiento, edad, sexo, domicilio, ocupación.

Del conjunto de información se forman listas nominales de electores del Padrón Electoral, con los nombres de aquellos a los que se les haya entregado la credencial para votar.

Es en este momento en el que pueden apreciarse ejercicios de democracia deliberativa en dos dimensiones. Por un lado, emitidas las listas de electores se da vista a los partidos políticos para que estos las revisen y en su caso formulen las observaciones que estimen pertinentes ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE. De igual forma, las listas se publican para que los propios electores manifiesten inexactitudes e inconformidades respecto de su inscripción o ausencia.<sup>15</sup>

Para garantizar de manera destacada, paso a paso, la credibilidad de los instrumentos del Registro Federal de Electores, los partidos son integrantes de las Comisiones de Vigilancia del Instituto Federal Electoral. Se trata de órganos colegiados, cuyas funciones principales son ayudar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral, y se dividen de acuerdo con su ámbito territorial de competencia (nacional, locales y distritales).<sup>16</sup> Además, las comisiones cuentan con un representante del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Con este acompañamiento, los partidos políticos son testigos en tiempo real de:

- La inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales de Electores, así como de su actualización.
- Del proceso de credencialización y entrega de las credenciales para votar que expiden los módulos del Registro Federal de Electores en todo el país.
- De los trabajos en materia de demarcación territorial.

Es decir, no hay decisión del Registro Federal de Electores que sea tomada fuera de la vista o presencia de los partidos políticos. Dichas entidades participan en el proceso de construcción de un registro de votantes sólido y confiable.

<sup>15</sup> De proceder estas observaciones, se autorizarán las modificaciones por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

<sup>16</sup> Véase artículos 201 y 202 del Cofipe.

### 3. *Democracia deliberativa en la distritación*

En el proceso de delimitación geográfica o georreferenciación de electores para la construcción de los distritos electorales, es posible constatar también la presencia de esquemas de democracia deliberativa.

Los distritos electorales son pieza fundamental en los sistemas de representación democrática; esas divisiones geográficas constituyen la base de determinación de espacios parlamentarios para la conformación de la Cámara de Diputados. En efecto, el distrito es la célula básica de representación política; la distritación es un ejercicio en el que a partir de los resultados del último censo de población se distribuye la población del país en 300 unidades territoriales uninominales para obtener representatividad y equidad en el ejercicio del voto ciudadano.<sup>17</sup> Así la distritación está vigente para tres procesos electorales.

Esta actividad cumple con tres objetivos:

- Mantener actualizada la cartografía electoral para reordenar territorialmente los distritos con base en el censo de población más reciente.
- Garantizar una equilibrada representación política de los habitantes del país en cada distrito.
- Preparar la cartografía electoral como insumo base para el desarrollo de los procesos electorales.

El trazo de los límites geográficos de los distritos electorales tiene como fin último el fortalecimiento de la representación política de los ciudadanos y la garantía de que cada voto tenga el mismo valor.

Las restricciones legales, la dinámica demográfica, la geografía y sus accidentes, la obligación de proteger la integridad territorial de las comunidades indígenas, y aspectos operativos como tiempos de traslado, son las variables que deben conjugarse en este complicado ejercicio de agrupación de votantes.

Para ello, se aprueban criterios objetivos y el uso de modelos matemáticos que optimicen la mejor combinación de variables. Esos criterios se expresan en una serie de lineamientos que rigen al modelo matemático que a su vez sustenta al sistema informático, para generar el trazo de los nuevos límites geoelectorales de los 300 distritos.

<sup>17</sup> Que se da de conformidad con los artículos 41, 52 y 53 de la Constitución, así como 118 y 128 del Código Electoral. Véase Redistribución Electoral 2013, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 2013, p. 8. La distritación 2013 será la base para las elecciones de 2015, 2018 y 2021.

En el cumplimiento de la actualización político-electoral del país, el Consejo General del IFE instruye la instalación de un Comité Técnico de especialistas para que analice, evalúe y supervise cada una de las etapas de la distritación. Los ejercicios de propuestas o escenarios son presentados a los partidos políticos para que sean analizados, observados y señalados previo a la conformación final de los distritos electorales. Esto se da a través de la Comisión Nacional de Vigilancia (así como de las locales en cada entidad federativa) a efecto de que puedan ventilarse, discutirse, y en su caso, atenderse las observaciones cuando se demuestre que técnicamente mejoran la propuesta de conformación del escenario geográfico que se presenta.<sup>18</sup> De esa manera, se busca dar una total apertura y transparencia a los trabajos y objetividad técnica respecto de la evaluación de los escenarios.<sup>19</sup> De este modo, la participación de los expertos técnicos y de los partidos a lo largo de todo el proceso de georreferenciación electoral constituye un ejercicio de democracia deliberativa, cuyo resultado técnico es la base de la organización territorial de las elecciones por venir.

#### 4. *Democracia deliberativa en la integración de las mesas directivas de casilla*

El propósito de las mesas directivas de casilla es la materialización de la desagregación más amplia de la estructura electoral el día de la votación. En cada colonia, barrio, ranchería o comunidad (sección electoral) se instalan las casillas (centros de votación) para permitir el ejercicio del derecho al voto.<sup>20</sup> El desarrollo de las votaciones se da así en una jornada electoral ininterrumpida en todo el país, y son los funcionarios de esas mesas directivas de casilla los que tienen la delicada y crucial tarea de contar los votos de sus vecinos.

Así, las mesas directivas de casilla son pieza fundamental en el desarrollo de los procesos electorales, pues son responsables de garantizar que el voto sea libre, individual, indelegable, igual, directo y secreto. Además de ofrecer las condiciones de que el recinto a su cargo cumple con los requerimientos para el ejercicio del sufragio. Pero lo fundamental de la tarea de los funcionarios de mesa directiva de casilla radica en que en sus manos está el escrutinio y primer cómputo de los votos depositados en las urnas que los

<sup>18</sup> Para la distritación 2013, se consideró la revisión de dos escenarios y la aprobación del Consejo General de un tercer escenario como definitivo, una vez concluida la etapa de observaciones.

<sup>19</sup> Redistribución Electoral 2013, *op. cit.*, nota 17, p. 20.

<sup>20</sup> El 1o. de julio de 2012 se instalaron 143,130 casillas en todo el país.

propios funcionarios de casilla instalan, garantizando su exactitud, veracidad y transparencia, transmitiendo los resultados de la voluntad soberana del pueblo.<sup>21</sup>

El número y la ubicación de las casillas electorales se deciden conforme a la densidad poblacional y a las condiciones y necesidades que imponen las condiciones geográficas o comunitarias. En todo caso, se busca acercar lo más posible los centros receptores de votación a los ciudadanos, a efecto de que los electores puedan sufragar.<sup>22</sup>

En la ubicación de las mesas directivas de casilla se presenta un doble mecanismo de participación deliberativa, pues por un lado, en la determinación de su instalación en cada lugar del país, los partidos políticos pueden emitir su desaprobación o búsqueda de traslado. Lo más complicado, sin embargo, es el proceso de integración de las mesas, pues durante meses se van dando una serie de pasos previstos en la ley para garantizar su instalación imparcial. La mecánica de conformación de las mesas directivas de casilla constituye todo un proceso de democracia deliberativa, que se da con la participación y a la vista de los partidos políticos.

Entre otros, en el sistema electoral mexicano se presentan los siguientes pasos:

- Doble sistema de insaculación de funcionarios de casilla de la lista nominal de electores (a partir de una letra del abecedario y de un mes calendario, ambos sorteados).
- Doble capacitación para asegurar que conocen las tareas que desempeñarán desde la recepción de los paquetes electorales, hasta la entrega de los mismos, una vez transcurrida la jornada electoral, y efectuado el cómputo de los votos de la casilla.
- En cada mesa directiva de casilla, los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, además de un representante general por cada 10 casillas en centros urbanos y uno por cada cinco en zonas rurales.<sup>23</sup>

Es claro que los partidos políticos intervienen en todo momento en el proceso de formación de las mesas directivas de casilla, pudiendo supervisar cada actividad tendente a su integración. Inclusive pueden inconformarse

<sup>21</sup> En cada casilla habrá un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales.

<sup>22</sup> El procedimiento de integración y ubicación de las mesas directivas de casilla se encuentra regulado en los artículos 154 a 160, así como 239 a 244 del Código Electoral.

<sup>23</sup> Artículo 245 del Cofipe.

respecto de la capacitación electoral que reciben los ciudadanos, así como de los materiales de adiestramiento que se entregan a los funcionarios de casilla, para que estos ejerzan su tarea de manera correcta y sin errores.

El día de la jornada electoral, los representantes de los partidos políticos pueden presentar por escrito los incidentes que se presenten (la no instalación en tiempo, errores en la lista nominal, cualquier irregularidad), tienen derecho a firmar las boletas entregadas, a estar presentes en el conteo de boletas, así como a firmar las actas de la jornada electoral, y de escrutinio y cómputo, escoltar el traslado de los paquetes electorales de las casillas hasta la sede del distrito electoral.

Este esquema busca que a través de la presencia de los partidos políticos en la jornada electoral, sean corresponsables de la legalidad, transparencia, imparcialidad y legalidad de los actos de las mesas directivas de casilla. Así, visto en su conjunto, el esquema de integración de las mesas directivas de casilla, desde la aprobación de los acuerdos del Consejo General que se gestan con la participación de los partidos políticos, hasta la entrega de paquetes posterior a la jornada electoral, constituye de manera integral un ejercicio de democracia deliberativa.

#### IV. DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO GLOBAL POST-2015

Durante la última década del siglo XX, la agenda global de los organismos internacionales tuvo un viraje fundamental de mira: de una perspectiva enfocada en el crecimiento económico a una de erradicación de la pobreza. Con ese nuevo enfoque, en 2001 Naciones Unidas estableció los llamados Objetivos del Milenio.<sup>24</sup> Se trata de ocho directrices para mejorar las condiciones de vida de la población mundial con una vigencia de 15 años (2001-2015).

La experiencia de los Objetivos del Milenio ha evidenciado de manera destacada, entre otras cosas, los vínculos entre Estado de derecho y desarrollo. De hecho, una de las lecciones aprendidas en la búsqueda por lograr esos objetivos en la implementación de políticas públicas en los países, a partir de 2001, ha motivado una interesante y profunda discusión para pro-

<sup>24</sup> Los ocho Objetivos del Milenio son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades, 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.



mover la inclusión de Estado de derecho y acceso a la justicia como parte de la agenda del desarrollo global post-2015.

En efecto, el secretario general de Naciones Unidas (NU), Ban Ki-Moon, ha instruido a todo el Sistema de NU a revisar lo alcanzado, detectar los errores y aciertos, y pensar en lo que faltó ser incluido en la primera generación de Objetivos del Milenio, cuyo ciclo concluye en 2015. A partir de la instrucción del secretario general de NU, se han realizado diversos esfuerzos para ir perfilando ese nuevo marco de referencia.

Lo interesante del ejercicio es que se trata, en el fondo, de un diálogo muy amplio de construcción de una agenda compartida para definir, primero, en qué ámbitos interesa avanzar como parte de la agenda de desarrollo global. Segundo, cómo medir esos avances (es decir establecer una metodología útil para su evaluación con objetivos, metas e indicadores), y finalmente, que el resultado de la deliberación sea asumido como un propósito compartido por los países integrantes de la comunidad internacional, de tal suerte que se comprometan con sus fines, y permitan la evaluación de su desempeño y cumplimiento al interior de sus territorios. Es decir de un ejercicio de democracia deliberativa a nivel internacional.

Como parte de esos esfuerzos, NU creó un Panel de Alto Nivel formado por 27 personalidades, a efecto de diseñar un marco para el establecimiento de los nuevos objetivos globales para la Agenda de Desarrollo 2016-2030.<sup>25</sup> El pasado 30 de mayo, el Panel de Alto Nivel publicó un informe en el que se propone una nueva metodología para establecer objetivos, metas e indicadores de desarrollo, en el que nuevamente el tema de Estado de derecho y acceso a la justicia ocupa un espacio relevante.

El 26 y 27 de septiembre de 2013, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convocó a un Diálogo Global sobre Estado de Derecho y la Agenda de Desarrollo Post-2015,<sup>26</sup> con la participación de 70 especialistas, funcionarios públicos, académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios de organismos internacionales, entre otros, para discutir experiencias, mecanismos exitosos y problemas a resolver en los muy diversos contextos y niveles en que se entrecruzan Estado de derecho y acceso a la justicia, con la perspectiva de desarrollo. En suma, estaban representados ejercicios de impartición y administración de justicia

<sup>25</sup> El panel es codirigido por el doctor. Susilo Bambang Yudhoyono (presidente de Indonesia), Ellen Johnson Sirleaf (presidenta de Liberia) y David Cameron (primer ministro del Reino Unido).

<sup>26</sup> En el que tuve el privilegio de participar.

de decenas de países de África, Estados árabes, Asia y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe.

Como resultado de las deliberaciones se emitió un manifiesto que, entre otras cosas, expone la necesidad de que los objetivos de desarrollo global post-2015 sean ambiciosos, transformadores de la desigualdad, redistributivos y orientados por los derechos humanos. De manera destacada, el intercambio de experiencias y posiciones evidenció que los Objetivos del Milenio no tomaron en consideración inequidades, condiciones de gobernabilidad, el grado de apego o inaplicación del Estado de derecho, así como perspectivas diferenciadas de derechos humanos, acceso a la justicia, paz y seguridad personal que afectan la vida de millones de personas, particularmente en los países en vías de desarrollo.

A partir de ese reconocimiento, se hizo un llamado a los Estados parte de NU para que en sus deliberaciones finales sobre los objetivos de la agenda de desarrollo por venir, consideren mecanismos para incorporar elementos del Estado de derecho y acceso a la justicia, a efecto de establecer sociedades más seguras, pacíficas, justas y equitativas.

Quizás lo más enriquecedor de esa experiencia deliberativa es el reconocimiento compartido de que el Estado de derecho y el acceso a la justicia, no obstante la dificultad intrínseca de establecer mediciones en torno a ellos, son condiciones y disparadores de posibilidades de desarrollo, y que deben estar presentes como objetivos para el avance de los países. Pero también integrados como metas en la implementación y evaluación de otros objetivos igualmente importantes de la agenda de desarrollo, como son la reducción de la pobreza, el empoderamiento y equidad de la mujer, el acceso a la salud y a la educación.

Este testimonio ilustra la vigencia de la democracia deliberativa en tres dimensiones. Primero, para perfilar soluciones a problemas comunes que se presentan en muy distintas realidades y contextos. Segundo, en su valor para promover acuerdos y compromisos para impulsar una agenda compartida, en este caso internacional, pero replicable a cualquier contexto nacional o subnacional. Finalmente, también para establecer parámetros de evaluación, ajuste y cumplimiento que puedan ser medibles y exigibles para los actores de la toma de decisiones.

## V. REFLEXIONES FINALES

La democracia deliberativa complementa a la democracia representativa al extender los espacios de diálogo, debate e intercambio de ideas para

trazar soluciones, definir normas, instituciones o políticas públicas. Para poder ser eficaz requiere de una ciudadanía activa e informada, interesada en la toma de decisiones de los asuntos públicos que afectan a la comunidad; es decir, solo puede darse a través de la participación ciudadana en cualquiera de sus manifestaciones.

El proceso de reformas electorales que México experimentó en su cambio de sistema político constituye un ejercicio, o más precisamente, diversos ejercicios de democracia deliberativa a través de los cuales se han ido cambiando las formas, mecanismos y espacios de representación democrática, de organización de elecciones y resolución de controversias.

En el examen de aspectos cruciales del sistema electoral mexicano y de la organización de los comicios, es posible apreciar diversos mecanismos de democracia deliberativa que, en su conjunto, dan vida a los procesos electorales y a la renovación del poder público a través del sufragio ciudadano. Muestra de ello son, además de la conformación de los órganos electorales, los instrumentos del Registro Federal de Electores, el proceso de distritación y la integración de las mesas directivas de casilla.

La construcción de definiciones a escala internacional es posible gracias a la implementación de mecanismos de democracia deliberativa. De hecho el sistema internacional descansa, obedece y constituye, fundamentalmente, la existencia de espacios de diálogo, negociación y establecimiento de acuerdos para la generación de prioridades compartidas a escala global.

Nos corresponde a todos participar en los espacios propicios para formar parte de la toma de decisiones.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations, 2013.

BENENTE, Mauro, “El platonismo en la democracia deliberativa de Nino”, *Isonomía*, México, núm. 36, 2012.

CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, “Política deliberativa: un concepto procedimental de la democracia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251, enero-junio de 2009.

CARPIZO, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, *Elecciones, diálogo y reforma*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.

- HADDAD LINERO, Yebrail, *La democracia deliberativa. Perspectiva crítica*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, 2006.
- HERRERO ÁLVAREZ, Juan Manuel, “El Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral y la Lista Nominal”, *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.
- HONGJU KOH, Harold y Slye, Ronald (coords.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- GARGARELLA, Roberto, “Crisis de representación y Constituciones contra mayoritarias”, *Isonomía*, México, núm. 4, 1995.
- Redistribución Electoral 2013, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 2013.
- VIOLA, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011.



## OBSERVATORIO ELECTORAL 2.0 DE LA UNAM

Julio TÉLLEZ VALDÉS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Observatorio Electoral 2.0*. III. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información y comunicación, y su principal factor de disrupción Internet, han redimensionado los modelos tradicionales de comunicación política en donde el ciudadano tiene nuevos canales de información político-electoral que le permiten interactuar en entornos totalmente virtuales que podrían constituir (porque no decirlo) el nuevo horizonte tecnológico en materia electoral.

En efecto, la campaña presidencial de 2008 de Barack Obama, más allá del eslogan *Iés we can*, constituyó el punto de quiebre que confirma una tendencia irreversible que altera dramáticamente la forma de hacer política. En este sentido, Internet no solo se ha convertido en plaza pública, sino que ahora también constituye un medio básico desde el que se informa, se protesta, se instrumentan y se lanzan acciones colectivas eficaces; y desde luego, se discute e incentiva la participación ciudadana transitándola al plano de las decisiones. Nos encontramos, según refiere Manuel Castells, con una clase de ciudadanía activa que encuentra en Internet el medio alternativo que le permite sortear los filtros del *mass media*, del discurso dominante y de los partidos políticos que les permite crear redes con las que afirman su autonomía colectiva.

Es importante resaltar que, en la actualidad, dentro de las estrategias y campañas electorales que se realizan, empiezan a surgir vínculos estratégicos entre los candidatos y la comunidad tecnológica, lazos que han transformado improbables candidaturas en campañas presidenciales exitosas.

En este contexto, ahora se perfilan este tipo de precandidaturas y candidaturas emplazadas en el ámbito del ciberespacio; ese mundo virtual, intangible, sin demarcación geográfica, y en el cual se vive cotidianamente la compresión espacio-tiempo, que resulta paradójicamente nuestra nueva realidad; un mundo donde lo virtual es real, y es precisamente ahí donde las estrategias electorales son extremadamente novedosas y altamente compe-

titivas, que rompen y desafían las reglas de lo convencional para los propios actores políticos, y por ende, para las autoridades electorales.

En este orden de ideas, en los vigentes y sucesivos procesos electorales locales o federales en nuestro país, la tecnología podría proveer un inagotable cúmulo de herramientas e ideas innovadoras para el desarrollo de las campañas electorales, y para el propio empoderamiento de los ciudadanos; mismas que a nuestro juicio están experimentando un cambio dramático ante el potencial que Internet ofrece como herramienta de organización política.

En la actualidad, las decisiones nodales en la integración de los equipos de campaña de los precandidatos y candidatos plantean la imprescindible inclusión de la figura del asesor tecnológico-electoral, quien encauza el diseño y aplicación de estas herramientas tecnológicas, cuyos objetivos fluctúan en lograr la adhesión de la ciudadanía a sus programas políticos con fines electorales, utilizando nuevos canales de comunicación, así como la eventual obtención del apoyo de los electores indecisos que hacen uso de las nuevas tecnologías; quienes integran un mercado político *sui generis*, emergente, altamente atractivo, del que paradójicamente en términos de resultados electorales, se desconoce qué se puede obtener o qué se debe esperar.

Sin embargo, el ahora protagonismo político en la red, el desarrollo y difusión de sitios web de los partidos políticos y candidatos, el registro de nombres de dominio para los políticos, la instrumentación de foros, la proliferación de videos y bitácoras en línea, así como el uso de dispositivos móviles con conexión a Internet, el intensivo y extensivo del correo electrónico en la política, podrían tener como efecto directo que la legislación electoral en cualquier país se vuelva obsoleta, carente de vigencia o inclusive, si existe alguna disposición electoral sobre Internet, esta se vuelva inoperante para la autoridad electoral.

Al respecto, existen múltiples ejemplos. En Francia durante sus elecciones de 1997 y de 2012, pese a la prohibición de publicar sondeos sobre la intención de voto de los franceses la semana previa a la jornada electoral, el periódico *La Tribune de Genève* publicó un sondeo en Internet que despertó un enorme interés de los internautas franceses por conocer la intención de voto. Esta situación la replicó la cadena informativa CNN International, a la cual no le afectó o bien no le resultaba aplicable la legislación francesa, quien difundió en su servicio informativo de teletexto los sondeos realizados. El resultado fue inmediato, la Comisión Nacional de Sondeos en Francia impulsó un esfuerzo de reflexión para adaptar la ley a un escenario no contemplado por los legisladores, que dos décadas atrás habían redactado la ley. Resulta claro entonces que la tecnología representa un claro desafío

a la legislación electoral que en diversos rubros se ha vuelto obsoleta. Otro ejemplo interesante de destacar es el caso de Takafumi Horie, la celebridad de Internet más famosa de Japón, el país de la vanguardia en la innovación tecnológica, quien participó en las elecciones generales de 2005 para integrar la cámara baja del Parlamento. Sin embargo, pese a su popularidad en Internet, le fue prohibido usar la web para hacer campaña electoral, y tuvo que ceñirse a un formato tradicional para hacer proselitismo. La razón: la legislación electoral japonesa aprobada en los años cincuenta del siglo pasado, prohíbe a los candidatos la utilización de imágenes que puedan llegar a un enorme número de electores.

Ahora bien, Internet también nos recuerda que, para los políticos, el ciberespacio no es precisamente un ambiente cálido, amable, inclusive generoso para sus expectativas políticas; hoy muchos ciudadanos usan este medio digital para mofarse de los políticos y de la política o bien este medio podría arruinar carreras políticas. Ha resultado atrevido que un político aperture una cuenta en *Twitter*, *Facebook*, *You Tube*, o cualquier otra sin la debida asesoría, o incluso convoque a un *Twitcam* sin analizar escenarios previos y temas relevantes a los que tenga que dar respuesta. El resultado puede ser desastroso y originar su propia ruina política. Recordemos que, en nuestro país, algunos funcionarios públicos han optado por cancelar sus cuentas en redes sociales. Al respecto, cabe recordar lo acontecido al senador estadounidense George Allen durante su campaña de reelección en 2006, en un episodio trágico de insulto y racismo, conocido como “*The macaca moment*”, en el cual ofendía a la comunidad asiática, y que través de Internet fueron difundidas sus expresiones vertidas en un acto de campaña, y el video fue “colgado” en *You Tube*; el resultado todos lo conocemos, no solo termino costándole el escaño, también originó que el Partido Republicano perdiera la mayoría en el Senado.

En este complejo escenario tecnológico-electoral, resulta previsible que con mayor frecuencia los ciudadanos se encuentren inmersos en este emergente modelo de comunicación política *on line*, y se encuentren expuestos a este tipo de *marketing* político-electoral en las redes sociales. Sin embargo, también previsiblemente y con mayor frecuencia el elector se encontrará sujeto a lo que podríamos denominar *spam* electoral; es decir, correos electrónicos o mensajes de texto cortos SMS no deseados o no autorizados; donde los partidos políticos, precandidatos o candidatos, en una franca violación al derecho a la privacidad de los ciudadanos, instrumentarán una serie de estrategias electorales. La pregunta será para los ciudadanos y para las autoridades electorales ¿Quién los envió? ¿A quién se debe sancionar? En este contexto, puede resultar común el *hacking* de los sitios web de las autoridades



electorales y de los propios partidos políticos y candidatos como un mecanismo de protesta social o una especie de insurgencia cibernética.

Será importante analizar los crecientes contratos de *banners* de publicidad en línea de los actores políticos, o que el ciudadano esté expuesto a una especie de *marketing* político de tipo viral, actividades que plantearán las siguientes interrogantes: ¿quién contrató? ¿Cómo proceder para efectos de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos? Adicionalmente, se podría presentar en innumerables ocasiones la suplantación de identidad en redes sociales de diversos precandidatos o candidatos. Desde luego y pese a la prohibición constitucional establecida en nuestra carta magna, podrá presentarse propaganda política negativa que calumnie y difame a la mayoría de los actores políticos, siempre escondida en el anonimato que ofrece Internet y su dificultad para localizar a los responsables.

Es por ello importante reflexionar si este tipo de actividades en Internet, fundamentalmente en las redes sociales, que con toda certeza sucederán, cuentan con un marco jurídico-electoral adecuado, si existe la capacidad de generar compromisos al respecto, si las autoridades electorales federales o locales cuentan con las herramientas institucionales que les permitan enfrentarlas o sortearlas con éxito, y si la sociedad que tiene acceso aprovechará para sumar su participación de manera responsable y propositiva.

En la actualidad, las novedosas plataformas de comunicación política implementadas a través de las redes sociales buscan en mayor medida crear una especie de vínculo íntimo —digamos proximidad virtual— entre el candidato y sus seguidores. Sin embargo, en este contexto de web 2.0, también se busca que la comunicación política tenga un carácter bidireccional y se constituya esencialmente interactiva para electorado. Adicionalmente, la esencia de las redes sociales estriba en potenciar que cualquier “voz ciudadana cuente”.

Los políticos pueden optar por una presencia discreta en las redes sociales o constituirse como pioneros en las herramientas telemáticas que utilizan frente al elector. Al respecto, múltiples ejemplos así lo señalan, el caso del candidato a gobernador de Minnesota, Jesse Ventura en 1998, fue representativo al intentar utilizar el correo electrónico como medio de contacto con posibles votantes. Con posterioridad, John McCain, en su primera campaña presidencial en 2000, fue el primer candidato en utilizar y demostrar que Internet constituía un canal potencial para financiar su campaña electoral.

Hoy los procesos electorales en México se desarrollan en una especie de entramado legal en donde el uso inteligente de las tecnologías puede consti-

tuir un factor diferenciador en los resultados de una elección. Este contexto tecnológico se convierte en un desafío a la legislación electoral vigente. Pareciere, en cierto momento, que el mundo de la política y de lo político continúa operando con reglas tradicionales del siglo pasado frente a las crecientes y dinámicas tecnologías de la información del siglo XXI y el propio ambiente libertario que ofrece Internet. Por ejemplo, en la legislación electoral mexicana, en su artículo 156 establece que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México podrá ordenar el retiro, modificación o sustitución de propaganda impresa o difundida vía Internet.

No obstante, la eficacia de este marco jurídico-electoral puede ser limitada o inclusive obsoleta atendiendo a que la difusión de la propaganda electoral se derive de una fuente anónima en Internet o bien, ¿cómo la autoridad administrativa electoral podría limitar su difusión u ordenar su supresión cuando el servidor o el proveedor de servicios de acceso a Internet que provee el alojamiento de un sitio web, se encuentre en el extranjero?

Ahora bien, en la perspectiva del *marketing* político sería interesante reflexionar sobre las características o factores externos que debe reunir un precandidato o candidato, particularmente cuando hacemos referencia a un “cibercandidato”.

Resulta común que uno de esos factores externos se constituye en la necesidad de los partidos políticos, de los propios candidatos y de sus equipos políticos de contar con bases de datos actualizadas para su mercado político, mismas que pueden construir, adquirir e incluso sustraer. Este tipo de acciones pueden desarrollar con éxito una estrategia de comunicación política.

Sin embargo, el crecimiento del denominado “*cibermarketing* político” plantea ante las comunidades de internautas el uso autorizado o no de sus perfiles como usuarios en las redes sociales. Muchos usuarios desconocen qué “*complejos algoritmos de búsqueda*” pueden utilizar su información de carácter personal para ser indexada a los buscadores con fines completamente distintos o de uso conforme al fin. En particular, los especialistas de este novedoso esquema de *marketing* político tendrán la obligación de desarrollar estrategias que, dentro de la legalidad y del respeto a la privacidad de la persona, permitan el uso de las redes para estos fines.

Las redes sociales en el contexto de la comunicación política se han convertido en una especie de “*ágora en su versión electrónica*”. Ahora, se han constituido como el punto de partida de acciones colectivas eficaces para inclusive modificar sistemas políticos.\*

\* Basta analizar el caso de la “*primavera árabe*” y la función que cumplieron las redes sociales para la organización ciudadana.

Hoy, el ciudadano siente una gran comodidad y libertad para participar en asuntos de interés general en el contexto de las redes sociales, y empiezan a privilegiar esta vía telemática. Hoy existe, adicionalmente, una tendencia por fomentar, consolidar y dar continuidad a la participación ciudadana; más aún, comenzamos a colocar en el centro del debate la llamada “ciudadanía digital”. En su oportunidad, el constitucionalista español Antonio Enrique Pérez-Luño le ha denominado ciberciudadanía.

En este contexto de búsqueda, respecto de una mayor participación ciudadana a través de entornos digitales dentro de la sociedad de la información, y la creciente importancia social, jurídica y política de estas nuevas plataformas comunicativas 2.0, los efectos de las redes sociales dentro de los sistemas y órdenes jurídicos resultan completamente asimétricos al mundo del derecho. Las disposiciones electorales operan de forma muy diferente en el ámbito del ciberespacio, particularmente en el contexto de las redes sociales o simplemente no tienen vigencia.

Podemos señalar que las disposiciones electorales operan de forma asimétrica respecto de lo que sucede en el contexto de las redes sociales. Las normas electorales no serán un dique para la comunicación personal en el ciberespacio o para divulgar tendencias electorales, los ciudadanos en Internet operan de manera diferente, sin tener en cuenta o cumplir necesariamente el marco jurídico electoral, valdría la pena reflexionar si podemos contener estas acciones ciudadanas crecientes desde el derecho electoral. Parece que hoy las legislaciones electorales, y la capacidad de las autoridades electorales, para contener conductas en el ciberespacio, se han vuelto insuficientes u obsoletas ante el mundo de las redes sociales, por lo que bien podemos señalar que las propias redes sociales pueden representar el inicio de un proceso de empoderamiento ciudadano.

## II. OBSERVATORIO ELECTORAL 2.0

El Observatorio Electoral 2.0 (<http://electoral.juridicas.unam.mx>) es un proyecto netamente académico, imparcial e incluyente, que surgió en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a partir del interés de varios estudiosos en materia de Derecho Electoral y TIC, de llevar a cabo una profunda investigación sobre los efectos de las campañas políticas que no son reguladas por la ley. Surgido de diferentes ideas, todas en búsqueda de imaginar una mejora sustancial en la cultura democrática y política, tras identificar el gran potencial de Internet y las redes sociales en otros entornos sociales. Sostenemos como premisa, que el uso adecuado de las TIC favorece

el fortalecimiento de la cultura democrática, los valores democráticos y la participación ciudadana; con miras a generar empoderamiento ciudadano a través del ejercicio informado, libre y responsable de las tecnologías con el fin de impulsar el desarrollo democrático.

Como objetivo principal, busca identificar y comprender el uso de las TIC por parte de todos los actores involucrados en un proceso electoral y dejar registro de ello para integrar un análisis jurídico a la luz del marco jurídico en materia electoral.

Algunos de los principales propósitos que motivaron la creación del Observatorio Electoral 2.0 son los siguientes:

- Es una ventana transparente en el mundo de las nuevas tecnologías para las instituciones y los ciudadanos de cara a las elecciones y su actividad en internet y redes sociales.
- Contribuir a la información y al voto razonado de los ciudadanos, sobre todo de los cibernautas.
- Estimular la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al voto y combate al abstencionismo, principalmente entre los jóvenes y el sector de la población que utiliza estos medios tecnológicos, quienes tendrán mayores elementos para la tomar su decisión.
- Documentar la información de la actividad en Internet para posibles investigaciones futuras sobre el tema.
- Ofrecer elementos objetivos para los propios candidatos y sus partidos, de manera que podrán tomar decisiones para reorientar sus estrategias electorales en la red y buscar que estas impacten en el resultado el día de la elección.
- Ofrecer análisis sobre el derecho electoral y de las TIC para aportar al fortalecimiento del derecho electoral mexicano y el entorno de Internet.

Desde el portal Observatorio Electoral 2.0 se lleva a cabo el seguimiento de las elecciones, es decir, de toda la dinámica del proceso electoral a través de sus diferentes etapas, pero en cuanto a los acontecimientos por Internet y redes sociales; en este portal se da cuenta de la importancia del uso de TIC en la política, los procesos comiciales electorales, por parte de los candidatos, los partidos políticos, los grupos de apoyo o simpatizantes, los detractores y los ciudadanos usuarios de redes sociales o cibernautas que conforman temas tecnológicos, políticos y jurídicos que giran alrededor de las elecciones en el contexto de era digital que se vive en el orbe.

## Ilustración. Portal del Observatorio Electoral 2.0 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM



Algunos de los principales elementos detectados en este ciberejercicio en el que seguimos las pasadas elecciones presidenciales en México, EUA, Francia, República Dominicana, Venezuela y Ecuador, además de elecciones locales en México y que pudieran ser de interés para autoridades electorales, partidos políticos y candidatos son los siguientes:

1. *Administración de las cuentas en redes sociales del candidato y personas vinculadas en su primer círculo*

*Diagnóstico:* Existe un importante riesgo sobre la creación y administración autónoma de cuentas en redes sociales respecto de familiares y colaboradores cercanos al candidato. Cualquier mensaje transmitido por redes sociales, por su contenido y por breve que resulte, puede ser utilizado para afectar la imagen pública del candidato.

*Acciones que se sugieren emprender:* En principio, es ampliamente recomendable cancelar diversas cuentas en redes sociales de los colaboradores cercanos y familiares del candidato o bien, si se opta por mantener la administración autónoma de las cuentas activas, estas no deberían utilizarlas los titulares de las mismas. Sin embargo, debido a que existe en este momento un monitoreo público respecto de estas cuentas activas, es factible que la administración de las mismas se ejerza directamente a través de un administrador de redes sociales (*Community Manager*).

2. *Manejo de crisis en las redes sociales a partir de eventuales errores del candidato*

*Diagnóstico:* El segmento de las comunidades virtuales es extremadamente crítico, particularmente cuando existen errores en el desempeño del candidato. En este momento, no resulta visible alguna especie de ciberactivismo o comunidades de internautas en apoyo al candidato, que atemperen los efectos directos de un eventual error en el que pudiese verse involucrado. Lo anterior, con independencia de con toda certeza algunos institutos políticos actualmente están instrumentando campañas y talleres sobre ciberactivismo. Es importante destacar la presencia permanente de *trolls* (provocadores en la red) en las cuentas oficiales de candidatos en *Facebook* y en *Twitter*.

*Acciones que se sugieren emprender:* En lo que concierne a la propaganda negativa que se instrumenta en las redes sociales del candidato es factible realizar las siguientes acciones específicas:

a) Monitoreo diario en redes sociales que identifiquen de manera inmediata el problema para proceder al manejo de crisis;

b) Resulta oportuno crear en la estructura partidaria un Servicio de Análisis Electoral en Redes Sociales; instancia partidista a la que se delegaría la responsabilidad del monitoreo en redes sociales.

c) Integrar en el equipo de campaña un *Community Manager* que instrumente simultáneamente el manejo de la imagen pública del candidato y administre de forma directa su presencia en las distintas redes sociales.

d) Crear comunidades de internautas en redes sociales para que de forma activa participen en apoyo al candidato, y atemperen los efectos de posibles errores y la presencia de *trolls* en las cuentas oficiales del candidato a través de una especie de ciberactivismo.

### 3. Estrategias de “marketing político viral”

*Diagnóstico:* Resulta mínima la presencia de sujetos activos en las redes sociales del candidato, su acción se ve contrastada por la inmensa cantidad de mensajes negativos en las cuentas oficiales del candidato. Adicionalmente, no se visualiza la difusión de contenidos novedosos que le resulten altamente atractivos a los internautas. Por ejemplo, la conveniencia de multiplicar espacios públicos con acceso gratuito a Internet, una política fiscal para incentivar la creación de empresas que proporcionen el servicio de banda ancha, entre otros.

*Acciones que se sugieren emprender:* Es imprescindible habilitar sujetos activos en las redes sociales con temas específicos que diluyan los efectos de los mensajes de carácter negativo. Para tal efecto, se sugiere crear y amplificar las comunidades virtuales en torno al candidato favoreciendo así múltiples grupos de interés.

El objetivo del “marketing político viral” radica en atraer al internauta aprovechando el efecto sorpresa que pueden detonar contenidos originales y novedosos que capturen su atención.

### 4. Estrategias sobre la optimización de motores de búsqueda en Internet (SEO)

*Diagnóstico:* Es factible que cuando exista algún tipo de pifia del partido político o del candidato, mucha de esta información trasciende en Internet y se daña la imagen o reputación del candidato en el desarrollo de una campaña política. En este sentido, es importante limpiar la imagen en Internet. En la actualidad, la imagen de muchas empresas y personajes que se

encuentra frecuentemente afectada recurre a algunas empresas que ofrecen optimizar los motores de búsqueda conociendo lo mejor posible el algoritmo.

*Acciones que se sugieren emprender:* La aplicación de herramientas para optimizar los motores de búsqueda puede constituir un elemento valioso para “la gestión y manejo de crisis” e inclusive para que la información negativa se minimice o desaparezca de Internet.

#### 5. *Establecimiento de nexos entre el candidato, las comunidades tecnológicas y científicas, así como las empresas de alta tecnología*

*Diagnóstico:* Es de primer orden la importancia de buscar “acercamientos entre el candidato, las empresas de alta tecnología y la comunidad tecnológica”. Hasta este momento, al menos no públicamente, ningún candidato ha establecido punto de contacto con las empresas que establecen la vanguardia tecnológica en nuestro país.

*Acciones que se sugieren emprender:* Establecer contacto de manera inmediata con la comunidad tecnológica y empresas de vanguardia en este sector; adicionalmente difundir la posible instrumentación de políticas públicas sobre el desarrollo de patentes, de *software*: sería una estrategia acertada que tendría una gran aceptación en las comunidades virtuales y en la comunidad científica y tecnológica.

#### 6. *Impulsar un pacto de civildad política en el uso de redes sociales*

*Diagnóstico:* El objetivo se dirige a establecer un compromiso público sobre el buen uso de las redes sociales previo, durante y posterior a la jornada electoral.

*Acciones que se sugiere emprender:* Sería oportuno que los partidos y candidatas (o) señalen sus cuentas oficiales frente a los ciudadanos y autoridades que utilizan estas nuevas plataformas de comunicación política. Este tipo de acuerdos propiciaría el uso de las redes sociales con fines estrictamente de difusión de su oferta política y para evitar su aplicación para calumniar o denigrar candidatos o institutos políticos en un contexto de comunicación política que no está regulado por la legislación electoral. Adicionalmente, de concretarse un pacto de civildad de esta naturaleza, los propios candidatos y partidos políticos evitarían que mediante cuentas apócrifas se suplante su identidad en las redes sociales, lo cual resulta grave y tiene efectos adversos en la construcción de su imagen pública y respecto de su oferta política.



### III. CONSIDERACIONES FINALES

En el contexto de la era digital, conjunto de nuevos fenómenos y redefinición de paradigmas que generan el dinamismo de las tecnologías de la información y comunicación, la sociedad mundial y nacional vive transformaciones en todos los entornos de su vida diaria. Los medios de comunicación como Internet, las redes sociales y los dispositivos electrónicos, impactan en gran forma los diferentes ámbitos de la sociedad, y el ámbito político electoral no es la excepción.

En el caso de México, los nuevos canales de comunicación político-electoral rumbo a 2012 representan un reto para el derecho mexicano, para las instituciones jurídicas, las autoridades electorales y los órganos jurisdiccionales en la materia. También lo es para la cultura política y cívica que se vive en nuestro país. Pero es fundamental ver el comportamiento de los propios partidos políticos y los presidenciables, precandidatos o candidatos, respectivamente.

Un aspecto inédito y quizá relevante del proceso electoral federal 2011-2012, es que precisamente los primeros “nativos digitales” de nuestro país entre 1993-1994 tuvieron la oportunidad de ejercer por primera ocasión su derecho de voto en la elección presidencial pasada. Sin duda, el entorno tecnológico, educativo y cívico de un considerable número de estos “jóvenes electores” usuarios de la redes sociales logró una participación importante, sin embargo, cuantitativamente y cualitativamente no lo sabemos con certeza.

En este momento, desconocemos si la actividad política generada en Internet fue determinante en los resultados de las elecciones, si la formación de opiniones y expectativas ciudadanas en este medio es momentánea o coyuntural, o si fue capaz de cambiar el estado del arte electoral actual. Tal vez este ejercicio nos dio una idea de cómo impacta el trabajo de los partidos y autoridades electorales en la participación de los jóvenes que usan las redes sociales. Esto es, precisamente, lo que nos motivó a documentar el pulso de las elecciones y conformar el Observatorio Electoral 2.0.

En el pasado contexto electoral de 2012 en México y otros países, el Observatorio Electoral 2.0 dejó constancia del comportamiento de los partidos, de los candidatos, la ciudadanía y las instituciones en las redes sociales. Este trabajo de observación y registro constituye un elemento de vital importancia para posteriormente ofrecer mecanismos jurídicos o políticos a las instituciones correspondientes, respecto de las conductas a regular en un proceso electoral ante el gran uso del Internet, las redes sociales y el compromiso que puedan asumir todos los actores políticos.

Anexo 1  
AVISO LEGAL INCLUIDO EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA  
DEL OBSERVATORIO 2.0

En términos de lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los contenidos y difusión del Observatorio Electoral 2.012 no constituyen de ninguna forma la realización de actos de proselitismo electoral, actos anticipados de precampaña o campañas electorales de ningún partido político nacional, coalición, aspirantes, precandidatos o candidatos, así como tampoco implica el inicio anticipado o vulneración de algún plazo legal previsto por la autoridad electoral federal en concordancia con lo dispuesto por el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG326/2011, y en este sentido, tampoco implica algún tipo de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. En esta tesitura, se trata de un ejercicio estrictamente académico que refleja únicamente una reproducción de lo que se muestra de manera abierta a la ciudadanía en las redes sociales.

Anexo 2  
DECLARACIÓN DE LA CIUDADANÍA DIGITAL EN ELECCIONES  
POR INTERNET Y REDES SOCIALES

Las ciudadanas y los ciudadanos del siglo XXI estamos convencidos de que Internet y las redes sociales:

- Se han convertido en un nuevo espacio para el ejercicio de la libertad de expresión y otros derechos.
- Son fundamentales para la construcción de la cultura política y democrática de los pueblos del siglo XXI.
- Redefinen los procesos de comunicación política electoral aportando dinamismo, comunicación horizontal, participación informada y crítica de la sociedad en las distintas etapas del proceso electoral.
- Construyen un nuevo perfil de los actores políticos, partidos políticos, candidatos, autoridades electorales, sociedad, cibernautas y ciudadanos electores.
- Permiten a la sociedad mayor información, reflexión y crítica a las propuestas y posturas en las campañas electorales.
- Son esenciales para incrementar la participación ciudadana en los procesos electorales y los asuntos políticos de las naciones.

- Son parte de la evolución de la sociedad, potencializando el fortalecimiento de la democracia, sus instituciones y valores.
- Constituyen un reto a la convivencia social, al mejoramiento del marco jurídico y del sistema electoral, pero también exigen compromiso y responsabilidad de las autoridades electorales, los partidos políticos, las candidatas y los candidatos, militantes, simpatizantes, medios de comunicación, líderes de opinión, empresas de TIC, así como la sociedad en su conjunto.
- Se han convertido en un baluarte de la libertad de expresión y un complemento actualizado de la libertad de informar, sin embargo, y sin demérito de ello, no pueden ni deben trastocar sin ningún sustento, el ejercicio pleno de la libertad de sufragio de los ciudadanos durante una jornada electoral.
- Construyen un nuevo perfil de electores mayormente dinámicos, participativos y críticos ahora denominados ciberciudadanos.
- En la democracia son una construcción social voluntaria que deviene en forma directa del apoyo ciudadano y fortifican nuestros espacios democráticos.
- Son espacios de reflexión renovados para la ciudadanía que fortalecen la vitalidad de un régimen democrático.
- Aumentarán la capacidad de participación ciudadana en los procesos electorales presentes y futuros, así como lo han sido en el pasado comicial inmediato.
- Son componentes de la democracia participativa y representativa que pueden constituir un ágora de carácter digital.
- Deben promover la realización de elecciones libres, democráticas y transparentes.
- Se consolidan como el nuevo espacio libertario y democrático de la ciudadanía.
- No son un evento aislado en la democracia ni una moda pasajera de orden político electoral, sino parte de un proceso de transición en la actual sociedad de la información y del conocimiento.

## LA DEMOCRACIA DIGITAL Y LA ACEPTACIÓN SOCIAL-POLÍTICA

Erick CARRILLO WERRING

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Antecedentes*. III. *Concepto*. IV. *La democracia digital*. V. *Conclusiones*.

### I. PRESENTACIÓN

Desde hace algún tiempo, los términos *e-voting*<sup>1</sup> (voto electrónico) y democracia digital<sup>2</sup> han dejado de ser conceptos ajenos a nuestro vocabulario cotidiano, los cuales se encuentran presentes en nuestra vida electoral desde hace ya algunos años, y que han sido empleados principalmente para la renovación de cargos de elección popular en los gobiernos federales, estatales y municipales. De igual manera, estas herramientas son utilizadas en elecciones escolares, renovación de mesas directivas, en organizaciones públicas y privadas. Mediante los adelantos en tecnología, poco a poco se han ido perfeccionando los mecanismos empleados para lograr la aceptación de los electores.

Debido a los diversos casos de éxito en países con mayores avances democráticos y tecnológicos, cada vez es más recurrente la transición que se hace hacia el uso de equipos electrónicos para la realización de dichas tareas. Sin embargo, se considera aún un tema en consolidación debido a la desconfianza que existe tanto en la sociedad como en los actores políticos. Pareciera ser que existe muy poca convergencia entre la confianza de utilizar mecanismos electrónicos para la emisión de los sufragios y la aceptación de los actores políticos para validar los resultados obtenidos de estos.

Cuando hablamos sobre democracia digital, debemos hacer hincapié que nos referimos a un conjunto de elementos que conforman una infraestructura tecnológica y humana, así como a un marco legal, los cuales tienen como objetivo principal brindar certeza y confiabilidad a la ciudadanía.

En la actualidad, nos encontramos en un crecimiento acelerado en el uso de tecnologías de información y comunicaciones (TIC); estas nos permiten, entre otras cosas, navegar por la red de Internet, posibilitando el acceso a información que, en décadas anteriores, no hubiésemos imaginado.

<sup>1</sup> [www.electronic-vote.org/](http://www.electronic-vote.org/).

<sup>2</sup> <http://www.lademocracia.info/>.

Estas mismas TIC, hoy en día son empleadas para garantizar la seguridad y secrecía del voto, con lo que poco a poco se va reduciendo la brecha entre la incertidumbre de los involucrados y la aceptación de los mecanismos alternos y efectivos para el conteo de votos.

Con la acelerada evolución de los medios electrónicos, la democracia ha sido otro de los aspectos que ha sido alcanzado por esta nueva forma de emplear y permitir dispositivos, para la recepción y conteos de voluntades de expresión ciudadana. Por lo que cada vez es más frecuente que los dispositivos empleados para la captura, conteo, envío, procesamiento y recepción de información electoral, cuenten con las características requeridas para garantizar la rapidez, seguridad y confiabilidad; demostrando con esto, ser herramientas eficientes y confiables. Sin embargo, aun con la implementación de estos avances tecnológicos, es necesario encontrar la manera de acercar a la sociedad activa, electoralmente hablando, con estos medios de emisión de sufragios.

Es una realidad que los procesos electorales en México se desarrollan constantemente sobre aspectos de desconfianza, por lo que una forma de poder seguir avanzando en el fomento para el desarrollo y utilización de mecanismos electrónicos para la recepción del voto, es ofrecer a los actores políticos la certeza de que ningún agente interno o externo a los órganos electorales tenga en cualquier momento la posibilidad de conocer y manipular los sistemas que son utilizados para el funcionamiento de los dispositivos.

## II. ANTECEDENTES

Desde mediados del siglo XX, los sistemas de votación electrónica han sido empleados en países como Francia, Suiza, Australia, Canadá y Estados Unidos, con resultados cada vez más favorables, que permiten dar certeza a la ciudadanía. Más recientemente, países como Venezuela, Brasil, España, India y México, han comenzado a utilizar estas herramientas para la recepción de las voluntades ciudadanas al momento de emitir sufragios de manera vinculante, y de esta manera, permitir renovar los diversos cargos de los poderes de gobierno.

En México, en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, en su artículo 31,<sup>3</sup> se menciona la posibilidad de utilizar máquinas automáticas

<sup>3</sup> “Artículo 31. ... La votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los requisitos siguientes: I. Que puedan colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos; II. Que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato

de votación. Siendo de esta manera, una Ley vanguardista en cuanto a la manera como pudieran llevarse a cabo los comicios electorales en el país.

Más tarde, en la XXVII Legislatura, se aprobó la Ley para la Elección de Poderes Federales del 10. de julio de 1918, que en su artículo 58<sup>4</sup> hace referencia a la importancia de llevar a cabo una transición de un sistema de voto tradicional a la utilización de medios mecánicos o automáticos para que permitieran emitir votos.

Sin embargo, en el Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987 se eliminó por completo toda posibilidad de llevar a cabo elecciones constitucionales mediante la implementación de dispositivos de tecnología, que permitieran la recepción, conteo y transmisión de información electoral.

En 2003, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPCC),<sup>5</sup> en su afán por reemplazar el sistema de votación tradicional, se aventuró a cruzar los límites y crear uno de los primeros sistemas de votación electrónico. Logrando de esta manera ser punta de lanza en cuanto a dispositivos electrónicos para recepción de sufragios.

En México, han sido pocos los estados pioneros en el uso de tecnologías de información para la aplicación del voto electrónico de manera vinculante, y de esta manera sustituir poco a poco el método tradicional de votación en boletas de papel. Tal es el caso de organismos electorales locales como: Coahuila, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, San Luis Potosí, Distrito Federal, y más recientemente, Guanajuato que ya cuenta con un prototipo de “urna electrónica”, utilizada únicamente en elecciones escolares y como mecanismo de consulta. Por su parte, el Instituto Federal Electo-

obtenga; III. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno no registrado; IV. Que pueda conservarse el secreto de voto; V. Que el registro total efectuado automáticamente sea visible e igual a las sumas parciales de los votos obtenidos por cada candidato”.

<sup>4</sup> “Artículo 58. La votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los requisitos siguientes: I. Que puedan colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos; II. Que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga; III. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno no registrado; IV. Que pueda conservarse el secreto de voto; V. Que el registro total señalado automáticamente sea visible e igual a las sumas parciales de los votos obtenidos por cada candidato; VI. Que los electores de la sección respectiva conozcan su manejo”.

<sup>5</sup> Este proyecto se originó en Coahuila a finales de 2002, a partir del estudio y análisis de sistemas desarrollados en otros países.

ral (IFE) cuenta con su propio dispositivo electrónico denominado “boleta electrónica”.<sup>6</sup>

Todos estos organismos electorales mencionados, salvo el del estado de San Luis Potosí, han desarrollado en su totalidad sus prototipos de “urna electrónica”, mediante la utilización de recursos y personal propios para el desarrollo de *software* y *hardware*. En el caso del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de San Luis Potosí (CEEPACSLP), se ha optado por la opción de elaborar un sistema de votación electrónica a través de un tercero.

Más recientemente, los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, han llevado a cabo ejercicios de participación ciudadana mediante la utilización de mecanismos electrónicos de votación. Es importante mencionar que no todos los estados citados anteriormente cuentan con dispositivos electrónicos propios, por lo que es necesario acudir a los organismos locales del país para solicitar en préstamo algunos de estos equipos, para lograr llevar a cabo los ejercicios de participación ciudadana en sus entidades correspondientes.

Hasta hoy, únicamente cuatro entidades federativas han llevado a cabo elecciones con la utilización de “urnas electrónicas” de manera vinculante, tal es el caso de Coahuila, Distrito Federal, Jalisco y recientemente Baja California, que en el proceso electoral 2012, utilizó las urnas electrónicas del IEPC, para su implementación exclusivamente en casillas especiales. Obteniendo de esta manera una buena aceptación y respuesta por parte de la ciudadanía, además de los diferentes actores políticos involucrados en la contienda.

En primer lugar, y como pioneros en el tema, el IEPC realizó su primer ejercicio democrático mediante el uso de estos mecanismos de participación electrónica en 2005, cuando se realizaron elecciones constitucionales para los comicios de gobernador, diputados locales y ayuntamientos. Posteriormente, y debido a la aceptación del uso de dispositivos electrónicos, se llevó a cabo la elección de diputados locales en 2008 y de ayuntamientos en 2009.

Por su parte, el Instituto Electoral del Distrito Federal utilizó las “urnas electrónicas” para el proceso electoral 2009,<sup>7</sup> cuando fueron renovados los

<sup>6</sup> Durante los comicios federales del 1o. de julio de 2012, se puso a prueba la eficacia de mil 500 prototipos distribuidos en los 300 distritos electorales.

<sup>7</sup> Previo a las elecciones de 2009, se realizó una auditoría a la urna jalisciense, donde se constató que el sistema electrónico “cumple con todos los supuestos legales para la emisión del sufragio”, y además cuenta con elementos suficientes, físicos e informáticos, para

cargos de jefes delegacionales y asambleístas. En el mismo proceso electoral, pero en el estado de Jalisco, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco realizó elecciones ordinarias para los comicios del ayuntamiento en el Municipio de Tuxcueca, y extraordinarias, para los ayuntamientos de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca.

En el más reciente proceso electoral de 2012, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California,<sup>8</sup> con el uso de las “urnas electrónicas” del IEPCJ, llevó a cabo el ejercicio de participación, con calidad vinculante, para los comicios de gobernador y diputados locales, únicamente en casillas especiales.

En cuanto al Distrito Federal, se utilizaron 40 “urnas electrónicas” en casillas especiales, para cada uno de los distritos electorales de la localidad. En el caso del Distrito Federal, no se utilizaron boletas de papel como alternativa, en caso de alguna falla de los dispositivos electrónicos, y que en el peor de los casos, no pudiera llevarse a cabo la votación por medio electrónico.

En el estado de Jalisco,<sup>9</sup> durante la elección a los ayuntamientos de Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, los resultados electorales obtenidos durante la jornada electoral fueron enviados desde los dispositivos electrónicos, una vez clausurada la casilla, de manera directa a los sistemas de resultados electorales preliminares.

Vale la pena destacar que en los estados en donde se han realizado elecciones constitucionales, mediante el uso de dispositivos electrónicos, se ha contado con la plena aceptación de la ciudadanía y de los participantes políticos, no habiendo generado ninguna impugnación en ninguna de las casillas en donde se utilizaron estos dispositivos, y creando de esta manera resultados satisfactorios para los procesos electorales en general.

Asimismo, se ha podido observar que todos los dispositivos desarrollados por los organismos electorales cuentan con características similares y parten de los mismos principios que les permitan garantizar la seguridad

garantizar el secreto del voto e impedir la vinculación de cualquier registro de su base de datos, cuenta con los elementos de seguridad informáticos que garantizan la integridad de la información almacenada en su base de datos a lo largo de la jornada electoral y durante el proceso de transmisión de la información.

<sup>8</sup> El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila concretó la firma de convenio de colaboración con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California para el préstamo de urnas electrónicas.

<sup>9</sup> Jalisco elaboró pruebas piloto de votación con urna electrónica en 2006 y su primera prueba vinculante (con validez oficial) fue en los municipios de Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca en 2008 y 2009.



de los votos emitidos. La mayoría, a diferencia de los prototipos utilizados por el IFE y CEEPACSLP, cuentan con pantallas sensibles al tacto o *touch screen*,<sup>10</sup> lo que permite contar con interfaces gráficas, sencillas de utilizar, lo cual permite al elector navegar a través de las diversas pantallas con la finalidad de emitir un voto de manera correcta, y que este sea almacenado y contabilizado en el interior del dispositivo.

De la misma manera, todos los prototipos generan un testigo impreso con lo cual se da constancia de que el sufragio emitido por el elector, realmente refleje la voluntad del mismo, y que en caso de dudas, se pueda efectuar una auditoría a los comprobantes impresos, los cuales deben de contabilizar el mismo número que los registrados en el sistema de cómputo.

### III. CONCEPTO

Podemos entender como voto electrónico a la captura de voluntades ciudadanas por medio de cualquier dispositivo electrónico (urnas electrónicas, portales de Internet, dispositivos móviles, etcétera) que permita la recepción del sufragio.

La utilización del voto automatizado sigue discutiéndose y analizándose en cuanto a su viabilidad y factibilidad de uso, a pesar de pruebas piloto, ensayos y casos de éxito en otros lugares del mundo, y sobre todo en diversas entidades del país en elecciones locales constitucionales.

Finalmente, la intención real del voto electrónico se encuentra encaminado a sustituir el actual método de recepción del voto ciudadano en boletas de papel, por uno que haga uso de los avances tecnológicos, particularmente mediante el uso de las tecnologías de la información.

Desde sus inicios, la intención para la aplicación de la democracia digital ha sido:

1. Evitar a toda costa situaciones que pudieran llegar a ocasionar irregularidades electorales.
2. Agilizar y eficientar el escrutinio y cómputo.
3. Facilitar al elector la selección de la mejor propuesta política.

<sup>10</sup> Una pantalla táctil es una superficie que al tocarla directamente permite la entrada de datos y órdenes al dispositivo. A su vez, actúa como periférico de salida, mostrando los resultados introducidos previamente. Este contacto también se puede realizar con lápiz u otras herramientas similares. Actualmente hay pantallas táctiles que pueden instalarse sobre una pantalla normal. Así pues, la pantalla táctil puede actuar como periférico de entrada y periférico de salida de datos, así como emulador de datos interinos erróneos al no tocarse efectivamente.

#### IV. LA DEMOCRACIA DIGITAL

Como se ha mencionado anteriormente, la democracia digital comprende un conjunto de elementos tanto tecnológicos como humanos, que hacen posible el correcto funcionamiento de la recepción, procesamiento y despliegue de información electoral, por lo que en esta sección se intentará describir cada uno de los componentes utilizados para la consolidación de los procesos electorales.

##### 1. *Programa de Resultados Electorales Preliminares*

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)<sup>11</sup> puede definirse como un sistema informático que tiene la facultad de recolectar y generar cómputos de resultados electorales preliminares el día de la jornada electoral, de manera veraz y segura.

Con esta herramienta se pueden proporcionar los resultados de los diversos comicios, mediante la captura de datos de cada casilla electoral provenientes de las actas de escrutinio y cómputo, las cuales pueden ser recibidas de forma tradicional en los consejos electorales correspondientes, para su captura en el sistema, o bien a través de medios electrónicos como: urnas electrónicas, Internet o dispositivos móviles. De esta manera y sin distinción de la fuente de origen de transmisión de la información, los resultados publicados a través del PREP son los resultados reales de las votaciones, tal como se asientan en las actas electorales elaboradas en las casillas al finalizar el proceso de votación y en caso de incertidumbre pueden ser cotejadas contra los resultados publicados en el PREP en cualquier momento.

El Programa de Resultados Electorales Preliminares tiene como objetivo fundamental informar de manera oportuna al Consejo General, a los partidos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía, los resultados no oficiales de la elección local, obtenidos de cada una de las casillas a través de la información capturada en las actas de escrutinio y cómputo.

##### A. *¿Qué no es el PREP?*

Como su nombre lo indica, la información presentada en el PREP únicamente cuenta con la calidad de preliminar y no es de carácter oficial, por

<sup>11</sup> El PREP es un sistema que provee los resultados preliminares de las elecciones federales, a través de la captura y publicación de los datos plasmados por los funcionarios de casilla en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, que se reciben en los centros de acopio y transmisión de datos.

lo que los resultados desplegados carecen de toda validez oficial y jurídica con lo que se pueda legalmente determinar a un ganador de alguno de los comicios celebrados, su función principal es marcar una tendencia de los actores políticos. Es hasta el día del cómputo final (generalmente el miércoles siguiente a la elección) cuando en presencia de los miembros del Consejo General y los representantes de partidos políticos en caso de existir inconsistencias entre los resultados presentados el día de la jornada electoral entre el PREP y las actas de escrutinio y cómputo, se procederá a la apertura de los paquetes electorales y con esto realizar un recuento de sufragios para su nueva captura, y poder con esto oficializarla una vez concluido este conteo.

De la misma manera, el PREP no realiza cálculos o estimaciones de los resultados a partir de modelos estadísticos o proyecciones utilizando muestras de resultados de otras casillas. Por lo tal, no realiza análisis de información proveniente de encuestas de salidas, en donde se solicita información a los electores sobre la preferencia de su voto.

Es importante aclarar que el PREP no utiliza conteos rápidos de resultados de una muestra de casillas seleccionadas de manera aleatoria, y con esto poder estimar un resultado confiable o una tendencia, sin embargo tampoco es la función de este mecanismo electoral, ni presenta resultados definitivos de la votación.

### *B. Mecánica del PREP*

Cuando se da por concluida oficialmente la jornada electoral, la cual tiene un horario establecido para la emisión de votación que es entre las 08:00 y 18:00 horas, del primer domingo de julio del año en que se celebran las elecciones, el Programa de Resultados Electorales Preliminares lleva a cabo la recopilación de votos provenientes desde las casillas de votación.

Para el método de votación tradicional, la información es obtenida de cada una de las actas de escrutinio y cómputo. Los resultados que contienen estas actas, son contados por los ciudadanos que fungen como funcionarios de mesas directivas de casillas. Esta actividad es llevada a cabo al término de la jornada electoral en presencia de los representantes de partidos políticos.

Una vez finalizado el conteo de votos y la firma de actas en las casillas, se entrega una copia de estas a cada uno de los representantes de los partidos, y otro tanto se anexa al paquete electoral que será entregado por el presidente de la casilla, ante los consejos electorales correspondientes.

La copia del acta de escrutinio para el PREP es capturada en equipos de cómputo específicamente destinados para el uso de este sistema, y la in-

formación de cada acta es transmitida a los sistemas de almacenamiento y procesamiento, mediante una infraestructura especialmente diseñada para este fin. Lo anterior permite garantizar la confiabilidad de la información que será exhibida ante el Consejo General, las sedes estatales de los partidos políticos y la ciudadanía.

En el caso de utilizar mecanismos electrónicos, la información puede ser capturada y enviada desde el origen, siendo generalmente este, la casilla a través de urnas electrónicas o dispositivos móviles. Estos dispositivos tienen la capacidad de transmitir información de manera segura, mediante el uso de algoritmos de encriptación que protegen los datos desde su captura, hasta su recepción en los sistemas de almacenamiento y procesamiento.

### *C. Metodología*

Para lograr alcanzar los objetivos del programa, el empleo de un sistema informático debe de ser desarrollado, ya sea por parte del organismo interesado o a través de un tercero, para cumplir con las exigencias de transmisión de información de manera segura. El sistema debe de contemplar tres momentos: el primero, denominado Sistema de Captura Anticipada, conformado por dispositivos de telefonía móvil, con los que se permite el envío de datos desde las casillas electorales, una vez concluida la actividad de escrutinio y cómputo. Esta actividad debe de correr a cargo del funcionario de mesa directiva de casilla, previamente asignado por las autoridades competentes. En caso de no recurrir a dispositivos de telefonía móvil, se podrán emplear urnas electrónicas que serán capaces de recibir los votos de los ciudadanos, y guardar y procesar la información generada de manera interna. Una vez concluida la jornada electoral, estas herramientas podrán tener la capacidad de enviar de manera automática, vía Internet, la información almacenada, hasta el momento, a los sistemas de almacenamiento y procesamiento de los organismos electorales para su posterior publicación. El segundo momento, llamado Cómputo de Canto, es realizado en cada uno de los consejos electorales, mediante el canto de las actas de casillas, realizado por cada uno de los presidentes de consejo, mediante el uso de equipos de cómputo para su captura; por último, el Cómputo Final, mediante el cual se oficializan los resultados de la elección, una vez que el Consejo General haya determinado la validez del total de las casillas computadas.

#### D. *Método tradicional de votación*

*El conteo:* al finalizar la jornada electoral, el presidente de la mesa de casilla, con el apoyo de los escrutadores, depositan los votos de las urnas sobre una superficie plana, para proseguir en su clasificación y conteo de los mismos. Los votos se cuentan uno por uno en presencia de los representantes de casilla, y en caso de que hubiese dudas se repite el conteo.<sup>12</sup>

*El acta:* Al finalizar el conteo de votos, se prosigue a elaborar el llenado del acta de escrutinio y cómputo, en ella se asientan el número de la casilla, el total de votos válidos, votos nulos y el total de votos por partido.<sup>13</sup>

Dicha acta debe de ser firmada por los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos para garantizar su validez, posteriormente el documento original se introduce en el paquete electoral que será entregado al Consejo Electoral correspondiente para su posterior captura en el PREP.

Una vez recibidos los paquetes en los consejos electorales se procede a realizar las siguientes actividades:

- Recepción de paquetes. Personal autorizado recibirá de manos del funcionario de casilla el paquete que contenga la copia del acta de escrutinio y cómputo generada en la casilla. Revisando que contenga el acta correcta, verificando que los datos sean claros y se encuentren completos.
- Captura y transmisión de datos. Los capturistas introducirán los datos de cada una de las actas cantadas por los presidentes de los consejos electorales en los equipos de cómputo destinados para esta función.
- Procesamiento y exhibición de resultados preliminares. Los resultados de las actas registradas serán transmitidos mediante el PREP con el uso de la infraestructura instalada en el salón de sesiones del Consejo General, para su seguimiento durante el transcurso de la jornada electoral. Asimismo, estos resultados se transmiten a los comités ejecutivos de los partidos políticos, y mediante Internet, para la consulta de los medios de comunicación y de la ciudadanía.

<sup>12</sup> Las operaciones de escrutinio son necesarias para cotejar y verificar el número de electores que votaron en cada casilla e inutilizar las papeletas sobrantes, como las de cómputo, es decir las relativas al conteo de los votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, de los votos en blanco y de los votos nulos que están a cargo de los funcionarios de las mesas directivas de casillas que se instalan en todo el país.

<sup>13</sup> Es el acta que se llena cuando los funcionarios de la mesa directiva de casilla dan por terminada la votación y realizan la revisión y el conteo de los votos. En ella se anotan diversos datos relativos fundamentalmente a los resultados obtenidos de la elección.

Los resultados se publicarán cuando se haya validado la información proveniente de las casillas y se estará actualizando constantemente, cada vez que un acta haya sido procesada y validada.

## 2. *Urna electrónica*

Hoy en día, la mayoría de las urnas electrónicas cuentan con pantallas que son sensibles al tacto, lo que posibilita al votante identificar de manera clara los logotipos de los partidos políticos participantes, y mediante la selección en pantalla con la mano, permite seleccionar su opción deseada con la finalidad de emitir un sufragio. Una vez seleccionada la opción deseada, el sistema cuenta con la opción ya sea de confirmar la voluntad expresada o bien cancelar y efectuar una nueva selección. Concluida la selección, el dispositivo emitirá un testigo impreso al cual no tiene acceso físico el votante, en el cual se muestra claramente la coincidencia con el voto efectuado por el ciudadano. De tal forma que, habiendo una coincidencia plena entre ambos, el elector puede quedar satisfecho de que en caso de ser requerida una auditoría al sistema, este deberá de corresponder en su totalidad al número de sufragios obtenidos de los testigos impresos.

La utilización de urnas electrónicas es sin lugar a dudas un instrumento que ha revolucionado la manera de llevar a cabo procesos electorales más confiables, ágiles y eficientes. Primero, porque existe muy poca intervención humana, lo cual garantiza la eliminación de errores en conteo de votos y alteración en las tendencias de votación. Segundo, reduce tiempos de respuesta para la selección de candidatos y emisión de los sufragios. Tercero, elimina por completo errores en el llenado de actas, ya que las urnas electrónicas tienen la bondad de generar diversos tipos de actas, tales como: apertura y clausura de las casillas, incidencias, escrutinio y cómputo, entre otras.

Es importante precisar que los institutos electorales locales le denominan “urna electrónica”, mientras que el IFE le llama “boleta electrónica”. La principal diferencia radica en que las urnas electrónicas cuentan con pantallas sensibles al tacto para la elección de candidatos, sistemas operativos y *hardware* diseñado a medida, impresoras térmicas para la emisión de testigos, conectividad alámbrica o inalámbrica para la transmisión de resultados. Por su parte, la boleta electrónica está conformada por componentes electrónicos, no cuentan con impresora ni conectividad a redes de telecomunicaciones.

### A. *Funcionamiento*

Al inicio de la jornada electoral, el presidente de la casilla habilita el dispositivo, ya sea mediante el uso de una tarjeta magnética o bien al introducir un código de seguridad mediante un teclado o directamente en la pantalla.

Cuando el ciudadano ha sido identificado y ha verificado que se encuentre en el cuadernillo de listado nominal, este debe pasar enseguida a la urna electrónica para emitir su voto. En la pantalla encontrará las diferentes alternativas que le permitirán seleccionar la opción de su preferencia. Una vez seleccionada la opción de su preferencia, el dispositivo solicita la confirmación del mismo o en su caso su cancelación para realizar una nueva elección. Inmediatamente, al finalizar la emisión del sufragio, un testigo impreso es generado por el dispositivo, en el cual se confirma que la voluntad del ciudadano efectivamente representa la opción seleccionada.

Al concluir oficialmente la jornada electoral, la urna electrónica genera de manera automática e impresa un acta con los resultados de votación para cada uno de los comicios celebrados, y estos a su vez son enviados de manera inalámbrica a los servidores de almacenamiento y procesamiento de cada organismo electoral.

### B. *Beneficios*

Con la utilización de un sistema de recepción electrónica de votación, se ofrecen un gran número de beneficios tanto para los organismos electorales como para los mismos votantes, como lo pueden ser:

- Captura, conteo y recepción de votos inmediatos el día de la jornada electoral.
- Confiabilidad de los resultados.
- Accesibilidad para votantes con discapacidades físicas.
- Reducción significativa de costos, comparados con la constante impresión de material electoral.
- Eliminación de errores humanos en el escrutinio y conteo de votos.
- Minimiza el retraso en el conteo.
- Permite la concentración de resultados.
- Facilita la capacitación a funcionarios de mesas de casilla.
- Rapidez de transmisión de resultados al Programa de Resultados Electorales Preliminares.

- Las urnas electrónicas pueden ser reutilizables, mientras que las boletas impresas solo se utilizan una vez, y concluido el proceso electoral son destruidas.
- Modificaciones a formatos, fórmulas contendientes, candidatos, son efectuados de manera inmediata.
- En caso de que algún equipo llegará a presentar fallas, este podrá ser remplazado de manera inmediata.

### *C. Seguridad*

Cada urna electrónica debe de contar con una contraseña única, proporcionada a cada presidente de mesa de casilla. Por lo que solamente el funcionario tendrá acceso al control de la urna electrónica asignada a dicha casilla. Esto permite garantizar que un funcionario solamente podrá tener control sobre un dispositivo.

Como cada urna electrónica corresponde solamente a una casilla determinada y a un funcionario de mesa de casilla, este debe de autenticar que efectivamente los datos corresponden, de lo contrario el dispositivo inhabilitará la posibilidad de operar y recibir emisiones de votación.

Los equipos enviados a cada mesa directiva de casilla, cuenta con un localizador GPS activo en todo momento, por lo que en caso de pérdida o extravío de la urna, esta podrá ser localizada y recuperada de manera efectiva.

Los equipos utilizados para estas funciones solamente cuentan con el aplicativo preestablecido o programa desarrollado para la recepción de sufragios. En caso de alteraciones al código, el equipo dejará de funcionar.

Con el inicio de la jornada electoral, y al ser activados para proceder a la recepción de la votación, se genera un acta de inicio de actividades en la que se muestra un informe en ceros.

Estos equipos son completamente auditables, por lo que se registran todos los eventos realizados.

Las urnas electrónicas cuentan con redundancia de almacenamiento de información, tanto en medios internos como externos, mediante una encriptación de datos.

Los dispositivos empleados para la recepción electrónica de votación, no permiten asociar a un votante con su elección de sufragio. Por lo que se garantiza la anonimidad del mismo.



### 3. *Voto a distancia*

El voto a distancia o por Internet es uno de los temas que más han causado polémica en nuestra sociedad debido a la incertidumbre que genera en el votante mantener la secrecía de su voto.

El empleo de esta forma de votación parecería ser la más factible y eficaz desde el punto de vista logístico, ya que evita el desplazamiento de urnas tradicionales o electrónicas a los domicilios designados para casillas electorales, se reduce o elimina por completo la capacitación a funcionarios de mesas de casillas, no sería necesaria la ubicación de inmuebles para instalación de casillas, entre otros varios aspectos que en ocasiones pueden poner en riesgo los procesos electorales.

Ahora bien, el principal uso de esta modalidad para emitir sufragios, parte de la necesidad de brindar la posibilidad de acercar a los votantes residentes en el extranjero los mecanismos necesarios para ejercer su derecho a elegir representantes a diversos cargos públicos, y que les es virtualmente imposible ejercer su voluntad no estando presentes en su lugar de residencia durante la celebración de los comicios electorales.

En la actualidad, en México, el Instituto Federal Electoral ha utilizado esta herramienta para permitir a los migrantes residentes en el extranjero la posibilidad de participar en la elección a renovación de presidente de la República, obteniendo resultados favorables y con un alto margen de participación.

El voto por Internet genera ciertas dudas sobre la protección del secreto del sufragio, ya que al no efectuarse dentro de un recinto oficial, pudiera prestarse a manipulación por parte de agentes externos o coacción a los propios votantes, persuadiendo a emitir el sentido de la votación en un sentido ajeno al interesado.

Sin embargo, aún existe incertidumbre entre la población y los actores políticos referente a la buena seguridad que se brinda a estos mecanismos. Dejando lagunas legales que impiden salvaguardar los derechos de los involucrados. Por una parte, los votantes carecen de certeza para asegurar la confidencialidad o secrecía de su voto, por otro lado, los actores políticos, al desconfiar de los mecanismos empleados para la recepción, procesamiento y transmisión de datos.

Además, el principio de equidad puede considerarse vulnerado al sustituir por completo los mecanismos de votación tradicional, el cual emplea boletas impresas en papel, generando inquietud entre la ciudadanía que pudiera no estar dispuesta a acceder, y obligando a los organismos a replantear alternativas a la situación.

### A. *Beneficios*

El empleo de este mecanismo de votación ofrece al votante un gran número de facilidades, por lo que pudiera incrementarse la participación, una vez que se logre disminuir o mejor aún eliminar la brecha de desconfianza; algunas de estas ventajas son:

- El votante no tiene que desplazarse de su domicilio a una ubicación específica (casilla, centro de votación, etcétera) para ejercer su voto.
- El sufragio puede emitirse desde cualquier parte del mundo, con un horario que se ajuste a sus necesidades. Este puede realizarse con días de anticipación o bien el mismo día en que se celebran los comicios electorales.
- Emitir la selección de voto puede realizarse desde cualquier dispositivo que cuente con acceso a Internet, como lo son computadoras personales, dispositivos móviles, o bien centros de votación instalados en lugares asignados previamente.

### B. *Seguridad*

Al igual que el método de votación tradicional, el voto por Internet no es la excepción, y debe de cumplir con los candados necesarios para brindar certeza y seguridad a los participantes, garantizando que el proceso para emitir la voluntad del sufragio se efectúe de manera correcta.

*Autenticación:* Al igual que en el método tradicional de votación, el elector debe de estar previamente registrado en el “Listado Nominal”, lo cual acredita que este votante cumple con los requisitos marcados por la Ley Electoral y que además cuenta con todos sus derechos para emitir un sufragio.

*Privacidad:* Mediante algoritmos de encriptación y seguridad, se debe garantizar que no existirá vinculación alguna entre el votante y el sentido de su votación. En el método de votación tradicional, esto se garantiza al depositar la boleta impresa en una urna, y mezclándose físicamente con las demás boletas.

*Objetividad:* Al igual que con el uso del PREP, los resultados son desplegados y exhibidos una vez concluida oficialmente la jornada electoral, ya que de publicarse durante el horario establecido, pudiera marcar tendencias e influir en la decisión de los electores.

*Claridad:* Los resultados obtenidos, provenientes de este mecanismo electoral, deberán de garantizar que los votos provengan única y exclusivamente de las personas acreditadas, de lo contrario estos deberán de ser desechados y no tomados en cuenta para el conteo final de votación.

*Robustez:* Es importante que cualquier mecanismo de votación cuente con los elementos indispensables que garanticen la posibilidad de ataques cibernéticos, por parte de agentes externos o internos que intenten manipular el sentido de los resultados obtenidos durante la jornada electoral.

*Auditable:* El recuento de la votación debe llevarse a cabo de manera fiable y auditable, de manera que en caso de incertidumbre se pueda realizar una comparativa de los votos recibidos por este medio, garantizando una exactitud contra los resultados mostrados en el Programa de Resultados Electorales Preliminares.

## V. CONCLUSIONES

Durante los últimos procesos electorales se han llevado a cabo ejercicios democráticos mediante el uso de dispositivos electrónicos, con la finalidad de efectuar procesos automatizados y eficientes que permitan disminuir la intervención humana y eliminar por completo los márgenes de error. A pesar de promover gradualmente la automatización, es necesario migrar por completo hacia una plataforma que permita la emisión de sufragios, su procesamiento, su transmisión y su despliegue, una vez concluida la jornada electoral; por otro lado, debe de permitir además el registro y autenticación de votantes.

Si bien, en algunos de estos ejercicios se han presentado errores o anomalías, se debe proponer soluciones que a largo plazo aseguren las enormes ventajas democráticas que el uso de estos mecanismos aporta.

Sin lugar a dudas, los constantes avances en materia de tecnología de la información están cambiando a pasos agigantados la manera como la sociedad realiza sus actividades día a día, dejando claro que el uso de estas herramientas es ya cotidiano para la población, fomentando su familiarización con estos instrumentos. La democracia y el derecho en general no han sido ajenos a dichos avances, y por el contrario se han complementado con las tecnologías para estar a la par en su desarrollo evolutivo.

Es necesario comprender que la transición de un sistema a otro no es un factor que se pueda llevar a cabo en un periodo de tiempo corto, no solo por cuestiones legales o tecnológicas, sino también por la necesidad de pro-

veer a la población el conocimiento para el manejo de las tecnologías de la información.

El objetivo final es construir una democracia digital mediante la implementación de la tecnología existente, y la fusión de una correcta legislación que permita la cimentación para futuras generaciones.

Así pues, es necesario que para lograr una transición permanente hacia una democracia digital se cumplan las siguientes condiciones:

- Contar con una sociedad con un nivel elevado de aceptación total frente a las diversas tecnologías aplicadas en el ámbito electoral.
- Generar un escenario tecnológico que cumpla con los requisitos dentro de un marco legal para la celebración de comicios electorales.
- Propiciar un ambiente sumamente atractivo para todos los actores políticos.
- Garantizar procedimientos de verificación y auditoría que permitan generar la confianza del electorado. Con esto se podrá convencer a los votantes que los mecanismos empleados son realmente seguros.
- Los sistemas de votación deberán tener la facultad de adaptarse a las necesidades de cada sociedad electoral activa y no forzar al elector a adaptarse a los mecanismos propuestos.
- Impedir la alteración de los resultados

La utilización de instrumentos electrónicos para la emisión de voluntades electorales, no es precisamente un arma contra el abstencionismo. Sin embargo, ayuda a promover la participación ciudadana.

La introducción gradual de los mecanismos electrónicos de votación es la opción más viable para sustituir poco a poco los métodos tradicionales que emplean aún boletas de papel. Es necesario realizar con sutileza la introducción de estos mecanismos innovadores, ya que es sumamente fácil sembrar la incertidumbre respecto a la vulnerabilidad y posibilidad de fraude electoral, y una vez generado el daño, sería muy complicado revertir los efectos causados.

Para llevar a cabo una perfecta implementación, es necesario contar con la aprobación tanto de las fuerzas políticas involucradas, como de la ciudadanía, de lo contrario pudiera generarse una inquietud en la correcta funcionalidad de la utilización de tecnologías de la información y frenar por completo su factibilidad de uso.

Uno de los efectos positivos, quizás más relevantes, al reemplazar el método tradicional de votación por uno que emplee dispositivos electrónicos, es que se multiplican las posibilidades de utilizar los equipos para la elaboración de diversos ejercicios democráticos que fomenten la participación ciudadana, y permitiendo la interacción de los órganos electorales con los diversos sectores de la comunidad.

## FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Luis Carlos UGALDE RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Costo de la democracia electoral en el ámbito federal.* II. *Gastos en propaganda gubernamental.* III. *Cientelismo electoral: coacción y compra del voto en México.* IV. *Acceso a medios de comunicación.* V. *Organización, capacitación electoral y cobertura de las campañas.* VI. *Jornada electoral.* VII. *Resultados electorales y cómputo final de la elección.* VIII. *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero.* IX. *Justicia electoral.* X. *Tendencias, modalidades y hallazgos de la observación electoral entre 1994 y 2012.* XI. *Contenido de spots en campañas presidenciales 2006 y 2012.* XII. *Conclusión.*

Para definir el contenido de una nueva reforma electoral, es preciso contar con un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema, los objetivos que se buscan, y solo a partir de esos elementos, plantear los instrumentos regulatorios que permitan conseguir esas metas. El siguiente texto es un extracto del diagnóstico Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano 2000-2012. Ideas para una Nueva Reforma Electoral, realizado por Integralia, con el patrocinio del Centro de Estudios “Espinosa Yglesias”. Además del diagnóstico general del sistema electoral, el estudio contiene algunas recomendaciones que pueden contribuir a la discusión de la nueva reforma electoral.

La regulación electoral mexicana y el sistema electoral en general tienen diversos problemas y aciertos. Antes de exponer los problemas de estos es importante resaltar las principales fortalezas del régimen electoral mexicano en el ámbito federal:

- La eficacia del Instituto Federal Electoral (IFE) para organizar las fases operativa y logística de las elecciones.
- El sistema para emitir la credencial de elector y mantener una cartografía actualizada.
- La precisión de los instrumentos para estimar las tendencias del voto y llevar a cabo el cómputo de los mismos.
- La amplia participación de ciudadanos como funcionarios de casillas, cuya labor garantiza imparcialidad para recibir y contar los votos.

- La equidad en la cobertura noticiosa en radio y televisión que se ha dado en las elecciones federales de los últimos años.

En contraste, entre los principales problemas del sistema electoral se encuentran:

- El costo creciente de las campañas, cuyo financiamiento requiere sumas cuantiosas de recursos líquidos que la mayor parte de las veces no se reporta a las autoridades electorales.
- La corrupción que se detona por el intercambio de quienes dan dinero a campañas a cambio de un pago futuro (contratos de obra pública, permisos, etcétera).
- El desvío de recursos públicos en algunos gobiernos locales para apoyar campañas políticas.
- Las prácticas tradicionales, pero crecientes, de clientelismo electoral, intentos de compra del voto, movilización de votantes y condicionamiento de programas sociales.
- El mercado informal de pago de cobertura informativa en medios impresos y electrónicos que ha contribuido a una relación corrupta entre algunos gobiernos y medios de comunicación.
- La creciente litigiosidad del sistema electoral que ha estimulado una industria de la queja y la denuncia entre partidos que no resuelve problemas de fondo y que muchas veces son parte de sus tácticas de campaña.

Para enfrentar y resolver estos problemas del sistema electoral, es necesario plantear cuáles deben ser las metas y prioridades de una nueva reforma electoral: ¿Equidad? ¿Reducir los costos de las campañas? ¿Prevenir y combatir la corrupción que se detona a partir del financiamiento ilegal de las campañas? ¿Combatir el clientelismo electoral? ¿Transparentar el mercado de cobertura informativa? Una vez que se cuente con las metas y prioridades, se pueden plantear los instrumentos regulatorios para alcanzarlas. Sin embargo, un problema recurrente de la discusión de reformas electorales en México ha sido plantear las discusiones alrededor de instrumentos, sin siquiera discutir la naturaleza de los problemas y las metas que se buscan alcanzar. A continuación se detallan los problemas detectados en el diagnóstico del sistema electoral, así como algunas de las posibles soluciones a estos.

## I. COSTO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO FEDERAL

El costo de la democracia electoral en México comprende el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento público a los partidos políticos y a las campañas, así como al financiamiento privado y otros recursos cuya procedencia se desconoce, a esto se suma el valor comercial de los *spots* que reciben los partidos durante campañas, a partir de la reforma electoral de 2007. Existen problemas asociados a la presencia del dinero en el sistema político mexicano, hasta 2012, se detectaron los siguientes:

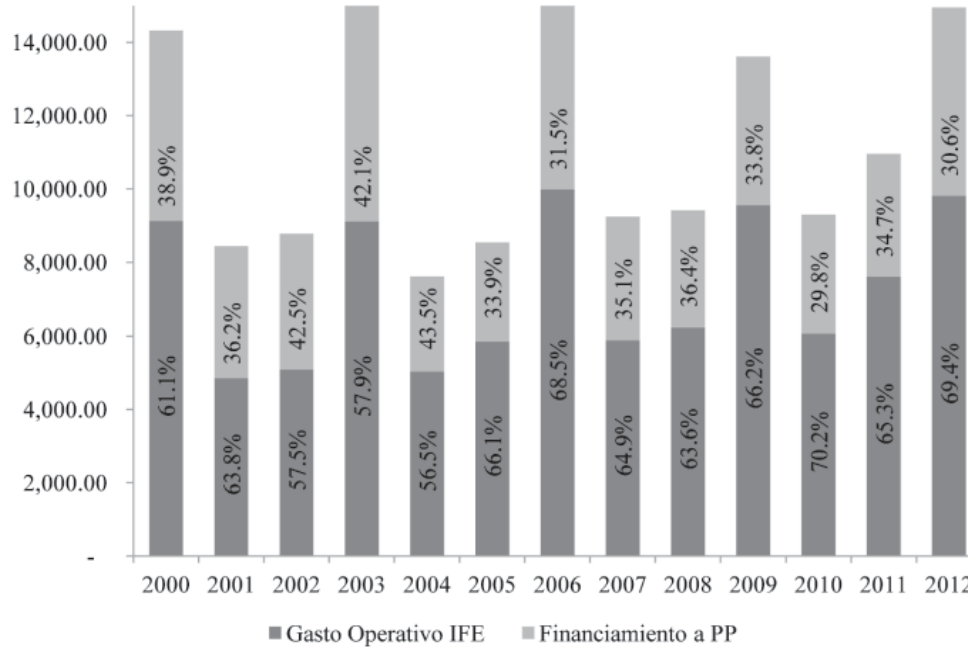
- En lo que respecta al financiamiento público, el costo de la democracia electoral en México se ha incrementado en los últimos años, pese a que la reforma electoral de 2007 cambió los criterios para determinar y reducir el financiamiento público a partidos, los topes de gasto de campaña y los límites a las aportaciones privadas.
- Aun cuando las prerrogativas líquidas a partidos políticos para sus campañas disminuyeron entre 2006 y 2012, esta disminución se vio atenuada por un aumento en los fondos para actividades ordinarias de los partidos políticos.

En otras palabras, los partidos políticos disponen hoy de mayores prerrogativas que antes, ya que, a los recursos líquidos que reciben del IFE, debe sumarse el valor de mercado de los *spots* que reciben de forma gratuita. Estos no representan una erogación presupuestal directa, pero implican un costo de oportunidad y tienen un valor económico que debe considerarse. La gráfica de la página siguiente muestra que la disminución en las prerrogativas de los partidos fue insignificante, en especial porque a esto deben sumarse los *spots* gratuitos con que cuentan los partidos durante las campañas.

Además de las prerrogativas, los partidos y las campañas se fondean mediante aportaciones privadas y financiamiento no reportado, en efectivo o en especie que proviene de personas físicas y morales que violan las disposiciones legales. Por su parte, las autoridades electorales recibieron más recursos en 2012 que en 2006, debido a un incremento significativo del presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Gráfica 1. Gasto operativo del IFE y financiamiento a partidos, 2000-2012  
(millones de pesos constantes, 2012)



FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación 2000-2012 e IFE, Acuerdo del Consejo General por el que se Aprueba el Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal 2000-2012. Consultado en [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifeo2/XVIII\\_Presupuesto/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifeo2/XVIII_Presupuesto/).

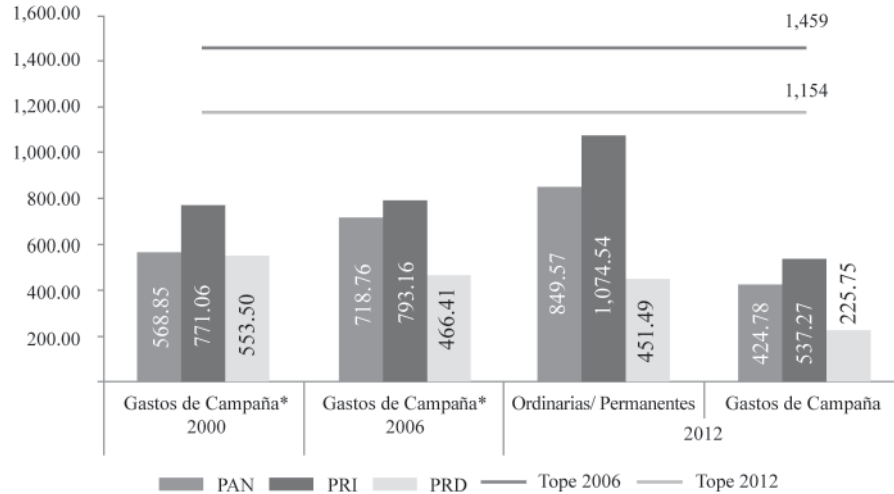
Por el lado de los egresos, la evidencia de las entrevistas realizadas sugiere que los gastos de campaña han aumentado significativamente en los últimos años, y que con frecuencia superan los topes que establece la ley. Esto se debe a dos fenómenos, el aumento en la competitividad electoral y en los cambios a los topes de gasto de campaña.

- Mayor competitividad electoral ha estimulado mayores prácticas de clientelismo electoral (movilización, dádivas, dinero en efectivo, pago de cobertura mediática —prensa, radio y televisión— que se ha vuelto una práctica común en elecciones locales).
- Con respecto a los topes de campaña, los costos reales de las campañas han aumentado, mientras que los topes legales de gasto de campañas disminuyeron después de la reforma electoral de 2007, aunque las prerrogativas no se redujeron en la misma medida. Esto produce casos en los que algunos partidos o coaliciones cuentan con más financiamiento público del que pueden gastar durante las campañas, como muestra la gráfica de la siguiente página, si se suma el financiamiento público para actividades ordinarias y el que se otorga para el gasto de campaña, el total de recursos sobrepasa los topes legales establecidos en 2007.

La reforma de 2007 generó una regulación en la que no hay sincronía entre los topes de gasto de campaña y las modalidades de financiamiento público y privado. Por una parte, el financiamiento público total que los partidos reciben en año electoral (2012) es mayor al tope que pueden gastar (lo cual incentiva que muchos gastos de campaña sean reportados como ordinarios). Por otro lado, los límites a las aportaciones privadas hacen muy difícil que un partido diversifique de forma transparente sus fuentes de ingreso. La suma de estos factores provoca que los topes de campaña no respondan a una lógica para hacer más legal, transparente y equitativo el gasto de las campañas, parecen más una justificación política que una intención de reducir los costos de campaña: su incidencia ha sido menor. El camino para reducir los costos de la democracia requiere, primero, reducir los costos estructurales de las campañas políticas, y solo después, los topes de gastos.

En conclusión, en un contexto en el que las campañas son cada vez más competitivas y costosas, los partidos tienen pocos incentivos para recaudar fondos privados de manera legal y transparente. La evidencia anecdótica sugiere que el financiamiento privado —no registrado— ya es predominante en la mayor parte de las campañas para cargos públicos de elección.

Gráfica 2. Financiamiento público para actividades ordinarias de campañas *vs.* topes de gastos de campañas 2000, 2006 y 2012 (millones de pesos constantes)



FUENTE: IFE, “Financiamiento público a partidos políticos 1997-2013”, consultado en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento/>.

\* Para estos años, el financiamiento para campañas electorales era un monto igual al financiamiento para actividades ordinarias, de acuerdo con el Cofipe vigente para esos años.

En este sentido, el reto para una reforma electoral es doble: por un lado reducir el costo creciente de las campañas, y por el otro, revisar las modalidades de financiamiento privado para alentar su transparencia y legalidad, ya que el modelo de financiamiento público, por sí mismo, ha sido ineficaz para evitar la influencia indebida del financiamiento privado y del financiamiento ilegal.

*Reflexiones y propuestas en torno a los problemas del costo de la democracia*

La discusión de estos problemas del sistema electoral llevó a la propuesta de algunos puntos relevantes que se presentan a continuación, todos ellos, abonan en mayor o menor medida a la solución de los problemas mencionados con anterioridad.

- Reducir estructuralmente el costo de hacer una campaña electoral requiere una combinación que ataque de fondo los requerimientos que hoy necesitan los candidatos para ser competitivos, especialmente la práctica de pagar la cobertura de sus campañas mediante convenios de publicidad con medios de comunicación, así como las prácticas de clientelismo electoral (movilización de votantes e intentos de compra del voto).
- Para reducir la adicción de los medios de comunicación a la cobertura política, habría que prohibir la publicidad oficial en todo momento, no solo durante el periodo electoral, con excepción de comunicación sobre los programas de salud y seguridad públicas. Ello para romper la relación entre medios de comunicación y actores políticos.
- La fiscalización de los informes de campaña de los partidos es insuficiente, hay que considerar modelos complementarios, como: fiscalización del gasto público, combate de los incentivos para pagar cobertura informativa en medios de comunicación y estímulo a la transparencia de las donaciones privadas mediante nuevas fórmulas y topes de financiamiento privado.
- Generar mecanismos de fiscalización concurrentes a las campañas, y no solo *a posteriori*, como sucede actualmente. Mayor inversión en sistemas de detección de propaganda fija (espectaculares), y mayores auditorías en tiempo real a los eventos públicos de campaña.
- Es deseable crear una lista de proveedores de servicios para los partidos durante el periodo de campaña, para facilitar la fiscalización y la contratación de servicios de forma transparente.

- Vale la pena repensar los topes de campaña: el tope único por tipo de candidatura no ha resultado efectivo para reducir su costo. Este sistema genera incentivos para desplegar estrategias contables para rebasar los topes y distribuir gastos entre diversas candidaturas (prorrato), para evitar sanciones de la autoridad. Los topes de gastos debieran ser lo más genéricos posibles, establecidos por partido o coalición, y no por cargo de elección popular.
- Fortalecer el modelo de financiamiento público que garantice una “base mínima” para competir, y alentar el registro y declaración de las aportaciones privadas.
- Modificar la fórmula que se emplea para distribuir el financiamiento público entre los partidos, por una más equitativa: en lugar de mantener el esquema de repartir 30% de la bolsa de manera igualitaria y el 70% de forma proporcional al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la última elección, se podría establecer un esquema 60-40 o, incluso, 50-50.
- Evaluar las implicaciones de anular elecciones cuando se detecte rebase de topes de campaña o financiamiento ilegal de las mismas.

## II. GASTOS EN PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

El análisis de la cuenta pública revela que el gasto de los tres poderes de la unión, en publicidad gubernamental, ha aumentado significativamente en los últimos años en términos reales: pasó de mil 13 millones de pesos en 2002 a 5 mil 927 millones en 2011. De los cuales, el Poder Ejecutivo ejerció el 92.5% de los recursos entre 2000 y 2011, en promedio anual. Algunos de los rebases de gasto más escandalosos son:

- Entre 2007 —año de la reforma electoral— y 2001 se observa un incremento en el gasto en comunicación oficial y publicidad del Poder Ejecutivo de 536%, pasó de 910 millones de pesos a 5,795 millones en términos reales.
- Entre 2003 y 2011, el presupuesto ejercido en publicidad rebasó, en promedio, 29.2% lo aprobado por el Congreso, llegando a magnitudes muy significativas, como en 2008, cuando el gasto fue 54% mayor que lo aprobado, o 2011, cuando se excedió en casi 85%.

*Reflexiones y propuestas en torno a los problemas del gasto en publicidad oficial*

El sistema de contratación de publicidad oficial ha generado en los últimos años un sistema de corrupción en el que los medios de comunicación han llegado a extorsionar candidatos y a vivir de los contratos con gobierno. Este sistema de corrupción se retroalimenta, pero el ciclo puede romperse si se prohíbe la publicidad oficial en todo momento, salvo los programas relativos a salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y TV) que viva más de su audiencia y anunciantes que de los presupuestos públicos, partidos políticos y campañas electorales.

### III. CLIENTELISMO ELECTORAL: COACCIÓN Y COMPRA DEL VOTO EN MÉXICO

El clientelismo electoral en sus distintas modalidades —coacción y compra del voto, condicionamiento de programas sociales y movilización de votantes, entre otras— encarece las campañas, altera las condiciones de equidad, deriva en litigios y puede generar conflictos postelectorales. Este es uno de los problemas más serios de la democracia actual, tanto por las distorsiones normativas, como por las alteraciones de equidad que genera.

En México, este fenómeno parece haberse fusionado con el proceso electoral en general, pues se presenta en cada elección, independientemente del cargo a elegir. Los esfuerzos por medir este fenómeno, prevenirlo o sancionarlo, han sido poco efectivos por varias razones.

- Primero, aunque este es el segundo delito más denunciado ante la Fepade —el primero son las violaciones referidas al Registro Federal de Electores—, el número de denuncias en elecciones federales es reducido y constante: 382 en 2000, 360 en 2006 y 293 en 2012 (véase tabla 1 en las siguientes páginas).
- No existe información clara y completa sobre las sentencias que se han emitido, pero apenas 7% de las averiguaciones previas, abiertas por la Fepade en 2006 y 2012, derivaron en sentencias condenatorias (se desconoce qué tipo de condena).
- Solo tres de las 79 quejas presentadas ante el IFE en 2000 y 2006, por coacción y compra del voto, resultaron fundadas. Hasta febrero de 2013, de las 65 quejas presentadas durante el proceso electoral de 2012, 15 habían sido resueltas sin que ninguna fuera declarada fundada.

Tabla 1. Averiguaciones previas abiertas por Fepade en 2000, 2006 y 2012, por delito electoral según CPF

| <i>Artículo (fracción)</i>   | <i>2000</i>    | <i>2006</i>    | <i>2012</i>    | <i>Total</i>     |
|--|----------------|----------------|----------------|------------------|
| <i>403 (III, VI, VII, IX, XI)</i><br>(Proselitismo en casillas; solicitud de votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa; transporte de votantes; obtención o solicitud de declaración firmada del sentido del voto) | 382<br>(59.0%) | 360<br>(34.8%) | 293<br>(12.6%) | 1,035<br>(25.8%) |
| <i>404</i><br>(Inducción del voto por parte de ministros de cultos religiosos)   | 0<br>(0.0%)    | 6<br>(0.6%)    | 1<br>(0.0%)    | 7<br>(0.5%)      |
| <i>405 (VI)</i><br>(Presión sobre los electores por parte de funcionarios públicos en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados)  | 10<br>(1.5%)   | 49<br>(4.7%)   | 18<br>(0.7%)   | 77<br>(1.9%)     |
| <i>406 (I)</i><br>(Presión sobre los electores por parte de candidatos o funcionarios partidistas en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados)   | 8<br>(1.2%)    | 30<br>(2.9%)   | 7<br>(0.3%)    | 45<br>(1.3%)     |

| <i>Artículo (fracción)</i>  | <i>2000</i>    | <i>2006</i>      | <i>2012</i>      | <i>Total</i>     |
|---|----------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>407 (I, II)</i><br>(Obligar a subordinados a condicionar prestación de un servicio público, cumplimiento de programas o realización de obras públicas, a emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato) | 163<br>(25.2%) | 393<br>(37.9%)   | 242<br>(10.5%)   | 798<br>(17.9%)   |
| <i>411</i><br>(Mal uso de listados nominales o en la obtención ilícita de credenciales para votar)  | 84<br>(13%)    | 198<br>(19.1%)   | 1,760<br>(75.9%) | 2,042<br>(52.0%) |
| <i>412</i><br>(Uso ilícito de fondos, bienes o servicios por parte de funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña)   | 1<br>(0.1%)    | 1<br>(0.0%)      | 0<br>(0.0%)      | 2<br>(0.04%)     |
| <i>Total</i>  | 648<br>(16.2%) | 1,037<br>(25.9%) | 2,321<br>(57.9%) | 4,006<br>(100%)  |

FUENTE: elaboración propia con datos de Fepade.



- Los estudios realizados de 2000 a la fecha identifican el clientelismo electoral como recurrente, pero discrepan en su eficacia. La gráfica 3, en la página siguiente, es solo uno de los estudios realizados. Independientemente de esta, el clientelismo requiere de sumas cuantiosas de dinero en efectivo que proviene de ingresos ilegales y no reportados derivados de: recursos públicos triangulados o personas físicas y morales que lo hacen a cambio de beneficios futuros (por ejemplo, contratos, permisos, obra pública).

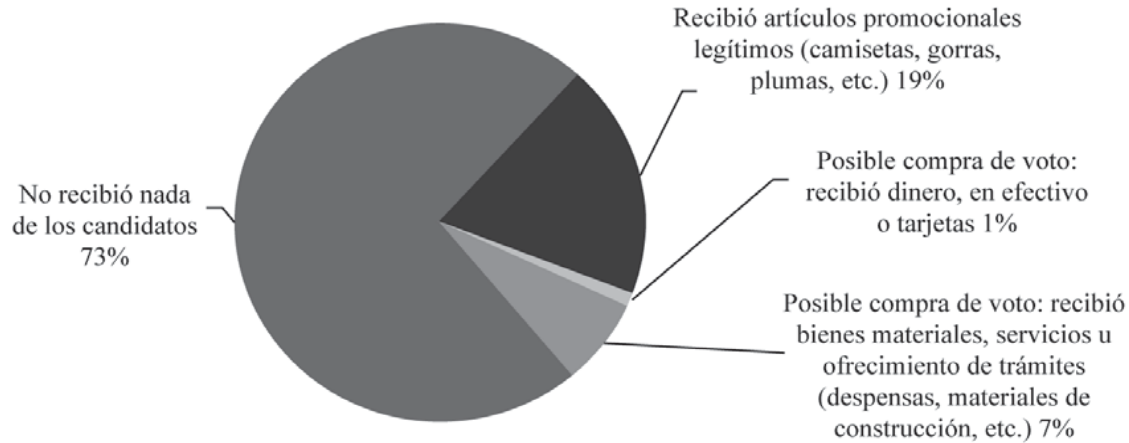
### *Reflexiones y propuestas con respecto a los problemas del clientelismo*

El clientelismo electoral y la compra y coacción del voto son problemas que dañan severamente a la democracia mexicana. La compra de votos se presenta en las campañas federales, pero es mucho más aguda y grave en las elecciones estatales y municipales, donde sus implicaciones van más allá del resultado electoral, se trata del fortalecimiento de prácticas antidemocráticas que se arraigan en la ciudadanía con el paso del tiempo.

En esta lógica se genera un círculo vicioso en el que los actores políticos y partidos operan en campaña bajo la premisa de que el candidato que no regale bienes o “alimente” a las clientelas perderá la elección, independientemente de las propuestas o la campaña que haga. Es importante romper esta lógica, porque los partidos terminan siendo rehenes de grupos que ofrecen su apoyo a cambio de dádivas materiales. Para ello se propone:

- Establecer prohibiciones y sanciones enérgicas a todas las modalidades de clientelismo electoral. Estas sanciones se fortalecerían si fuese un castigo compartido entre el partido político (vía una sanción económica) y el candidato (con la pérdida de su registro o su inelegibilidad). Considerar ambas sanciones por separado sería menos efectivo para desalentar prácticas clientelares.
- Se propone la anulación de las casillas en las que se compruebe que se han cometido prácticas clientelares por parte de los partidos. Esta medida sería más fácil de observar que el escrutinio nacional y, por tanto, más efectiva. No obstante, puede resultar logísticamente inviable llevar a cabo un ejercicio de fiscalización de miles de candidatos (particularmente si se considera que ahora están permitidas las candidaturas independientes).

Gráfica 3. Bienes u objetos recibidos durante campañas para presidente en 2012



FUENTE: Beltrán, Ulises y Cruz, Alejandro, “Insignificante efecto de la compra del voto en el resultado electoral”, *Excelsior*, 27 de agosto de 2012.

- Para romper este ciclo es necesario transparentar los contenidos, procesos e implementación de los programas sociales, tanto federales como locales, no solo durante las campañas electorales, sino antes y después de estas.
- Una forma de rastrear las prácticas clientelares es “rastrear el dinero”, no solo exigir información de dónde proviene, sino también en qué se gastó.

Siguiendo esta lógica, es importante reconsiderar la eficacia de prohibir las prebendas en dinero y especie. Para algunos expertos, los efectos de esta medida para reducir el clientelismo serían nulos, y solo se lograría hacer más rígido y restrictivo el sistema, ya que los partidos y candidatos buscarían otras formas de alimentar a sus “clientelas”.

#### IV. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los distintos análisis que se realizaron de la cobertura noticiosa de radio y televisión de las campañas para presidente de 2006 y 2012 sostienen que esta no solo fue relativamente equitativa, en relación con la fuerza política de cada partido o coalición, sino también neutra en relación con el contenido de la información. En esta línea de argumentación, el acceso a *spots* en radio y televisión fue proporcional a la fuerza política de cada partido o coalición.

Sin embargo, las condiciones del mercado de cobertura noticiosa han cambiado desde la reforma de 2007, cuando muchos medios (radio, TV y prensa escrita) comenzaron a usar la venta de cobertura informativa para compensar la prohibición de venta de *spots* a los partidos políticos. Esta situación provocó que algunos medios se convirtieran en una especie de “extorsionadores” de las campañas, pues exigen un pago o convenio de publicidad a fin de dar cobertura, o incluso, para no criticar y “golpear” a los candidatos.

#### *Reflexiones y propuestas para solucionar los problemas de la cobertura noticiosa*

El estudio realizado no concretó un solo curso de acción para solucionar los problemas de la cobertura noticiosa. Por un lado, algunos expertos consideran que se debe evitar regular la información o los contenidos expresados durante las campañas; esto no le corresponde a la autoridad electoral. Por otro lado, un grupo contrario argumentó que la regulación de

contenidos podría resultar benéfica, puesto que atacaría el problema justo antes de que hiciera daño, sin preocuparse por los acuerdos que se den entre candidato y medios de comunicación.

- Los expertos que están en contra de la regulación de contenidos han propuesto reformar el artículo 134 constitucional para establecer parámetros claros para un derecho de réplica y evitar la calumnia, pero sin intervenir en los contenidos presentados.
- Prohibir la publicidad gubernamental en medios de comunicación debe tener como excepción las materias de salud y seguridad públicas. A ello se podría añadir excepciones en cuestiones relativas a campañas en beneficio de la sociedad, promoción del turismo, impulso a la cultura de la transparencia, etcétera. Esta prohibición aplicaría en todo tiempo y lugar, no solo durante campañas electorales.
- La reforma en telecomunicaciones, recientemente aprobada por el Congreso, será una fuerza que contribuya a desmontar los mercados “negros” de cobertura informativa y generar mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación, en tanto alcance dos condiciones: proliferación de más oferentes en la industria y prohibición de la publicidad oficial. En este esquema se asume que los problemas del acceso a medios es un tema que puede resolver el mercado, no el IFE.
- Se ha propuesto también reducir el número de *spots* que corresponden a los partidos políticos y transformar un segmento de estos en tiempo para debates entre candidatos, como método para reducir la inequidad de la cobertura, pues en un debate esta tiene reglas más claras y beneficia a todos por igual.

## V. ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN ELECTORAL Y COBERTURA DE LAS CAMPAÑAS

El estudio realizado reveló que el IFE hace un buen trabajo en el desarrollo de los comicios electorales. El trabajo logístico que realiza el IFE para cada elección mejora cada vez, aun cuando ya tiene estándares muy buenos de cumplimiento de metas. A esta efectividad se suma el conteo de votos realizado por los ciudadanos invitados a fungir como funcionarios de mesa directiva de casilla que es una garantía de imparcialidad del sistema electoral mexicano.

Existe evidencia contundente que demuestra que la estrategia de capacitación y asistencia electoral es robusta y eficaz. Aunque se observa un incremento en el costo presupuestal de la capacitación electoral: pasó de 1,070 millones de pesos en 2006 a 1,341 millones en 2012. El costo por casilla instalada fue de 8,202.67 pesos en 2006 y de 9,374.74 en 2012. Esto se explica, en parte, por la necesidad de reclutar a más gente para participar en la elaboración de las elecciones (véase gráfica 4 en la siguiente página).

### *Reflexiones y propuestas en torno a la organización y capacitación electoral*

En general, el sistema de organización electoral funciona correctamente, pero sería deseable disminuir sus costos, que se han incrementado en los últimos años. Ello requiere transitar del sistema de desconfianza institucional que tenemos a un sistema que presuponga mayor confianza en las instituciones. Se puede pensar en un sistema de incentivos que asegure la asistencia de los funcionarios y reduzca los costos, algunas soluciones para reducir el precio es:

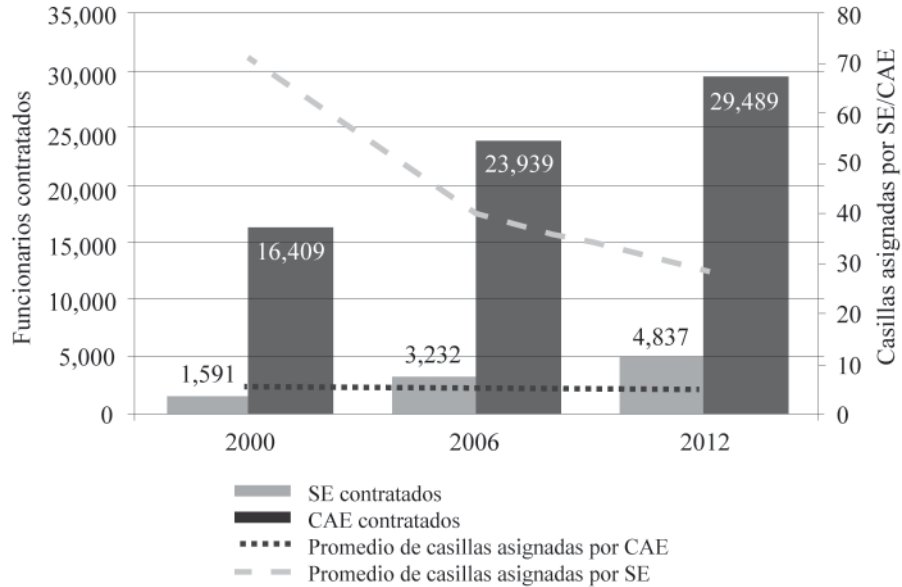
- El IFE logra en cada elección la participación de más de 1 millón de ciudadanos que se requieren para desempeñarse como funcionarios de casilla. Como esa capacitación ocurre mayormente en los hogares, una forma de reducir su costo sería mediante centros de capacitación.
- Diseñar un tipo de certificación para los capacitadores de funcionarios de casilla. Esto garantizaría la existencia de un padrón de capacitadores certificados, que podrían ser contratados elección tras elección, sin que la autoridad electoral tenga que incurrir en el costo de seleccionarlos, contratarlos y capacitarlos en cada nuevo proceso electoral.

Además de estas opciones, es importante considerar los beneficios que podría tener el voto electrónico, no solo en cuestión de los costos de capacitación, sino también para reducir el número de errores en los documentos electorales.

## VI. JORNADA ELECTORAL

El IFE despliega una enorme capacidad logística y operativa cada tres años para instalar casillas en todo el territorio nacional con una eficacia de casi 100%. Aun así, se presentan algunos problemas, aunque la mayor parte de estos depende de factores que no están bajo el control de la autoridad electoral; véamos dos de ellos.

Gráfica 4. Supervisores (SE) y capacitadores-asistentes electorales (CAE) contratados, 2000-2012



FUENTE: IFE, “Cifras relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012; consultado en: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012\\_docs/numeraliapef2011-2012\\_28062012.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-2012_28062012.pdf).

- Los partidos registran cada vez más representantes ante las mesas directivas de casilla, pero una buena parte de quienes acreditan no se presentan el día de la elección, como muestra la gráfica 5 en la página siguiente.
- La tasa de participación electoral es saludable para un país sin voto obligatorio para sus ciudadanos (63% en 2012, por ejemplo).

En contraste, los incidentes que ocurren durante la jornada electoral se han mantenido estables desde 2000: entre 3,000 y 3,600. Casi ninguno es de gravedad, esto demuestra la efectividad con la que la autoridad electoral realiza su labor.

## VII. RESULTADOS ELECTORALES Y CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN

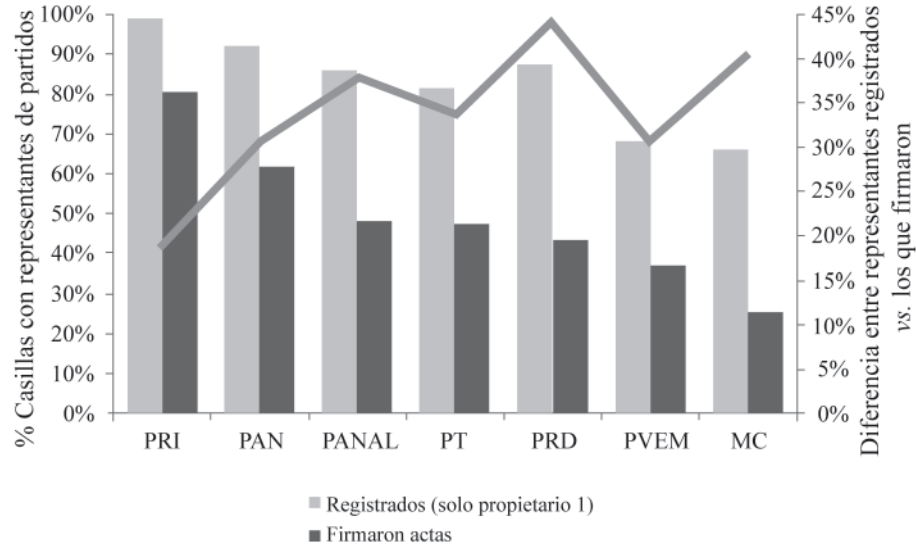
Los conteos preliminares (conteo rápido y PREP) resultan altamente precisos. En las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, tales conteos, así como los cómputos distritales, fueron altamente precisos con respecto al cómputo final de los votos que realizó el Tribunal Electoral (véase tabla 2 en subsiguientes páginas). Aun así, existe desconfianza de algunos actores, en parte porque quienes han perdido en las últimas elecciones han desacreditado los conteos cuando nos les favorecen. Para solucionar los problemas derivados de este descrédito, la reforma de 2007 modificó varios criterios de apertura de paquetes, por lo que esta se multiplicó entre las elecciones para presidente de 2006 y 2012 y pasó de 2.2% del total a 54.7%.

La evidencia recabada y el recuento de los votos en la elección para presidente de 2012, igual que en 2006, mostraron la imparcialidad de los funcionarios de casilla para contar los votos durante la jornada electoral. Aunque en 2006 el número de errores aritméticos fue mayor, su distribución fue aleatoria.

### *Reflexiones y propuestas con respecto a los resultados electorales y cómputos de la elección*

Existen problemas asociados a los conteos preliminares, pero estos se deben más a problemas en la comunicación de sus funciones que al cálculo propio de los conteos. El PREP, por ejemplo, es una herramienta de difusión de tendencias electorales que ha sido mal explicada a los ciudadanos, y valdría la pena que la autoridad electoral invierta en explicar sus alcances y limitaciones.

Gráfica 5. Porcentaje de casillas con representantes de partido político registrados *vs.* presentes en el cierre de casilla, 2012



FUENTE: IFE, “Acreditación y presencia de representantes de partidos políticos ante casillas”; consultado en [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acreditacion\\_y\\_Presencia\\_de\\_Representantes\\_de\\_Partidos\\_Políticos\\_ante\\_casillas/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acreditacion_y_Presencia_de_Representantes_de_Partidos_Políticos_ante_casillas/).



Tabla 2. Resultados de los cómputos distritales *vs.* el cómputo final de la elección presidencial, 2000-2012

| <i>Candidato 2000</i>                        | <i>Cómputos distritales 2000</i> | <i>Cómputo final 2000</i> | <i>Diferencia</i> |
|--|----------------------------------|---------------------------|-------------------|
| Vicente Fox Quezada (PAN/PVEM)               | 43.43                            | 42.5                      | 0.93              |
| Francisco Labastida Ochoa (PRI)              | 36.88                            | 36.1                      | 0.78              |
| Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD/PT/Otros) | N. D.                            | 16.6                      | N. D.             |
| <hr/>  |                                  |                           |                   |
| <i>Candidato 2006</i>                        | <i>Cómputos distritales 2006</i> | <i>Cómputo final 2006</i> | <i>Diferencia</i> |
| Felipe Calderón Hinojosa (PAN)               | 35.89                            | 35.89                     | 0                 |
| Roberto Madrazo Pintado (PRI/PVEM)           | 22.26                            | 22.23                     | 0.03              |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC)      | 35.31                            | 35.33                     | -0.02             |
| Roberto Campa Cifrián (PANAL)                | 0.96                             | 0.96                      | 0                 |
| Patricia Mercado Castro (PASC)               | 2.7                              | 2.71                      | 0.01              |

| <i>Candidato 2012</i>                   | <i>Cómputos distritales 2012</i> | <i>Cómputo final 2012</i> | <i>Diferencia</i> |
|---|----------------------------------|---------------------------|-------------------|
| Josefina Vázquez Mota (PAN)             | 25.41                            | 25.39                     | 0.02              |
| Enrique Peña Nieto (PRI/PVEM)           | 38.21                            | 38.21                     | 0                 |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC) | 31.59                            | 31.61                     | -0.02             |
| Gabriel Quadri de la Torre (PANAL)      | 2.29                             | 2.29                      | 0                 |

FUENTES: IFE, “Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa”, consultado en <http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.htmlTEPJF>; “Emite TEPJF dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria de presidente electo”, consultado en <http://portal.te.gob.mx/prensa/boletin-prensa/emite-TEPJF-dictamen-computo-final-declaracion-validez-del-proceso-electoral-y-declar>.

Más allá de la comunicación de los conteos, es importante pensar en un modelo de regulación de encuestas, sobre todo de la forma en que publican sus resultados, pues esto afecta la credibilidad de la autoridad electoral al momento en que hace públicos los resultados de una elección y estos se distancian de las expectativas. Las encuestas han generado expectativas diversas en cada elección, y cuando no se han cumplido tales expectativas la credibilidad de la autoridad electoral se ha visto minada.

En este sentido, es deseable que los encuestadores digan quién pagó por la realización de una encuesta, cuando estas sean de carácter público. Cuando un encuestador publica su trabajo, está influyendo en las percepciones electorales y es de interés público. Para generar transparencia, se debe saber cuánto cuesta y quién paga estas encuestas.

#### VIII. VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

A pesar del esfuerzo de promoción que ha realizado el IFE, los votos de los mexicanos residentes en el extranjero han representado una fracción mínima del universo de los mexicanos que radican fuera del país: en 2006 votaron 32,632 ciudadanos y en 2012 lo hicieron 40,737. Lo que representa menos de 0.01% en comparación con la votación efectiva emitida desde territorio nacional.

El origen de la mayoría de los votos realizados en el extranjero ha sido Estados Unidos: en 2006 representó 87% del total de votos emitidos, mientras que en 2012 representaron 72% de los votos enviados desde el exterior. Es importante resaltar que los distritos, de los cuales procede la mayoría de los votantes, presentan un alto índice de desarrollo humano, tanto en las elecciones de 2006 como en las de 2012.

#### *Reflexiones y propuestas en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero*

Es importante conservar y promover el ejercicio del voto entre los ciudadanos, incluso si no se encuentran en el país. Sin embargo, los medios de sufragio que se han utilizado desde 2006 no han resultado efectivos, pero han sido muy costosos (véase tabla 3 en la siguiente página). Para reducir estos costos se requiere métodos alternativos de votación que reduzcan los costos de votar en el extranjero; la votación electrónica puede ser un medio apropiado, fácil y barato.

Tabla 3. Costo del voto en el extranjero y en México, 2006 *vs.* 2012

| <i>Año</i>   | <i>2006</i>       | <i>2012</i>       | <i>Diferencia %</i> |
|--|-------------------|-------------------|---------------------|
| Presupuesto destinado al voto en el extranjero                   | \$270,300,000     | \$155,200,000     | -42.6%              |
| Votos emitidos en el extranjero                                  | 32,632            | 40,714            | 24.8%               |
| <b>Costo por voto en el extranjero</b>                           | <b>\$8,283.28</b> | <b>\$3,811.96</b> | <b>-54.0%</b>       |
| Gasto operativo del IFE  | \$7,721,039,113   | \$9,811,391,491   | 27.1%               |
| Presupuesto voto extranjero como % del gasto operativo del IFE   | 3.50%             | 1.58%             | -54.8%              |
| Votos emitidos en México   | 41,757,063        | 50,282,439        | 20.4%               |
| Presupuesto ejercido en organización de los procesos electorales | \$1,509,008,062   | \$2,093,361,282   | 38.7%               |
| <b>Costo por voto en México</b>                                  | <b>\$36.14</b>    | <b>\$41.63</b>    | <b>15.2%</b>        |

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, IFE.

Para solucionar los problemas que tiene el voto en el extranjero e incentivar la participación electoral, es importante considerar que existen algunos requisitos para votar en el extranjero que no pueden cumplir los migrantes mexicanos. Hay que identificar situaciones de riesgo potencial para los migrantes, de modo que se puedan idear formas para facilitar su participación en las votaciones.

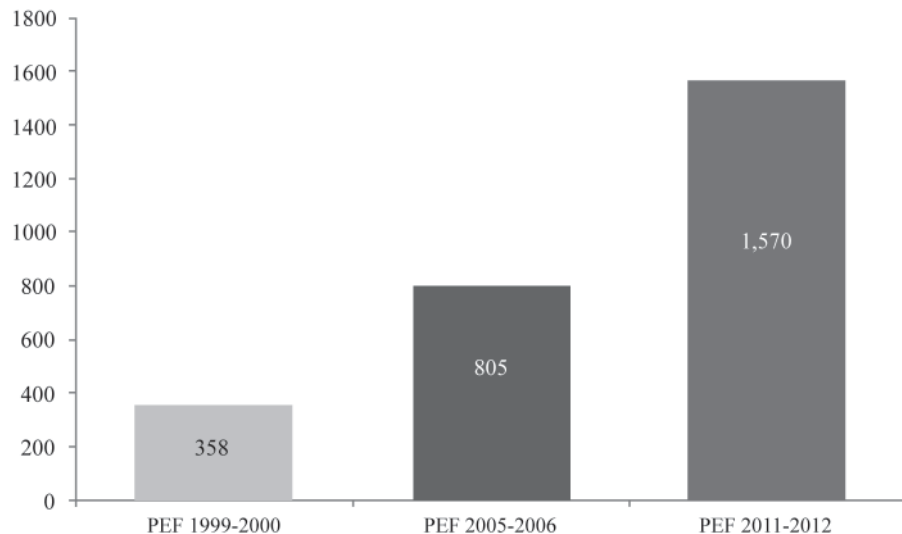
## IX. JUSTICIA ELECTORAL

La justicia electoral se ha desviado de su fin de mantener la equidad de la contienda y ha sido desvirtuada por los actores políticos en tanto se usa como parte de su estrategia de campaña, más que como mecanismo de solución de conflictos. Con esta lógica, se observa un incremento progresivo y significativo en la interposición de procedimientos sancionadores durante los procesos electorales federales: pasaron de 358 en 2000 a 805 en 2006 y a 1,570 en 2012 (véase gráfica 6 en la siguiente página). Los principales hallazgos sobre estos procedimientos se enlistan a continuación:

- La mayoría de la quejas presentadas en 2012 se relacionan con actos anticipados de campaña o precampaña, propaganda política, acceso a medios, exceso de gastos de partidos, promoción personalizada y violación del principio de imparcialidad por parte de los servidores públicos.
- En 2006, solo 10% de los quejas fueron fundadas; en 2012, el 26% lo fue (por la vía ordinaria). En el caso de las quejas resueltas por la vía especial del proceso electoral 2011-2012, 25% habían sido fundadas hasta enero de 2013.
- Algunas causas que pueden explicar el crecimiento de las quejas en materia electoral son: *a)* El mayor número de infracciones que establece la ley a partir de la reforma de 2007; *b)* El uso del litigio electoral como táctica de campaña; y *c)* El mayor incumplimiento de las normas por parte de los actores políticos.

La recurrencia y aumento de las quejas y de los medios de impugnación, así como de diversas sanciones a los partidos políticos, pueden ser un indicio de que los sistemas administrativo-sancionador y de justicia electoral son ineficaces para corregir las conductas infractoras de los actores políticos, o bien, que algunas reglas y prohibiciones no responden a las condiciones reales de la competencia electoral.

Gráfica 6. Procedimientos sancionadores en los tres últimos procesos electorales\*



FUENTES: Elecciones federales 2006, Justicia electoral, Instituto Federal Electoral, diciembre de 2006, México, DF; Base de datos y libro de gobierno de la Dirección Jurídica y de la Dirección del Quejas del IFE, 2005-2006; Informe del Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012, y Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

\* Incluye el procedimiento ordinario y especial sancionador.

Algunos expertos señalan la importancia de analizar los efectos perversos que ha tenido el incremento en la litigiosidad para la autoridad administrativa. Por un lado, la autoridad administrativa ha sido eficaz para cumplir con la legalidad, por otro lado, la legislación electoral mexicana está sobre regulada, y esto impide que el sistema no cumpla con las demandas de sustancia y de fondo de la ciudadanía. En este tema, lo que preocupa no es la elevación de litigios (finalmente, es normal cuando hay mucha competencia electoral) sino si la justicia electoral es libre y equitativa para todos; es decir, si garantiza la integridad del proceso electoral.

### *Reflexiones y propuestas con respecto a los problemas de la justicia electoral*

Los criterios para medir la eficacia del sistema de justicia electoral debe ser la capacidad para tutelar los principios constitucionales de elecciones libres, equitativas y auténticas; su fuerza para prevenir y disuadir conductas infractoras; así como la capacidad de la autoridades para resolver de forma expedita las quejas e impugnaciones. En última instancia, la justicia electoral debe fortalecer el grado de legitimidad del sistema electoral y en esta medida se debe evaluar qué tan bien está cumpliendo con su función. Medir cuántas quejas se interponen y cuántas se resuelven es una forma superficial de evaluar la eficacia de la justicia electoral.

La evidencia recabada sugiere la posibilidad de que el sistema administrativo sancionador vigente ya no cumpla su función. El sistema de justicia electoral se pensó como medida para dismantelar al partido “hegemónico”, pero en un contexto de competencia electoral mal regulada ha creado incentivos para su uso indebido.

Una reforma en materia administrativa sancionadora debería generar los medios para disuadir a los partidos de prácticas que atenten contra la equidad de la contienda. El sistema vigente opera después de que un partido actuó y generó un daño en las condiciones de competencia, lo que hace difícil resarcir el daño causado, no prevenir la comisión del mismo. En este sentido, las autoridades electorales deben de contar con esquemas resolutivos que desalienten el uso de los medios de impugnación como estrategia de campaña por parte de los actores políticos. En otras palabras, deben definir procedimientos, criterios y estándares expeditos para la resolución de las quejas interpuestas.

Existe disenso en la propuesta de dar facultades al Tribunal Electoral para hacer nula una elección con irregularidades importantes. Por un lado, se argumenta que es imposible que el tribunal disuada a los actores políticos

de reincidir en la acción castigada si solo cuenta con sanciones administrativas que no atentan contra los intereses prioritarios de los partidos. Por otro lado, se considera que la nulidad de una elección atenta contra los derechos y principios de participación ciudadana, por lo que no necesariamente es la mejor solución cuando se busca proteger el derecho de ciudadano de votar y ser votado. A este respecto, diversos expertos opinaron que es deseable migrar de un sistema enfocado en la regulación de los partidos a uno encargado de preservar y defender el derecho al voto de los ciudadanos.

## X. TENDENCIAS, MODALIDADES Y HALLAZGOS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL ENTRE 1994 Y 2012

La observación electoral fue, durante la década de 1990, muy relevante para construir confianza en la organización electoral y para exigir cuentas de imparcialidad y transparencia a las autoridades electorales. Sin embargo, a medida que se generó confianza y se desterraron prácticas de fraude electoral el día de la jornada, la observación electoral perdió relevancia para los actores políticos. Algunos consideran que se estancó, tanto por los temas (muchas organizaciones siguen focalizadas en el día de la jornada), como por la metodología que usan.

Buena parte de los avances de la observación electoral en la década de 1990 se debió a los incentivos creados por el IFE y los cambios en la legislación electoral, así como por la iniciativa de los propios observadores. No obstante, algunos actores involucrados en la observación ciudadana consideran que la ley ha rezagado la observación, en lugar de fomentarla.

### *Reflexiones y propuestas con respecto a la observación electoral*

Para hacer más eficaz la observación electoral es importante crear un marco normativo adecuado que incentive mejores prácticas y la actualización constante de los observadores. Si bien se trata de un ejercicio ciudadano, en el esquema actual es imposible saber qué tan seria o metódica es la observación electoral que realizan las organizaciones civiles sin establecer criterios mínimos que deben cumplir estas organizaciones.

La observación debe ser una herramienta para el fortalecimiento de la democracia, cosa que no se ha logrado. Hay que considerar la posibilidad de generar incentivos y recursos para que la observación sea de todo el proceso electoral y no solo de la jornada electoral, pero sobre todo para que se haga con una metodología rigurosa.



## XI. CONTENIDO DE *SPOTS* EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES 2006 Y 2012

Una de las preocupaciones más mediáticas de la reforma de 2007 era la negatividad de las campañas publicitarias y su influencia en las condiciones de equidad de la contienda. Con esta preocupación se regularon las campañas electorales mediáticas, el contenido de *spots* y los tiempos designados a los candidatos a elección popular. La estrategia tuvo efectos diversos:

- Las principales diferencias entre los *spots* de 2006 y 2012 fueron la disminución de *spots* negativos de 52 a 25%, el aumento de los *spots* positivos de 17 a 56%, y el aumento de los *spots* enfocados en la imagen de los candidatos de 15 a 40%.
- Sin embargo, no mejoraron las propuestas concretas o específicas de política pública, que se mantienen como la excepción entre los *spots* producidos por los tres principales candidatos, apenas rondando 4% del total.
- La imagen de los candidatos y las promesas genéricas se mantuvieron como los principales temas de los *spots* en 2006 y 2012.
- El PAN fue el partido que produjo el mayor número de *spots* negativos (40 en 2006 y 24 en 2012).
- Andrés Manuel López Obrador pasó de enfocarse principalmente en propuestas (27 en 2006) a enfocarse principalmente en su imagen (35 en 2012).
- El PRI hizo a un lado los ataques, pasando de 35 *spots* negativos en 2006 a 10 en 2012.

## XII. CONCLUSIÓN

El estudio Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano 2000-2012. Ideas para una Nueva Reforma Electoral señala varios de los aspectos perfectibles del sistema electoral, así como regulaciones inapropiadas que afectan los principios de equidad de la contienda. Sin embargo, el análisis muestra progreso en la elaboración de los comicios, la jornada, el proceso de selección de funcionarios de casilla y otros temas relacionados con la organización de las elecciones y la certidumbre de los resultados. Entre 2000 y 2012, las autoridades electorales han mejorado en sus capacidades de organización electoral, pero cada vez más están expuestas a factores exógenos que afectan la equidad de la contienda.

Como lo demuestra el aumento en la interposición de procesos administrativos sancionadores, se ha colocado las autoridades electorales al centro de una contienda electoral cada vez más competitiva y conflictiva. En este escenario, la credibilidad de las autoridades electorales se cuestiona cada elección y se sobrecarga de trabajo a esas instituciones.

Es importante resaltar que la solución a muchos de los problemas del sistema electoral mexicano no pasa por la regulación electoral, sino por el ordenamiento de otros aspectos que influyen en ella, como la regulación de contratos de obra pública, transparentar el sistema de financiamiento ilegal paralelo que fondea las campañas políticas, el clientelismo electoral. El problema principal es la influencia indebida del dinero en la política y la incapacidad de la autoridad electoral para reducir dicha influencia. Es necesario revisar las haciendas locales y monitorear su estructura de gasto para evitar que el dinero fluya de estas a las campañas, y ayude a financiar otros fenómenos como el clientelismo electoral o el pago de cobertura mediática por parte de los candidatos.

Es importante no sobrecargar a las autoridades electorales con múltiples funciones, como ha sucedido entre 2000 y 2012. Estas instituciones funcionan mejor cuando se encargan de la organización de elecciones que cuando se les pide que sean árbitros o intermediarios entre los partidos para conservar la equidad de la contienda.



## LOS PROCESOS ELECTORALES Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Alfonso AYALA SÁNCHEZ  
Daniel MARTÍNEZ VINZONEO

SUMARIO: I. *Campañas electorales*. II. *Códigos QR y aplicaciones para smartphones*. III. *Test de asociación implícita*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

Para las democracias liberales modernas, los procesos electorales para elegir a los gobernantes se encuentran en el centro de la vida política. Lo que en un principio eran asambleas populares locales, donde a mano alzada los hombres mayores de edad elegían a sus representantes de entre los notables de la sociedad, en la actualidad son un proceso muy complejo, que incluye a partidos políticos nacionales, medios de comunicación masivos, ejércitos de voluntarios que reparten propaganda política y enormes cantidades de dinero, tanto de origen público como privado.

Debido a la importancia que tienen para las sociedades democráticas los procesos de elección, diversas ciencias, especialmente la Ciencia Política, han intentado analizar el complejo fenómeno electoral desde diferentes enfoques del saber, dependiendo de las corrientes de pensamiento imperantes a lo largo del tiempo. Es por esto que es necesario revisar brevemente la propia evolución de la Ciencia Política, a fin de entender la forma en que actualmente esta disciplina se aproxima al estudio de los procesos electorales.

El método de votación para tomar decisiones en una comunidad no es nuevo. Los registros más antiguos de esta práctica datan de la Grecia clásica, en donde era costumbre que los hombres libres votaran dejando caer guijarros coloreados en ánforas, que serían el equivalente a las urnas modernas; también eran elegidos por votación los papas y los emperadores del Sacro Imperio Romano durante el Medioevo. Sin embargo, el origen de las elecciones modernas lo encontramos en el surgimiento gradual de los gobiernos representativos de Occidente a comienzos del siglo XVII, donde el concepto comunitario de representación, característico de la Edad Media, se transformó en una noción más individualista, donde la persona era la unidad crítica a tener en cuenta.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Encyclopedia Britannica Online, "Election (Political Science)", <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/182308/election> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

Es hasta los siglos XIX y XX que se comienzan a realizar elecciones masivas competitivas en Europa occidental y Estados Unidos, adoptándose la idea de “una persona, un voto”, con lo cual paulatinamente los grupos que anteriormente tenían prohibido participar en los procesos electorales, como las clases proletarias, los descendientes de inmigrantes o las mujeres, van conquistando su derecho a participar en la vida política de sus naciones, hasta conseguir la universalidad del sufragio.

A partir de que la práctica de la votación se va convirtiendo en la norma aceptada por las naciones democráticas para elegir a sus gobernantes, y de la importancia que esta tiene para la vida de los países y las relaciones internacionales, se comienza a despertar un interés en los investigadores sociales por estudiarlas, debido en primer lugar, a que son eventos discontinuos, inciertos y dramáticos; también, porque son eventos mediáticos, ya que involucran a millones de electores; y finalmente, porque pueden ser aprehendidas como unidades uniformes y accesibles que pueden ser estudiadas mediante diversos tipos de análisis científicos durante un determinado tiempo.<sup>2</sup>

Es a partir de este interés que se crea la Psefología, término acuñado por R. B. McCallum en 1952 para denotar a la rama de las Ciencias Sociales encargada del estudio de las elecciones en sus aspectos cuantificables, legales y de procedimiento. La materia prima de esta disciplina es la información que se genera de las fuentes oficiales después de las elecciones, así como los datos que arrojan los sondeos y encuestas de opinión que realizan instituciones profesionales de investigación de opinión pública.<sup>3</sup>

Sin embargo, es necesario entender que esta nueva disciplina se encuentra relacionada especialmente con la Ciencia Política y la Sociología Política, y que la forma de abordar su objeto de estudio (esto es, las elecciones), no puede desligarse de la evolución de las Ciencias Sociales en general, y del estudio de la política en particular. Hasta finales del siglo XIX el término *política* no se constituyó como el objeto de alguna disciplina autónoma, sino que formó parte de la explicación filosófica, histórica, jurídica y sociológica. Durante este tiempo, el sustento metodológico de la Ciencia Política fueron los análisis jurídicos o morales de temas como la justicia, el Estado y el derecho, sin distinguirse de otras áreas del conocimiento.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, “Psefología”, *Diccionario electoral*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, <http://diccionario.inep.org/P/PSEFOLOGIA.html> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Olvera García, Julio C., “El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, UAEM, núm. 50, mayo-agosto de 2009, pp. 383-399.

Si bien es cierto que en Europa comenzaba a surgir un interés por sistematizar el estudio de la política, es en Estados Unidos donde se dan los primeros pasos para darle a su estudio un verdadero cariz empiricista. Es a partir de la Guerra de Secesión estadounidense que la Ciencia Política surge como una respuesta intelectual a los enormes cambios que sufre el país. Su rasgo inicial es la convicción de que una sociedad y un sistema político, “excepcionales”, emanados de su fe en el “excepcionalismo americano”, requieren un enfoque diferente al de la tradición especulativa europea. Así, el cientificismo como vocación de las ciencias sociales emula la imagen de autoridad de las Ciencias Físicas o la Biología.<sup>5</sup>

Dos factores que influirían en la búsqueda de una identidad científica por parte de los investigadores americanos de la política fueron: 1) la aspiración de diferenciar a la nascente disciplina de la teología y la filosofía, en especial la filosofía política europea, que a finales del siglo XIX reflejaba la crisis sufrida por los estados nacionales europeos y que culminaría en la Primera Guerra Mundial; y 2) las ideas de Charles Darwin, que causaron que muchos estudiosos vieran en su pensamiento un parámetro para medir el progreso.<sup>6</sup>

Aunado a esto, la construcción de nuevas universidades y la renovación de las ya existentes ayudaron a reforzar la confianza en la ciencia. La primera cátedra universitaria americana dedicada a la Historia y la Ciencia Política fue creada en la Universidad de Columbia en 1858, y estuvo a cargo del refugiado alemán liberal Francis Lieber. En 1880 se formó en la misma universidad la primera Escuela de Ciencia Política, y en 1903 se estableció la American Political Science Association, lo cual dio paso a la búsqueda de la consolidación de la disciplina desde una visión positivista.<sup>7</sup>

Como resultado de este desarrollo histórico de la disciplina política, a mitad del siglo XX surge lo que se llegó a conocer como el método conductista (*behavioral approach*), o conductismo. Este término fue usado por primera vez, en el contexto de las Ciencia Política, en 1937, en el trabajo del sueco Herbert Tingsten, titulado *Political Behavior: Studies in Election Statistics*.<sup>8</sup>

El rápido florecimiento de este método en Estados Unidos se debió a varios factores, entre ellos: 1) el trabajo de Charles E. Merriam, quien fundó el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Chicago y el

<sup>5</sup> Vidal de la Rosa, Godofredo, “Ideología y ciencia política en los Estados Unidos: origen y clímax de la revolución conductista en la ciencia política”, *Sociológica*, año 18, núm. 53, septiembre-diciembre de 2003, pp. 69-100.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Olvera García, Julio C., *op. cit.*, nota 4, pp. 383-399.

<sup>8</sup> Vidal de la Rosa, Godofredo, *op. cit.*, nota 5, pp. 69-100.

*Social Science Research Council* (SSRC), además de ser el profesor de quienes serían destacados científicos sociales conductistas, como Harold D. Lasswell, David Truman o Gabriel Almond; 2) el arribo de numerosos inmigrantes alemanes a las universidades estadounidenses en la década de 1930, huyendo de la persecución nazi, que trajeron consigo un sentido sociológico de la política que reflejaba marcadamente la influencia específica de Max Weber; 3) las traumáticas experiencias de la Segunda Guerra Mundial, que forzaron a los investigadores a acercarse a las realidades políticas cotidianas de Washington; 4) los esfuerzos y llamados del SSRC para desarrollar un nuevo método de estudio del comportamiento político; 5) el rápido crecimiento del método de inspección (*Survey*), como instrumento disponible para el estudio de actitudes y preferencias políticas, y concretamente para el estudio del comportamiento de los votantes; y 6) la influencia de las grandes fundaciones filantrópicas de Carnegie, Rockefeller y Ford, las cuales contribuían financieramente a la investigación científica, pero que a su vez seleccionaban las propuestas concurrentes, con lo que ejercían un efecto considerable sobre la comunidad académica.<sup>9</sup>

Aunque el conductismo tuvo su auge en la década de 1960, comenzó a ser atacado por teóricos izquierdistas cercanos al marxismo debido a su falta de involucramiento en los procesos políticos presentes, acusándolo de estar al servicio de quienes intentaban preservar el *statu quo* y se oponían a los movimientos revolucionarios de la década de los setenta, lo que lo terminó marginando en muchos lados del mundo.<sup>10</sup> Sin embargo, a partir de la última década del siglo XX y hasta el presente, ha habido un resurgimiento de la utilización del método científico aplicado a la política,<sup>11</sup> más concretamente enfocado al estudio de los procesos electorales de los regímenes democráticos, que se han extendido por el mundo a raíz de la caída del bloque comunista. Este nuevo movimiento, denominado Ciencia Política Experimental, está influido fuertemente por la Psicología, la Estadística y

<sup>9</sup> Dahl, Robert A., “El método conductista en la ciencia política (epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 134, 1964, pp. 85-110. Peñas Felizzola, Olga L., “El enfoque conductista en la ciencia política”, Universidad Nacional de Colombia, [www.bdigital.unal.edu.co/1717/2/olgaluzpenasfelizzola.20102.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/1717/2/olgaluzpenasfelizzola.20102.pdf) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>10</sup> Barrientos del Monte, Fernando, “La ciencia política en América Latina: apuntes para una historia (estructural e intelectual) de la disciplina en la región”, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Posgrado2009-2010/Barrientos.pdf> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>11</sup> Druckman, James, N. *et al.*, “Experimentation in Political Science”, en *id.* (comps), *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp. 3-14.

la Economía, y entre las áreas de investigación que más frecuentemente lo utilizan se encuentran la Psicología Política, incluida la metodología de muestreo, la influencia de los medios de comunicación entre los votantes, los efectos y resultados de los diferentes sistemas de votación, la interacción y votación de las legislaturas, etcétera, siempre utilizando diseños experimentales y procesamiento estadístico de los resultados.<sup>12</sup>

En las últimas dos décadas, la Ciencia Política ha sido testigo de una transformación dramática en la prominencia de la investigación experimental. Las encuestas y los experimentos tanto de laboratorio como de campo, que antes eran estrategias de investigación marginales, ahora son parte fundamental de la investigación. El surgimiento de la investigación experimental, aseguran sus impulsores, es parte de una revolución más amplia en la credibilidad de las ciencias sociales, un movimiento que pone especial énfasis en la extracción de inferencias causales seguras, dejando de lado la simple especulación teórica.<sup>13</sup>

## I. CAMPAÑAS ELECTORALES

Como ejemplo de la aplicación de los descubrimientos científicos en el campo de la Ciencia Política Experimental en la vida real podemos mencionar el muy interesante libro de Sasha Issenberg, *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns*,<sup>14</sup> donde encontramos un recuento de las estrategias utilizadas por los dos partidos políticos más importantes de Estados Unidos en las últimas décadas para tratar de vencer a sus rivales, pero siempre haciendo uso de métodos estadísticos y de análisis de datos que sustenten sus acciones.

Una de las razones, según se expone en el libro, por la que se está volviendo cada vez más necesario desarrollar campañas electorales utilizando las nuevas estrategias científicas, es que los partidos políticos han ido perdiendo el contacto directo con los votantes, y ahora las campañas tienen como estrategia principal el inundar la televisión y la radio con *spots* de los candidatos. Esto ha causado que muchos posibles votantes no se sientan

<sup>12</sup> Wikipedia, the Free Encyclopedia, “Experimental Political Science”, [http://en.wikipedia.org/wiki/Experimental\\_political\\_science](http://en.wikipedia.org/wiki/Experimental_political_science) (consultado el 16 de diciembre de 2013); Druckman, James, N. *et al.*, “The Growth and Development of Experimental Research in Political Science”, *American Political Science Review*, vol. 100, núm. 4, noviembre de 2006, pp. 627-635.

<sup>13</sup> Tingley, Dustin, “The Experimental Political Scientist: Letter to the President”, *News-letter of the APSA Experimental Section*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 1-19.

<sup>14</sup> Issenberg, Sasha, *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns*, Nueva York, Crown Publishers, 2012, p. 368.



identificados ni con el partido ni con el candidato y prefieran no votar el día de la elección. Sin embargo, cuando los partidos políticos utilizan estrategias que los reconectan con su electorado, se pueden presentar resultados inesperados para los contrincantes, quienes estaban seguros de que el aparecer de forma masiva en los medios de comunicación les aseguraba la victoria.

A las personas que se dedican a explicar la política para ganarse la vida —los propios políticos, sus asesores, los medios de comunicación que los cubren— les encanta llegar a conclusiones como estas. Las elecciones se deciden por personalidades carismáticas, maniobras estratégicas, el poder de la retórica, o la escuela de pensamiento político del momento. Estos encargados de explicar la política se refugian en teorías holgadas, que ofrecen una comodidad narrativa, a diferencia del reconocimiento sincero de que las elecciones giran en torno a las motivaciones de millones de seres humanos individuales y sus psicologías desordenadas, ilógicas, y que a menudo es imposible conocer.

Así, que un candidato gane un escaño en el senado o una elección presidencial puede deberse “a los grandes cambios demográficos y las fallas tectónicas ideológicas alrededor de cuestiones culturales delicadas, o debido a una simple carta que ejerció la presión suficiente en quienes la recibieron para ir a votar, o cientos de otros factores, grandes y pequeños, que jugaron un papel en cambiar la mentalidad de la gente o consiguieron que fueran a votar”.

El libro de Issenberg consigue reconstruir el entramado detrás de las elecciones estadounidenses del último medio siglo (sin incluir la reelección del presidente Barack Obama) y nos deja ver esa otra historia no contada por los grandes medios de comunicación, pero que posiblemente estuvo detrás de las grandes victorias electorales. Sin duda algo que se agradece del libro de Issenberg es que nos da una perspectiva histórica de la evolución de los procesos electorales estadounidenses, y no solo nos menciona los avances científicos recientes.

Así, el libro comienza describiendo los primeros intentos de Harold F. Gosnell y de su profesor Charles E. Merriam en la Universidad de Chicago, por comprender las fuerzas detrás de la política de su tiempo (la década de 1920). Ellos correctamente identificaron que se estaba produciendo un cambio en el paradigma político estadounidense, que pasaba de un sistema electoral fuertemente controlado por los partidos políticos a otro en donde el peso del proceso recaía en los hombros del ciudadano común. A partir de este descubrimiento, comenzaron a realizar entrevistas enfocadas en los

inmigrantes de la ciudad de Chicago, quienes casi no se registraban en el padrón electoral, y por lo tanto se mantenían fuera del sistema político, a fin de conocer las razones de su abstencionismo.

A partir de este primer estudio, surgió en ellos el interés por promover el voto entre los inmigrantes, lo que culminó en un experimento ya clásico que consistía en enviar cartas conminando a un grupo de ciudadanos no registrados a incorporarse al padrón electoral, en varios idiomas, mientras que se mantenía a un grupo de control al que no se le hicieron llegar las cartas. El resultado fue que se registraron un diez por ciento más de ciudadanos pertenecientes al grupo experimental sobre los del grupo de control. Estos resultados se publicaron en el libro *Getting Out the Vote* en 1927, considerado por muchos como el primer trabajo de Ciencia Política que utilizó de forma estricta el método científico.

Posteriormente, Angus Campbell, un psicólogo social convertido en encuestador, comenzó a interesarse en cómo se decidían las elecciones presidenciales. Para esto, en 1952 realizó encuestas muy amplias, que terminaron en un proyecto bianual denominado *American National Election Studies*, el cual era muy caro de realizar, pero creó un repositorio de datos sobre quién votaba y por qué lo hacía. También escribió el libro *The American Voter*, el primer estudio universal y empírico sobre el comportamiento electoral.

Al inicio de la década de 1970, comenzó a cambiar de nuevo el paradigma de los científicos políticos estadounidenses. Si bien en un principio se hacía un énfasis en la fuerza movilizadora de los partidos políticos, y posteriormente, en la importancia de los votantes individuales, ahora los estudios se centran en la personalidad y fuerza de los candidatos. Samuel Popkin, un politólogo de la Universidad de California en San Diego que trabajó como asesor de campaña de Jimmy Carter, llegó a la conclusión de que aunque los votantes eran mucho más complejos que lo que los estudios previos habían indicado en un principio, incluso aquellos con diplomas universitarios nunca podrían reunir toda la información necesaria para sopesar el conjunto completo de los costos y beneficios vinculados a cada tema político o candidato. Ellos no se comportaban como un comprador, pues sabían que no obtendrían el producto que finalmente eligieron. En cambio, argumentó Popkin, tenía más sentido pensar en los votantes como inversionistas, quienes estaban conscientes de que toda información que obtuvieran para tomar su decisión requería de tiempo y esfuerzo. Es por esto que llegado el momento de elegir a un candidato, se apoyaban en atajos mentales. Interpretaban símbolos y buscaban señales donde pudieran encontrarlas y luego las extrapolaban al candidato. Popkin llamó a esto “razonamiento visceral”.

Es a finales de la década de 1970 en que se comienza a ver un fenómeno donde los científicos sociales, cargados con sus nuevas herramientas estadísticas y de análisis, abandonan el ámbito académico y se integran directamente a las campañas políticas o a empresas encargadas de asesorar a los políticos. Es así como surge la empresa *Datamatics*, que tuvo como encomienda del Partido Republicano de California crear un sistema de indexado de precintos electorales, debido a la redistribución de los vecindarios a partir de los cambios poblacionales y las luchas del movimiento de derechos civiles. El objetivo era realizar un perfil socioeconómico que describiera los vecindarios urbanos del estado de California, e identificara a los votantes indecisos. El investigador Vince Barabba junto con *Datamatics* comienza a identificar que muchos de los obreros blancos identificados con el movimiento sindicalista, y que por lo mismo votaban tradicionalmente por los demócratas, tenían más en común con los republicanos blancos que con otros obreros pertenecientes a minorías raciales, y que por lo mismo podían ser susceptibles de votar por los republicanos.

Después de Watergate, el Partido Demócrata decidió realizar un censo en todo el país con el fin de actualizar sus bases de datos nacionales. Toda la información generada en el censo se dividió en tres grupos: el primero correspondía a un índice de desempeño de los demócratas, que estimaba el desempeño promedio de los candidatos del partido en los distintos distritos electorales del país. El segundo valor correspondía a un “porcentaje de persuasión”, el cual indicaba el nivel de indecisos en un distrito; y el tercer indicador medía la volatilidad de la participación ciudadana en las elecciones y como está cambiaba entre cada elección. Estos tres índices le permitían a los estrategas electorales del Partido Demócrata separar meticulosamente los recursos para cada precinto, con lo cual se bajaban los gastos de las campañas y se maximizaban los recursos humanos y propagandísticos, pues tanto en los precintos en donde eran mayoría como en los que estaban en desventaja era menos conveniente invertir que en aquellos en donde los indecisos podían ser convencidos de votar por sus candidatos.

Sin embargo, algunos investigadores como Harold Malchow no estaban convencidos de que este tipo de acercamiento a los votantes mediante distribución de precintos fuera el más adecuado. Malchow comenzó a trabajar en el Partido Demócrata como recolector de fondos de donantes privados a través del envío de cartas personalizadas, donde se les conminaba a los simpatizantes a apoyar con recursos económicos a los candidatos. Malchow quedó fascinado con el poder que unas simples cartas personalizadas tenían para mover a la acción a la gente. Así fue como comenzó a interesarse en la práctica del contacto postal directo, que a principios de los ochenta alcan-

zaba un auge gracias a la reducción del precio del envío de gran cantidad de paquetes a través del correo, siempre y cuando fuera para causas sin fines de lucro.

Aunque Malchow se convirtió en un experto del envío de propaganda postal, rápidamente se dio cuenta de que necesitaba tener bases de datos muy actualizadas y completas para que su metodología pudiera tener un éxito aceptable. Además, muy pronto reconoció que era necesario contar con metodologías de análisis más poderosas a fin de extraer la máxima cantidad de información de los datos recabados. Con esto en mente, a principios de los noventa comienza a tomar clases de precálculo en la Universidad George Washington y atiende a seminarios de la Asociación de Marketing Directo, en donde Malchow entra en contacto con la técnica estadística denominada Detección de Interacción Automática de Chi-Cuadrado (CHAID), la cual es un árbol de decisión usado para clasificar un conjunto de datos. La técnica CHAID provee un conjunto de reglas que se pueden aplicar a un nuevo conjunto de datos sin clasificar para predecir cuáles registros darán un cierto resultado, mediante la segmentación de los datos utilizando los test de chi-cuadrado para crear múltiples divisiones.

Finalmente, en diciembre de 1995 pudo poner en práctica sus ideas sobre la influencia de las cartas personalizadas en los electores y sus conocimientos sobre estadística en una elección especial para gobernador en el estado de Oregón. Lo primero que hizo fue tomar una muestra muy representativa de los electores y los interrogó sobre su intención de voto. Después creó una matriz de datos y los analizó con la técnica CHAID. Lo que descubrió fue que un tercio de los votantes identificados como demócratas no había decidido por quién iba a votar. Aunque de acuerdo a la teoría prevalectante en el Partido Demócrata de que este tipo de electores debían de ser ignorados y no ser el blanco de nueva propaganda, a Malchow le intrigaba la razón por la cual estos votantes no habían decidido apoyar al candidato demócrata. Resultó que muchos de ellos habían apoyado a otro precandidato que había perdido la elección interna, y estaban renuentes a participar en la contienda electoral. Otro grupo estaba integrado por jóvenes pobres y sin estudios superiores, miembros típicos de la clase trabajadora blanca que durante la década de 1980 se conocieron como los demócratas de Reagan, por apoyar causas más conservadoras. Finalmente, un tercer grupo lo conformaban inmigrantes asiáticos recientes, ubicados en la ciudad de Portland, y quienes no conocían muy bien ni a los políticos locales ni los problemas del estado todavía. Aunque Malchow intentó inducir a los dirigentes del Partido Demócrata a cambiar su estrategia y acercarse a estos grupos de potenciales votantes alienados por su propio partido, no consiguió hacerlo. Sin

embargo, esta experiencia le serviría para convencerse de que estaba por el camino correcto, y de que era necesario examinar los datos de las encuestas desde otra perspectiva.

Como sigue apuntando Issenberg en su trabajo, cada vez más científicos sociales comenzaban a realizar experimentos tendentes a analizar la efectividad de las campañas electorales. Si bien, a finales de los noventa, el dinero que los partidos políticos gastaban en la promoción de los candidatos era cada vez mayor, la participación del electorado disminuía de forma sostenida en la Unión Americana. En 1998, los politólogos Don Green y Alan Gerber idearon un experimento a fin de determinar cuál de los diversos tipos de campañas utilizadas en la ciudad de New Haven, Connecticut, producía un aumento en el número de votantes el día de la elección. Para ello seleccionaron tres modelos básicos de interacción con el votante: una tarjeta postal por correo, una llamada automatizada por teléfono y una visita a domicilio de un representante electoral, cada uno con mensajes apartidistas invitando a los ciudadanos a votar.

Los resultados que obtuvieron confirmaron lo que ya se había estado descubriendo: que el contacto persona a persona es el mejor movilizador de los votantes. Si bien las tarjetas postales aumentaron la participación ciudadana en un nada despreciable 0.6%, la visita domiciliaria de un representante electoral lo hizo en un 8.7%. Las impersonales grabaciones telefónicas no tuvieron ninguna incidencia en absoluto.

Si bien es cierto que los dos grandes partidos políticos estadounidenses se resistían a incorporar muchos de estos nuevos descubrimientos y seguían prefiriendo utilizar los medios masivos de comunicación para proyectar a sus candidatos, algunos de los encargados de organizar estrategias de campaña comenzaron a prestar atención a lo que la Ciencia Política estaba generando. Uno de estos estrategas era el demócrata Paul Tully.

Para el Partido Demócrata, la década de 1980 había sido calamitosa. No solo habían perdido tres elecciones presidenciales consecutivas —dos contra Ronald Reagan y una contra George Bush Sr.— sino que el partido se encontraba claramente dividido. Fue entonces cuando Tully llegó al Comité Demócrata Nacional, el órgano del Partido Demócrata encargado de ganar las elecciones. Desde el comienzo, Tully estuvo fuertemente enfocado a recabar datos de censos poblacionales y transformar esa información en planes de acción a nivel local. Gracias a este monumental trabajo, William Clinton pudo ganar la presidencia en dos ocasiones, y en las elecciones de 2000 todo parecía indicar que los demócratas seguirían en la Casa Blanca cuatro años más.

Aunque al final del proceso electoral George Bush Jr. había vencido a Al Gore, los demócratas habían demostrado una vez más la fuerza de su estructura electoral. Ahora era el turno de que los republicanos comenzaran a implementar estrategias que les permitieran ser más competitivos y ganar esos puntos porcentuales extra que terminaban siendo la diferencia en elecciones tan cerradas como la de 2000. Karl Rove, el jefe de campaña del ahora presidente Bush Jr., comenzó a preparar un plan para asegurar la reelección republicana.

Una de las primeras acciones de Rove fue designar a Matthew Dowd como el encargado del proyecto denominado *72-Hour Task Force*, en referencia a los últimos tres días de campaña donde los demócratas terminaban tomando la delantera de la contienda. Su misión era simple: desarrollar estrategias para elevar el nivel de votación de los conservadores y simpatizantes republicanos. Lo primero que diseñaron fueron experimentos basados en los descubrimientos de Green y Gerber, poniendo énfasis en el contacto directo entre los representantes del partido y los votantes.

Como ejemplo está el experimento en el estado de Virginia, en donde se seleccionaron dos ciudades con porcentajes de votación a favor del Partido Republicano muy similares. Una de ellas fue el Condado de Frederick, en donde los investigadores lanzarían una campaña intensa de llamadas telefónicas y visitas a casas para promover el voto a favor de los republicanos. La otra fue Roanoke, en donde se siguió la estrategia de campaña tradicional, centrada en los mensajes televisivos. Cuando llegaron los resultados de la votación para elegir al gobernador de Virginia, el equipo de Dowd observó los resultados: en Frederick el número de votantes republicanos había aumentado un 4% con respecto a Roanoke, diferencia muy importante a la luz de los resultados tan cerrados que se pronosticaban para la elección presidencial de 2004. Para fines de 2001, el equipo de Dowd ya había realizado más de cincuenta experimentos parecidos.

Sin embargo, el grupo *72-Hour Task Force* iría un paso más allá en los análisis de datos, y con ello cambiaría la forma en que se diseñan las campañas electorales en Estados Unidos. Lo único que necesitaban era un consultor político con un pasado como encuestador e investigador comercial. Alexander Gage había estudiado Ciencia Política en la Universidad de Michigan, pero desde su graduación solo había trabajado en empresas encuestadoras y de sondeos de opinión. Estas empresas, como Market Opinion Research y Market Strategies en un principio trabajaban para candidatos a puestos políticos, pero lentamente se fueron enfocando en una clientela que incluía a empresas comerciales.

Cuando Gage se unió al grupo de Dowd, lo que pudo notar es que el principal problema que tenían los estrategas republicanos es que no sabían en dónde estaban sus votantes. Era claro que desconocían quienes eran sus “clientes”. Como se aproximaban las elecciones en el estado de Michigan, Gage recomendó que se hiciera un estudio piloto en ese estado, y si las cosas funcionaban, se extrapolara al resto del país para el 2004. Después, convenció a la dirigencia del partido para que comprara los datos del consumidor de la empresa *Axiom*, que mantenía registros de casi todos los ciudadanos estadounidenses. Estos millones de datos sobre casi cada hábito de consumo de los ciudadanos se confrontarían con la base de datos que poseía el Partido Republicano sobre sus votantes registrados. Con estos datos cruzados condujo encuestas sobre las próximas elecciones en una muestra representativa, y después dejó que un programa algorítmico encontrara patrones entre las características personales y las creencias políticas de los votantes. Esta nueva información le permitía a Gage crear *clusters* de votantes, independientemente de su ubicación geográfica, y convertirlos en el blanco de la propaganda del partido. Posteriormente, estos posibles votantes conservadores detectados eran visitados por voluntarios de la campaña o telefonados para invitarlos a votar por los republicanos. Este nuevo método, en un principio, Gage lo denominó “supersegmentación”, pero terminó conociéndose como *Micro Targeting*.

Una opción que permitía el *Micro Targeting* era la de utilizar técnicas de presión en ciertos votantes para obtener una respuesta emocional de ellos, a partir de los perfiles creados por el modelo. Así, a personas con un perfil bastante conservador se les podían tocar ciertos temas denominados “puntos de ira” (impuestos, aborto, política exterior estadounidense, etcétera) para después decirles que el presidente Bush Jr. pensaba como ellos, mientras que los “puntos placenteros” resaltaban los aciertos en la política del presidente, como la reforma al sistema educativo. Estas estrategias resultaron ser altamente efectivas, lo que aseguró un segundo periodo en la Casa Blanca a los republicanos.

De acuerdo a Issenberg, la utilización del *Micro Targeting* por parte del Partido Republicano constituyó toda una sacudida para los demócratas, quienes desde hacía décadas basaban su estrategia en el acercamiento directo con los votantes, especialmente los días previos a la votación. Ante el desconcierto de la derrota, el Comité Demócrata Nacional comenzó a investigar qué es lo que habían hecho los republicanos para ganar. Investigadores como Mike Podhorzer, Ken Strasma o Malchow llegaron a la conclusión de que no era tan importante la base de datos en sí desarrollada por Dowd, Gage y compañía, sino el acercamiento directo que habían tenido



los republicanos con el electorado, algo que no sucedió con la campaña de John Kerry. De todas formas, los demócratas comenzaron a incorporar el *Micro Targeting* en sus estrategias de campaña, a fin de no quedar rezagados con respecto a sus adversarios, y crearon el Analyst Institute, que tenía la misión de desarrollar experimentos que permitieran darles una ventaja en las próximas elecciones presidenciales.

Si bien es cierto que hasta ese momento la construcción de bases de datos con la mayor cantidad de información era la tendencia imperante, lentamente el Partido Demócrata comenzó a ver a la Psicología como una herramienta para atraer votantes, gracias al psicólogo Todd Rogers. Los intereses académicos de Rogers lo habían llevado a interesarse en la Psicología Conductual, una nueva subdisciplina que veía al cerebro como un instrumento fallido para tomar las decisiones más difíciles de la vida. También estaba influenciado por los escritos de Robert Cialdini, quien demostró que los consumidores no eran capaces de tomar decisiones racionales.

A Rogers lo que le atraía era el conocer las razones por las que las personas de hecho deciden votar. Si bien tuvo algunos acercamientos a campañas electorales mientras estudiaba en la universidad, terminó por decepcionarse de la política. Sin embargo, continuó leyendo los escritos de Cialdini, en especial sobre las “normas sociales” y cómo las normas cautelares (no debes de tirar basura, por ejemplo) tenían un menor efecto en el comportamiento de las personas que las normas descriptivas (poca gente tira basura), por lo que decidió que valía la pena aplicarlas al proceso de votación.

Por otro lado, el consultor político Mark Grebner notó un dato singular: en el Census Bureau's Current Population Survey, que anualmente prepara un reporte sobre el mercado laboral, cada dos años incluye preguntas sobre los procesos electorales nacionales. No pregunta por quién votó la gente, sino simplemente si votó o no. Lo interesante es que los números de los ciudadanos que contestan afirmativamente siempre tienen que ser revisados a la baja, una vez que los investigadores y los miembros de las comisiones estatales electorales dan los números oficiales de la participación ciudadana, hasta en un 10%. Lo cual indica que la gente miente sobre su participación en los procesos de elección. A Grebner eso comenzó a intrigarle, en especial porque en un sistema donde no es obligatorio votar y el voto es secreto, no hay una necesidad de mentirle al encuestador, a menos de que la gente sintiera una presión social por no ser señalado como alguien que no cumple con su deber cívico.

Por tanto, Grebner decidió realizar un experimento en el cual se amenazara a los ciudadanos que no fueran a votar con exponerlos ante sus vecinos. Para esto escogió las primarias de Michigan a realizarse en 2006, y



después de escoger una muestra significativa de la población, mandó cuatro tipos de cartas a los ciudadanos que involuntariamente participarían en su experimento. Las cartas iban desde una invitación a votar, hasta otras amenazando con revelar el historial de abstencionismo si no acudían a votar en agosto. La respuesta que obtuvo fue abrumadora, en especial de quienes se sintieron amenazados con verse expuestos. Sin importarle los insultos y las llamadas telefónicas amenazantes, decidió esperar hasta pasadas las elecciones para ver los resultados. Lo que vio le sorprendió: en el grupo de control había votado el 29.7%, los que habían recibido cartas apelando a su deber cívico votaron casi un 32%, y así hasta llegar a quienes se les había prometido revelar su historial con sus vecinos. El resultado lo sorprendió: 37.8% votó, lo cual lo convertía en el método más efectivo para promover el voto.

Simultáneamente Rogers estaba llegando a la misma conclusión de Grebner: que para movilizar a los votantes se debía hacerlos sentir que era necesario su voto. Cada vez era más claro que invitarlos a votar es como invitarlos a una reunión social. De hecho, Rogers había realizado un experimento en las elecciones primarias a gobernador de Kentucky, en donde a más de medio millón de hogares se les llamó por teléfono invitándolos a realizar una encuesta. Entre quienes aceptaron realizarla lo que se les preguntaba no era por quién iban a votar, ni su afiliación política, sino en qué momento acudirían a votar: ¿en la mañana o en la tarde? ¿Llegará a las casillas en automóvil o en transporte público? A Rogers no le interesaban las respuestas, sino simplemente si respondían o no, ya que lo que él estaba probando era el “efecto psicológico de la planeación”. Es decir, quienes se visualizan realizando alguna acción muy frecuentemente terminan por realizarla.

Todas estas ideas y resultados experimentales los llevó Rogers al centro de investigación demócrata Analyst Institute, donde Mike Podhorzer estaba listo para escuchar sus propuestas.

## II. CÓDIGOS QR Y APLICACIONES PARA *SMARTPHONES*

La presencia de los políticos en Internet comienza a ser un fenómeno cada vez más común. Ahora no es difícil encontrar a los candidatos a casi cualquier puesto público utilizando plataformas como *YouTube*, *Facebook* o *Twitter* para difundir sus propuestas de gobierno o simplemente para mantenerse en contacto con sus bases o con votantes potenciales. Incluso en Estados Unidos, el presidente Barack Obama cuenta con una red social, *My.BarackObama.com* (MyBO), que le permitió recaudar fondos para su re-

elección de 2012 entre sus partidarios,<sup>15</sup> y actualmente le sirve para, entre otras cosas, difundir los beneficios de su programa de salud, el denominado *Obamacare*.

Una de las innovaciones tecnológicas que puede revolucionar la forma en que se llevan a cabo las contiendas electorales es el código QR. Con millones de potenciales votantes utilizando teléfonos inteligentes y dispositivos móviles o *tablets*, los analistas políticos y asesores de campañas deben de comenzar a prestar atención a las posibilidades que este sistema relativamente barato les ofrece para proyectar a sus candidatos con los usuarios de nuevas tecnologías, especialmente los jóvenes.

Pero primero debemos de entender en qué consiste esta codificación. Un código *Quick Response* o QR es un tipo de código bidimensional o de tipo matriz que contiene una gran cantidad de información que puede ser leída fácil y rápidamente por el consumidor. Es especialmente útil debido a que los datos encriptados en el código QR pueden ser procesados a gran velocidad. Fueron desarrollados en 1994 por el equipo del diseñador Masahiro Hara para la empresa japonesa Denso Wave Incorporated, una subsidiaria de Toyota, como una alternativa más eficiente a los códigos de barras tradicionales.<sup>16</sup> De acuerdo a la página web *qrcode.com* el sistema QR tiene seis ventajas sobre los otros códigos:<sup>17</sup>

a) Tiene una alta capacidad para codificar datos: puede manejar miles de caracteres en diversos lenguajes, como el binario, numérico, alfanumérico o *Kanji*—escritura japonesa— (véase ilustración 1 en la página siguiente).

b) Tamaño pequeño de impresión: como el código QR almacena información tanto vertical como horizontalmente, la superficie que abarca puede ser hasta de un décimo de la ocupada por un código de barras tradicional. Actualmente existen los Micro QR, para espacios aún más pequeños (véase ilustración 2, *infra*, p. 257).

c) Puede codificar símbolos *Kanji* y *Kana*: debido a que fue desarrollado en Japón, este código puede almacenar información contenida en los caracteres tradicionales de la escritura japonesa (véase ilustración 3, *infra*, p. 258).

<sup>15</sup> Organizing for Action, “Update Your Monthly Donation and Join Team 2012”, *MyBarackObama.com*, <http://my.barackobama.com/page/s/transfer-recurring-2012> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>16</sup> QR Code.com, “History of QR code”, *qrcode.com*, <http://www.qrcode.com/en/history/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>17</sup> QR Code.com, “What is a QR code?”, *qrcode.com*, <http://www.qrcode.com/en/about/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

## Ilustración 1



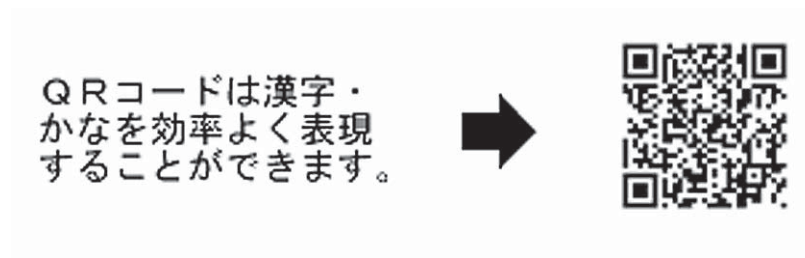
Tomado de [www.qrcode.com](http://www.qrcode.com).

## Ilustración 2



Tomado de [www.qrcode.com](http://www.qrcode.com).

### Ilustración 3



Tomado de [www.qrcode.com](http://www.qrcode.com).

d) Resiste al daño y la suciedad: debido a su capacidad de corrección de errores, los datos encriptados pueden ser restaurados gracias a las unidades denominadas *codewords* que lo conforman (dependiendo del daño sufrido será la capacidad de restauración).

e) Es legible desde cualquier ángulo: este código tiene una capacidad de lectura de 360 grados (omnidireccional), debido a los patrones detectores de posición localizados en tres de las esquinas del código (véase ilustración 4 en página siguiente).

f) Presenta una estructura modular: los códigos QR pueden dividirse en múltiples áreas de datos más pequeñas (hasta en 16 unidades) o inversamente, la información almacenada en múltiples símbolos QR puede ser reconstituida como un solo símbolo de datos (véase ilustración 5, *infra*, p. 261).

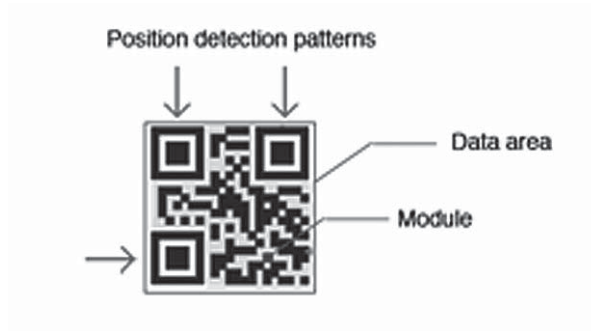
Una innovación que disparó su popularidad fue que los teléfonos inteligentes (*smartphones*) y las *tablets* comenzaron a utilizar aplicaciones de escaneo y lectura de los códigos QR que permite desplegarlos y convertirlos en información útil, como las direcciones URL típicas de los sitios web, lo cual ha sido aprovechado por un creciente número de empresas para promocionar sus productos. Sin embargo, de acuerdo a algunos analistas políticos como Maegan Carberry,<sup>18</sup> el código puede ser utilizado también por las instituciones políticas para mantenerse en contacto con su base de votantes. Algunas de las ventajas de utilizar el código QR en las campañas políticas que Carberry menciona son las siguientes:

1. Información de la campaña: sin duda esta es una de las ventajas más importantes que ofrecen los códigos QR. Con un simple escaneo, las personas interesadas en las propuestas de un candidato pueden tener acceso inmediato a su plataforma política, descargable desde el propio sitio web del candidato o su partido. Es probable que en un futuro próximo los jóvenes ya no reciban llamadas telefónicas invitándolos a votar, sino un código QR, con toda la información sobre los diversos candidatos a fin de que puedan emitir su voto de forma razonada.

2. Organización de campo: en política, nada sustituye las interacciones persona a persona, especialmente para atraer nuevos seguidores. En este sentido, los códigos QR pueden servir para organizar campañas que recluten al instante partidarios a mítines, discursos, eventos de apoyo al candidato o a su partido político.

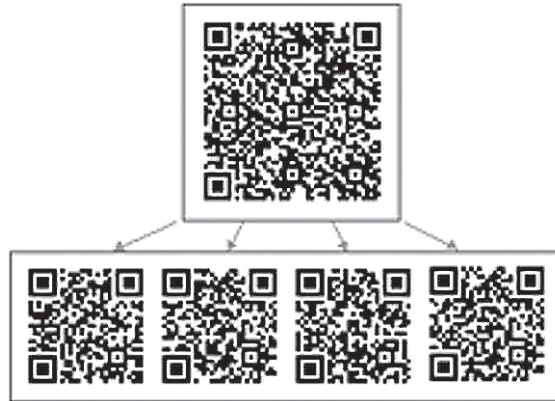
<sup>18</sup> Carberry, Maegan, “5 Ways QR Codes Could Shake up the 2012 Election”, *Mashable*, <http://mashable.com/2011/09/22/qr-codes-election/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

## Ilustración 4



Tomado de [www.qrcode.com](http://www.qrcode.com).

## Ilustración 5



Tomado de [www.qrcode.com](http://www.qrcode.com).



También pueden servir para conectar con seguidores en otros estados, para contestar sondeos o encuestas de opinión, para hacer donaciones, participar en eventos con los candidatos o recibir su propaganda.

3. Donaciones: es especialmente útil en países donde está permitido que la ciudadanía aporte dinero directamente a la campaña política de los candidatos. Actualmente, un recolector de fondos debe dirigirse a un barrio, una escuela o un festival popular para pedir donaciones entre los asistentes, asumiendo la responsabilidad de llevar y entregar dichos fondos al centro de campaña. Con los códigos QR se pueden solicitar pequeñas donaciones a través de transacciones móviles directas. La experiencia también sería social: el contribuyente puede compartir al instante su donación a través de redes sociales y animar a sus amigos para que donen también.

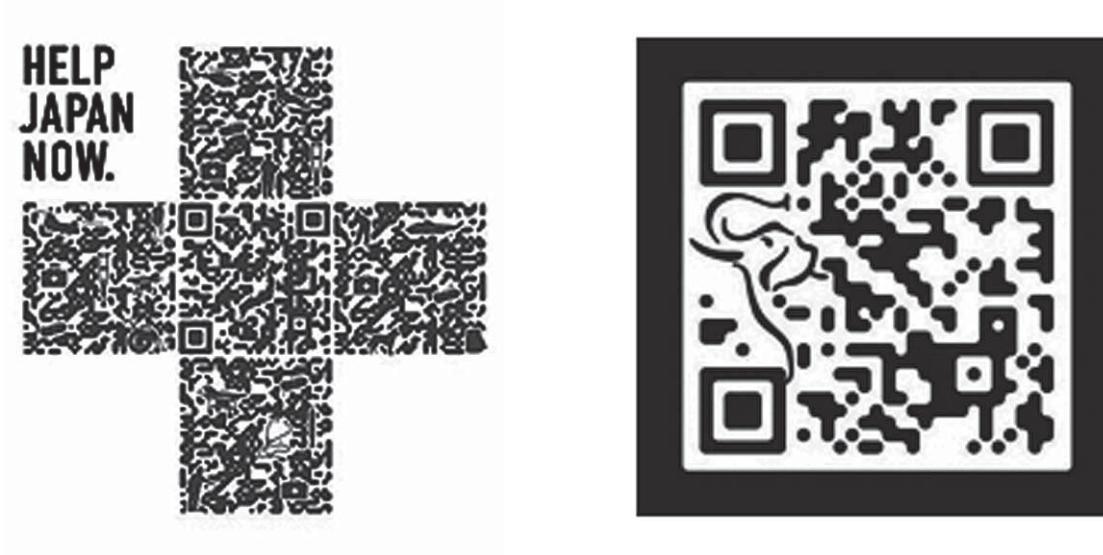
4. Apoyos públicos: los estrategias de campaña continuamente están buscando formas de utilizar el apoyo que dan las celebridades identificadas con los candidatos a fin de conseguir más votos. Los códigos QR ofrecen la oportunidad de ser creativos: pueden facilitar el acceso a contenido exclusivo como videos, *tweets*, fotos y mercancía de las celebridades apoyando a los candidatos o sus partidos políticos. Ahora con los nuevos códigos QR que integran diseños artísticos específicos,<sup>19</sup> las celebridades también tendrán acceso a imágenes hechas a su medida, con códigos específicos afines a sus sentimientos e identidades, lo que repercutiría en que más personas se enteren del mensaje que quieren dar y lo compartan a través de sus redes sociales y con sus seguidores en eventos en vivo (véase ilustración 6 en la página siguiente).

5. Mercancías: los candidatos pueden incluir códigos QR en sus *posters*, camisetas, gorras, vasos y en todo tipo de productos de campaña.<sup>20</sup> Al igual que la inclusión de direcciones de *Twitter* y *Facebook*, que ya se han vuelto tan comunes en los materiales de promoción política, los códigos QR pueden comenzar a ser una imagen habitual en las campañas electorales. También pueden incluirse los códigos en fotografías de los candidatos para luego distribuirlas en *Twitter*, *Facebook*, *Google+* y todo tipo de redes sociales.

<sup>19</sup> Elliott, Amy-Mae, “15 Beautiful and Creative QR Codes”, *Mashable*, [http://mashable.com/2011/07/23/creative-qr-codes/#\\_](http://mashable.com/2011/07/23/creative-qr-codes/#_) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>20</sup> Love, Margaret, “Election Politics Cast your Ballot or Scan QR Code”, *MobilQRcodes*, <http://www.mobileqrcodes.us/readers/scan.html> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

## Ilustración 6



Tomado de *mashable.com*.

6. Movilización de la gente a votar: en varios estados de los Estados Unidos, como Colorado, California o Indiana, es posible registrarse en el padrón electoral a través de Internet,<sup>21</sup> por lo que los códigos QR pueden ser una herramienta valiosa para las campañas que buscan incorporar a grupos de votantes difíciles de alcanzar, como los hijos de inmigrantes. También permitiría a personas que se cambiaron recientemente de dirección poder actualizar su situación domiciliaria en la base de datos del distrito electoral local de forma rápida, y así no perder la oportunidad de emitir su voto el día de la elección.

Si bien los diversos usos del código QR propuestos por Carberry todavía no son más que posibilidades, en algunos lugares ya se comienzan a aprovechar las ventajas ofrecidas por esta tecnología. Como ejemplo, se puede mencionar a la Junta de Elecciones y Registro de Votantes del Condado Lake, en Indiana, EUA, quienes en octubre de este año mejoraron su sistema de registro electoral al incorporar el código QR.<sup>22</sup>

“Seremos el condado más grande del estado en usar esto”, comentó Mike Brown, director de la Junta.<sup>23</sup> A través de un teléfono inteligente cualquier persona puede saber si se encuentra registrada para votar, ya que al escanear el código, este redirige al usuario a la página web del Registro de Votantes del estado de Indiana. Si el votante no se encuentra registrado, pero desea hacerlo, o quiere actualizar su información domiciliaria, nuevamente se le redirige a la página móvil de la Junta de Elecciones y Registro de Votantes del Condado Lake. Al finalizar el trámite, la página web le indica dónde se encuentra localizada su casilla para votar. Los códigos QR se colocarán en cada casilla, para que los votantes puedan saber si están en la casilla que les corresponde.

Si bien la efectividad medible de las ventajas que ofrece el código QR se mantiene relativamente sin probar en las campañas a gran escala, es muy factible que en un futuro no muy lejano este tipo de nuevas tecnologías sean parte común de las campañas políticas, incluso en nuestro país. Después de todo, la utilización de las redes sociales para promover a los candidatos políticos parecía algo remoto y hasta excéntrico, y en la actualidad es algo muy común.

<sup>21</sup> National Conference of State Legislatures, “Online Voter Registration”, *NCSL*, 14 de noviembre de 2013 (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>22</sup> Conley, Kitty, “Electronic Poll Books and QR Code System available to Voters”, *Post-Tribune*, 22 de octubre de 2013, <http://posttrib.suntimes.com/crownpointstar/23217923-551/electronic-poll-books-and-qr-code-system-available-to-voters.html> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>23</sup> *Idem*.

Otros elementos tecnológicos que ya están haciendo su aparición en el terreno electoral son las aplicaciones para teléfonos inteligentes. Aunque pudiera parecer que son lo mismo, los códigos QR y las aplicaciones difieren en un punto esencial: los primeros son imágenes que pueden estar colocadas casi en cualquier parte y sirven para dar mensajes cortos al usuario o para dirigirlo a páginas web externas con contenidos diseñados por el creador del código, mientras que los segundos son programas que el usuario tiene que descargar a su teléfono o tableta a fin de poder realizar las acciones que el creador del programa ideó.

Si bien es cierto que el instalar las aplicaciones implica un interés importante por parte del usuario, las posibilidades que ofrecen este tipo de programas son mucho mayores que las ofrecidas por las formas típicas de propaganda electoral, como los anuncios por televisión, los panfletos o carteles. En los Estados Unidos, tanto los partidos políticos como los candidatos y las juntas electorales están comenzando a desarrollar aplicaciones con una gran variedad de funciones en el campo electoral.

Un ejemplo es la aplicación diseñada por el Partido Demócrata para su Convención Nacional del 2012, la cual proveía un portal móvil para quienes asistieron al evento realizado en Charlotte, Carolina del Norte, en septiembre de ese año. El programa contaba con enlaces en vivo de los discursos de los participantes, ofrecía fotos y videos de lo que sucedía entre bastidores, así como mensajes de los blog políticos referentes a la Convención, notas de prensa y los *tweet* de las personalidades presentes en el evento. También tenía integrado un mapa interactivo de la ciudad de Charlotte, y una lista de los restaurantes, tiendas y atractivos turísticos cercanos al centro de convenciones.<sup>24</sup>

Como ocurre con los códigos QR, las aplicaciones son muy utilizadas por las juntas electorales estadounidenses para facilitar el proceso de registro de votantes, sobre todo de los jóvenes que van a sufragar por primera vez. Así, la ciudad de Nueva York, con la aplicación *NYC Votes*, es una de las pioneras en diseñar este tipo de programas para facilitar el registro de los votantes. “Queremos que la gente sienta el mismo poder y relación con esta ‘tienda de la democracia’ como lo siente por *Amazon*”, comentó Art Chang, miembro de la junta de finanzas de la ciudad (véase, enseguida, ilustración 7).<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Klapper, Ethan, “DNC releases iPhone, iPad app”, *The Huffington Post*, 7 de agosto de 2012, [www.huffingtonpost.com/2012/08/07/dnc-iphone-ipad-app\\_n\\_1749688.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/08/07/dnc-iphone-ipad-app_n_1749688.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>25</sup> Corasaniti, Nick, “Elections to be Easier for Voters with an app”, *The New York Times*, 6 de agosto de 2013, [www.nytimes.com/2013/08/07/nyregion/registration-as-a-voter-to-be-easier-via-phone.html](http://www.nytimes.com/2013/08/07/nyregion/registration-as-a-voter-to-be-easier-via-phone.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

## Ilustración 7



Tomado del [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

Otro ejemplo es el estado de Texas, con su programa *Vote Texas*,<sup>26</sup> o las ciudades de Calgary<sup>27</sup> y Edmonton,<sup>28</sup> en Canadá, que también han desarrollado aplicaciones para facilitar la inscripción de los votantes, solo por mencionar algunos. Pero quien hasta el momento ha llevado la utilización de este tipo de programas a un mayor nivel de integración con las campañas políticas ha sido el presidente Barack Obama, quien para su reelección en 2012 integró un ejército de voluntarios que tenían como fin sondear la intención de voto en algunos distritos electorales estadounidenses. Para ello, los voluntarios disponían de una aplicación que contenía un cuestionario detallado, a fin de saber si el entrevistado estaba a favor o no del presidente Obama. Una vez completado el cuestionario, este se enviaba inmediatamente a *VoteBuilder*, la base de datos central de la campaña demócrata que contenía la información de los partidarios del presidente, a fin de que se diseñaran las estrategias necesarias para asegurar su reelección.<sup>29</sup>

Sin duda este tipo de nuevas tecnologías estarán cada vez más presentes en las campañas electorales futuras, pues ofrecen a quienes las diseñan ventajas muy importantes en un área crítica para las elecciones: el acceso a la información de forma personalizada.

### III. TEST DE ASOCIACIÓN IMPLÍCITA

Como ya se ha mencionado en este capítulo, cada vez hay más evidencia que demuestra que el factor psicológico juega un papel importante en las campañas políticas modernas. Si bien es cierto que la Psicología Política no es una disciplina nueva (el término fue acuñado por el etnólogo francés Adolph Bastian en 1860), la mayoría de los estudios, especialmente en la primera mitad del siglo pasado, se enfocaban principalmente en dilucidar las motivaciones detrás de los líderes políticos, mediante el uso de teorías psicoanalíticas.

<sup>26</sup> Vote Texas, “App available for Android, iPhone, and iPod touch”, Office of the Texas Secretary of State, <http://votetexas.gov/app/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>27</sup> The City of Calgary, “Download YYC Vote Today”, [www.calgary.ca/mobileapps](http://www.calgary.ca/mobileapps) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>28</sup> The City of Edmonton, “Election Mobile apps”, [www.edmonton.ca/city\\_government/municipalelections/election-mobile-apps.aspx](http://www.edmonton.ca/city_government/municipalelections/election-mobile-apps.aspx) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>29</sup> Shear, Michael D., “Obama Campaign releases iPhone app for Canvassing”, The Caucus, The Government and Politics Blog of The Times, 31 de julio de 2012. <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2012/07/31/obama-campaign-releases-iphone-app-for-canvassing/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

Muy pocos trabajos se pueden encontrar que investigaran seriamente los temas electorales, principalmente porque esta disciplina aceptaba el modelo de toma de decisiones del actor racional (que supone que los seres humanos toman decisiones de forma lógica y racional, después de analizar las opciones objetivamente). Sin embargo, en las últimas décadas del siglo pasado comenzaron a plantearse serias dudas a este modelo, y surgieron investigaciones que demostraban los sesgos y heurísticos presentes en el razonamiento de las personas, lo que permitió que esta disciplina comenzara a plantearse teorías alternativas para explicar la conducta humana.

Entre los modelos que comenzaron a surgir, resalta el desarrollado por los investigadores Anthony G. Greenwald y Mahzarin R. Banaji, que ellos denominaron *cognición social implícita*.<sup>30</sup> El concepto central para este modelo son las *actitudes implícitas*, que ellos definen como “las trazas de experiencias pasadas introspectivamente no identificadas que median sentimientos, pensamientos o acciones de forma tanto favorable como no favorable hacia objetos sociales”. Es decir, que las actitudes implícitas son actitudes que están bajo el control de la activación automática de la mente sin que exista una conciencia de que la actitud está siendo expresada al momento de la acción. De acuerdo a esta teoría, fenómenos sociales como el racismo, la discriminación por género, por estatus social o por edad, entre otros, tendrían un origen no consciente.

Debido a este componente no consciente, las mediciones de actitudes de tipo explícito, como serían los cuestionarios, donde es necesario que el entrevistado analice sus propias actitudes, presentan problemas de validez científica, y por lo tanto otro tipo de herramienta es necesaria. Durante años, los psicólogos han estado desarrollando formas más sutiles de medición que permitan identificar claramente las actitudes no conscientes.<sup>31</sup> Estas mediciones, denominadas implícitas, son las que pueden darles indicios a los investigadores de las razones por las que las personas actúan como lo hacen.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Greenwald, Anthony G. y Banaji, Mahzarin R., “Implicit Social Cognition: Attitudes, Self-esteem, and Stereotypes”, *Psychological Review*, vol. 102, núm 1, 1995.

<sup>31</sup> Greenwald, Anthony G. *et al.*, “Measuring Individual Differences in Implicit Cognition: The Implicit Association Test”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 74, núm. 6, 1998.

<sup>32</sup> Fazio, Russell H. *et al.*, “Variability in Automatic Activation as an Unobtrusive Measure of Racial Attitudes: a Bona Fide Pipeline?”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 69, núm. 6, 1995, pp. 1013-1027; Gawronski, B. *et al.*, “Are ‘Implicit’ Attitudes Unconscious?”, *Consciousness and Cognition*, vol. 15, núm. 3, 2006, pp. 485-499.



Ante la necesidad de contar con un método de medición de actitudes implícitas confiable, los propios Greenwald y Banaji desarrollaron en la década de 1990 un instrumento denominado Test de Asociación Implícita (Implicit Association Test) o TAI, el cual se introdujo a la literatura científica en 1998, en el *Journal of Personality and Social Psychology*, después de varios años de refinamiento y prueba de los parámetros en los laboratorios de las universidades de Washington y Yale.<sup>33</sup>

De acuerdo a sus creadores, el TAI mide la fuerza de las asociaciones automáticas entre pares de conceptos, denominados categorías y atributos.<sup>34</sup> La idea central detrás del TAI sostiene que cuando el cerebro humano se ve ante la disyuntiva de tomar una decisión lo más rápido posible (en cuestión de milisegundos), no lo hará de forma aleatoria, sino que lo realizará de forma precisa, racional y realista, si bien no consciente, involucrando fuertemente el factor afectivo o emotivo.<sup>35</sup>

Para lograr dicho propósito, los participantes de la prueba deben hacer una categorización dual de diversos estímulos individuales en un monitor o computadora lo más rápido posible, en donde una de las categorizaciones involucra la discriminación entre palabras positivas y negativas, mientras que la otra discrimina entre dos estímulos visuales (en forma de palabras, símbolos o imágenes). Se asume que las respuestas se facilitarán (y por lo tanto serán más rápidas y acertadas) cuando las categorías que están cercanamente asociadas comparten una respuesta, en comparación con el caso contrario.<sup>36</sup>

Actualmente, investigadores de varios países han comenzado a adaptar esta herramienta de medición implícita a sus condiciones locales, y se han desarrollado TAI que intentan sondear las actitudes implícitas sobre diversos temas de interés regional, entre ellos los electorales. Es por esto que investigadores de las universidades de Harvard, Virginia y Washington han unido esfuerzos para crear un proyecto de investigación continuo en línea, sin fines de lucro, denominado *Proyecto Implícito*, que provea un ambiente virtual cómodo, seguro y bien diseñado para continuar explorando

<sup>33</sup> Greenwald, Anthony G. *et al.*, *op. cit.*, nota 31, 1998.

<sup>34</sup> Greenwald, Anthony G. *et al.*, "Understanding and using the Implicit Association Test: I. An improved Scoring Algorithm", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 85, núm. 2, 2003, pp. 197-216.

<sup>35</sup> Glaser, Jack y Salovey, Peter, "Affect in Electoral Politics", *Personality and Social Psychology Review*, vol. 2, núm. 3, 1998, pp. 156-172.

<sup>36</sup> Lane, Kristin A. *et al.*, 2007, "Understanding and using the Implicit Association Test: IV", en Wittenbrink, Bernd y Schwarz, Norbert (coords.), *Measures of Attitudes*, The Guilford Press, pp. 59-61; Greenwald, Anthony G. *et al.*, *op. cit.*, nota 31, 1998.



los fenómenos psicológicos, y al mismo tiempo, provea a los visitantes y participantes una experiencia tanto educativa como interesante. Este proyecto, está alojado en el servidor de la Universidad de Harvard, en la siguiente dirección de internet: <https://implicit.harvard.edu/implicit/>, e incluye Test de Asociación Implícita autoaplicables sobre una variedad de temas.

Como ya se mencionó, el TAI sirve para evaluar, entre otros tópicos, las preferencias implícitas de los electores. Debido a los buenos resultados que la implementación del TAI ofreció en otros estudios sobre elecciones, el capítulo de México del Proyecto Implícito, liderado por el doctor Alfonso Ayala Sánchez, decidió realizar un experimento sobre las preferencias electorales de los mexicanos. El objetivo del estudio sería comparar el TAI con dos métodos explícitos y determinar si existía una correlación entre ambos métodos. A diferencia de otros temas, en el electoral se ha descubierto que las actitudes explícitas se correlacionan de manera fuerte con las actitudes implícitas, por lo que el equipo del Proyecto Implícito de México decidió probar si sucedía lo mismo con el electorado mexicano.<sup>37</sup>

El primer ejercicio se llevó a cabo en 2006, pero ante la repuesta favorable obtenida y lo cerrado de las contiendas se decidió repetirlo en 2012. La dinámica del experimento era muy simple: las personas que entraran al sitio web del Proyecto Implícito, después de contestar algunas preguntas para conocer sus características personales generales (edad, género, lugar de residencia, etcétera), y sus preferencias políticas, tenían que contestar dos mediciones explícitas: la primera, denominada “termómetro de sentimientos”, consistía en que los participantes tenían que clasificar sus sentimientos hacia los candidatos en una escala del 1 al 10, donde el 1 correspondía a sentimientos muy negativos y el 10 a sentimientos muy positivos; y la segunda, denominada “escala Likert de preferencias”, le pedía a los participantes que evaluaran cuál era su candidato favorito y la fuerza de su preferencia. La escala tenía cinco opciones, cuyo rango iba desde “*prefiero fuertemente al candidato 1 sobre el candidato 2*” hasta “*prefiero fuertemente al candidato 2 sobre el candidato 1*”.

Una vez terminados estos pasos, se continuaba con los TAI. Para realizar el test, el participante necesitaba contar con una computadora con un navegador de Internet con Javascript habilitado y un teclado. Cada test contaba con siete ítems, donde se proyectaban fotografías de los candidatos y palabras con una valencia, ya fuera positiva o negativa, que el sujeto que

<sup>37</sup> Ayala, Alfonso y Martínez Vinzoneo, Daniel, “Análisis de los resultados del Test de Asociación Implícita de la elección presidencial mexicana de 2012”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 12, 2013, pp. 59-99.

realizaba el examen debía parear de acuerdo a lo indicado en la prueba. El primero, segundo y quinto bloque de ítems eran de práctica, es decir, el programa que calcula los resultados no los tomaba en consideración al momento de realizar el análisis, y solo servían para que el usuario se familiarizara con la prueba. En ellos únicamente aparecen las imágenes de los candidatos o las palabras positivas y negativas. En cambio, el tercero, cuarto, sexto y séptimo bloque de ítems eran críticos para que el programa analizara la asociación implícita (positiva o negativa) del usuario con los candidatos, ya que se le pedía que relacionara la imagen de los candidatos con palabras, tanto positivas como negativas, y dependiendo de su velocidad de reacción al apretar las teclas del ordenador el programa del TAI calculaba por cuál de los dos candidatos se tenía una preferencia mayor.<sup>38</sup>

Durante todo el TAI, cuando los participantes cometían un error, una X roja aparecía en la pantalla, ligeramente por debajo de los estímulos, y el participante tenía que tomar la decisión correcta para poder continuar con el ejercicio. Los tiempos de respuesta reflejaron el periodo transcurrido desde que se presentaron los estímulos hasta que los participantes eligieron la respuesta correcta. En todo momento se le recordaba que tenía que clasificar los estímulos de forma rápida, pero sin cometer demasiados errores.<sup>39</sup>

Al finalizar cada test, los usuarios conocían cuál era su preferencia implícita por cualquiera de los candidatos. Los resultados de las preferencias podían variar, desde muy pequeña o inexistente a leve, moderada o fuerte por alguno de los políticos. Una vez que se tuvieron los resultados de ambos tipos de mediciones, se procedió a darles un tratamiento estadístico a fin de determinar las posibles relaciones entre los diversos ensayos. Todos estos cálculos fueron realizados utilizando el *software* IBM SPSS Versión 19.

El TAI de la elección presidencial del 2006 estuvo en línea desde junio de 2006 hasta julio de 2007. Los tres test que era posible aplicar eran los siguientes:

Opción 1: Andrés Manuel López Obrador *vs.* Roberto Madrazo Pintado.

Opción 2: Felipe Calderón Hinojosa *vs.* Andrés Manuel López Obrador.

Opción 3: Felipe Calderón Hinojosa *vs.* Roberto Madrazo Pintado.

El TAI de la elección del 2012 inició el 4 de abril de ese año y se cerró el 25 de enero de 2013. Las opciones del TAI eran las siguientes:

Opción 1: Enrique Peña Nieto *vs.* Andrés Manuel López Obrador.

Opción 2: Josefina Vázquez Mota *vs.* Gabriel Quadri de la Torre.

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

<sup>39</sup> *Idem.* Ayala, Alfonso, “La utilización del Test de Asociación Implícita en los procesos electorales”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol.1, núm. 10, 2012, pp. 267-292.

Opción 3: Enrique Peña Nieto *vs.* Josefina Vázquez Mota.

Opción 4: Andrés Manuel López Obrador *vs.* Gabriel Quadri de la Torre.

Opción 5: Enrique Peña Nieto *vs.* Gabriel Quadri de la Torre.

Opción 6: Andrés Manuel López Obrador *vs.* Josefina Vázquez Mota.

Si bien es cierto que los estudios de participación abierta a la población a través del Internet, como el TAI, presentan ventajas, también es necesario mencionar que se deben de tomar en cuenta algunas consideraciones de tipo metodológico que son inherentes al propio estudio. En primer lugar, el tipo de muestreo utilizado se denomina *muestreo no probabilístico por conveniencia*, debido a que los elementos de la población no se seleccionaron al azar, sino que son voluntarios que conscientemente se autoseleccionaron para realizar la prueba.<sup>40</sup>

Debido a este tipo de muestreo cualitativo, una parte de la población queda excluida del estudio (quienes no se ofrecieron como voluntarios), con lo cual no es posible saber si la muestra es completamente representativa de la población, sin importar su tamaño. Los resultados de este tipo de estudios siempre presentan sesgos, debido a que algunos miembros de la misma población nunca tendrán la oportunidad de ser tomados en cuenta para la investigación.<sup>41</sup> Sin embargo, conforme una mayor cantidad de personas tengan acceso a los servicios de Internet, y la difusión de este tipo de test sea mayor, como ya sucede en países con un mayor desarrollo tecnológico,<sup>42</sup> mejores resultados ofrecerán este tipo de pruebas.

Otro factor que debe tomarse en consideración es el hecho de que debido a la aplicación remota y anónima de los TAI, los visitantes al sitio web tenían la oportunidad de completar uno o varios de los test, o repetir el mismo ejercicio en varias ocasiones. Es por esto que se mantuvieron los test en línea durante varios meses, tanto en 2006 como 2012, a fin de que el número de voluntarios aumentara, pues tener un número grande de participantes es la única forma de minimizar efectivamente este tipo de sesgos.<sup>43</sup>

Entre los participantes que realizaron la prueba se encontraron cuatro tipos de respuestas: a) TAI, cuestionarios demográficos y test de intención

<sup>40</sup> Sullivan, Lisa, *The Role of Probability*, Boston University School of Public Health, [http://sph.bu.edu/otlt/mph-modules/bs/bs704\\_probability/bs704\\_probability2.html](http://sph.bu.edu/otlt/mph-modules/bs/bs704_probability/bs704_probability2.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>41</sup> Lucas, Samuel R., "Beyond the Existence Proof: Ontological Conditions, Epistemological Implications, and In-Depth Interview Research", *Quality & Quantity*, 2012, Open Access, doi:10.1007/s11135-012-9775-3.

<sup>42</sup> Fricker, Jr. *et al.*, "Advantages and Disadvantages of Internet Research Surveys: Evidence from the Literature", *Field Methods*, 2002, 14 (4): 347-367.

<sup>43</sup> Greenwald, Anthony G. *et al.*, *op. cit.*, nota 34.

política completados satisfactoriamente; b) Test con errores y/o cuestionarios incompletos; c) Los test completos y cuestionarios incompletos; y d) Test incompletos y cuestionarios completos. Debido a esto, se hizo necesario adoptar criterios tanto de inclusión como de exclusión de los resultados, puesto que en algunos casos la falta de ciertos datos críticos impedía que se realizara una estimación correcta de las preferencias tanto implícitas como explícitas.

### 1. *Criterios de exclusión*

a) Cuando los TAI estuvieran incompletos, debido a que esto hacía imposible calcular el valor de D.

b) Las pruebas con demasiados errores en los TAI, o con valores de respuesta rápidos (inferiores a 300 ms) o lentos (mayores de 3,000 ms), debido a la distorsión causada en el resultado final de los valores implícitos.

c) Pruebas en donde no se hubieran contestado los cuestionarios, o con cuestionarios incompletos que carecieran de los test explícitos, ya que esto evitaba que se calcularan los valores explícitos de los participantes.

### 2. *Criterios de inclusión*

a) Las que tuvieran tanto los test como los cuestionarios contestados correctamente.

b) Las que contaran con test con pocos errores (menos de 10) y/o con cuestionarios incompletos, siempre y cuando contaran con el “termómetro de sentimientos”.

c) Los cuestionarios demográficos (aún sin contar con TAI completos ni con los “termómetros de sentimientos”); sin embargo, estos solo se utilizaron para determinar el perfil de los usuarios que accedieron al sitio web, quedando excluidos de los análisis estadísticos subsiguientes.

### 3. *Perfil demográfico*

El cuestionario de datos demográficos incluía las siguientes variables: género, edad, raza, identidad política, educación, nivel y campo de estudios, estado de residencia y código postal.

En el TAI 2006, 2026 personas reportaron su género: 934 mujeres y 1092 hombres. En el TAI 2012, 1240 lo hicieron. De estos, 382 fueron mujeres y 858 fueron hombres (véase gráfica 1, *infra*, p. 275).

El nivel de estudios más reportado para el TAI 2006 fue el de licenciatura incompleta (N=712), seguido de licenciatura completa (N=660). El

nivel de estudios de los participantes del TAI 2012 más reportado fue la licenciatura completa (N=556), seguido de maestría (N=232) y licenciatura incompleta (N=228) (véase gráfica 2, *infra*, p. 276).

El rango de edad que se encontró mayormente representado entre las 1978 personas que anotaron su edad en el TAI 2006 fue de 21 a 30 años (N=933), mismo rango que los del TAI 2012 (N=494) (véase gráfica 3, *infra*, p. 277).

Si bien hubieron personas que realizaron los TAI de todos los estados de la República Mexicana, el estado desde donde accedieron la mayor parte de los usuarios para realizar el TAI 2006 fue Puebla (N=235), seguido por Veracruz (N=187) y el Distrito Federal (N= 174). Para el TAI 2012, el estado de Veracruz fue el más reportado, con 69.18% (N=844) de los casos, seguidos por el Distrito Federal (13.28%) y el Estado de México en un lejano tercer lugar (3.28%) (véase gráfica 4, *infra*, p. 278).

Respecto al área de estudios superiores que estuvo mejor representada en el TAI 2006 fue el área de Ingeniería, Matemáticas o Ciencias Físicas/Ciencias, (N=393), seguido por los de Negocios (N=351). Para el TAI 2012, volvió a estar mejor representada el área de Ingeniería, Matemáticas o Ciencias Físicas/ Ciencias (N=159), seguida de cerca por Leyes o Estudios Legales (N=137) (véase gráfica 5, *infra*, p. 279).

De acuerdo a su pertenencia a algún grupo étnico, en el TAI 2006 el grupo mejor representado fue el mestizo, con 1409 participantes. En el TAI 2012, el 68.6% de los 1231 participantes también reportó que formaba parte del grupo mestizo, seguido de los blancos con el 10.9%. Un 7.7% contestó otro o desconocido, sin especificar a cuál (véase gráfica 6, *infra*, p. 280).

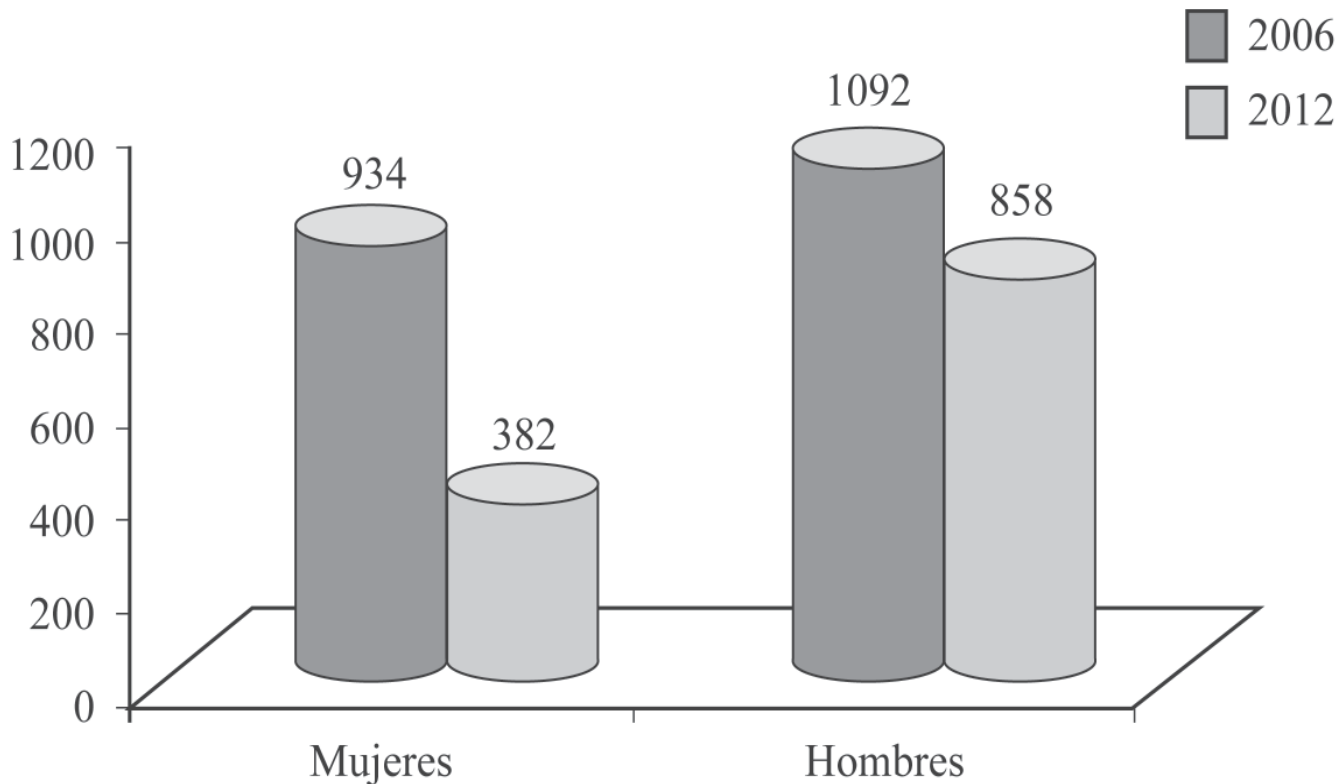
Con respecto al partido político por el cual votan, en 2006 la mayoría dijo que por el PAN (N=706), seguido por el PRD (N=246) (véase gráfica 7, *infra*, p. 281).

En 2012 los participantes (N=860) se distribuyeron de manera muy parecida al responder por el partido político con el que se identifican y por el que votan, lo que permite suponer que los usuarios provenían de todas las tendencias del espectro político nacional (véase gráfica 8, *infra*, p. 282).

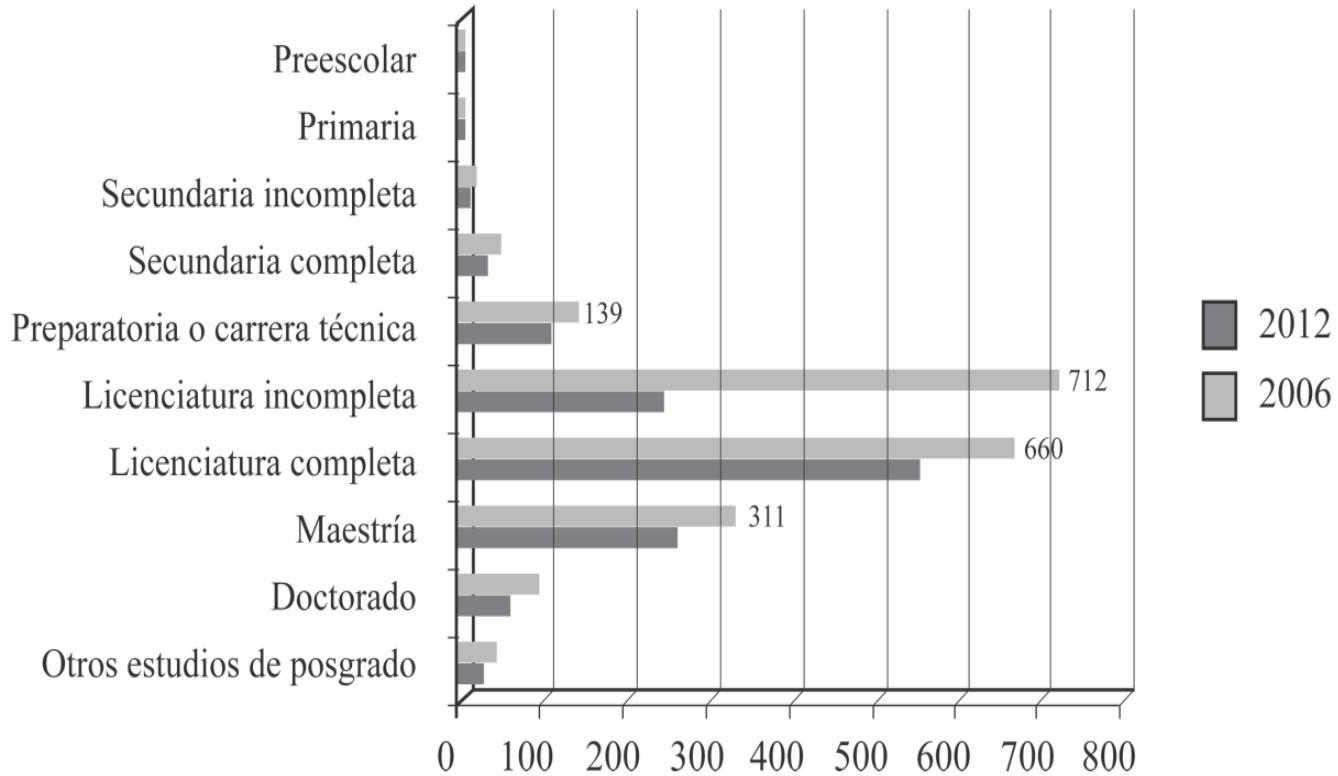
#### 4. Resultados de los TAI

Lo primero que se necesita para comenzar con el análisis de los resultados de los TAI es calcular un algoritmo que nos permita conocer las preferencias no conscientes de las personas.

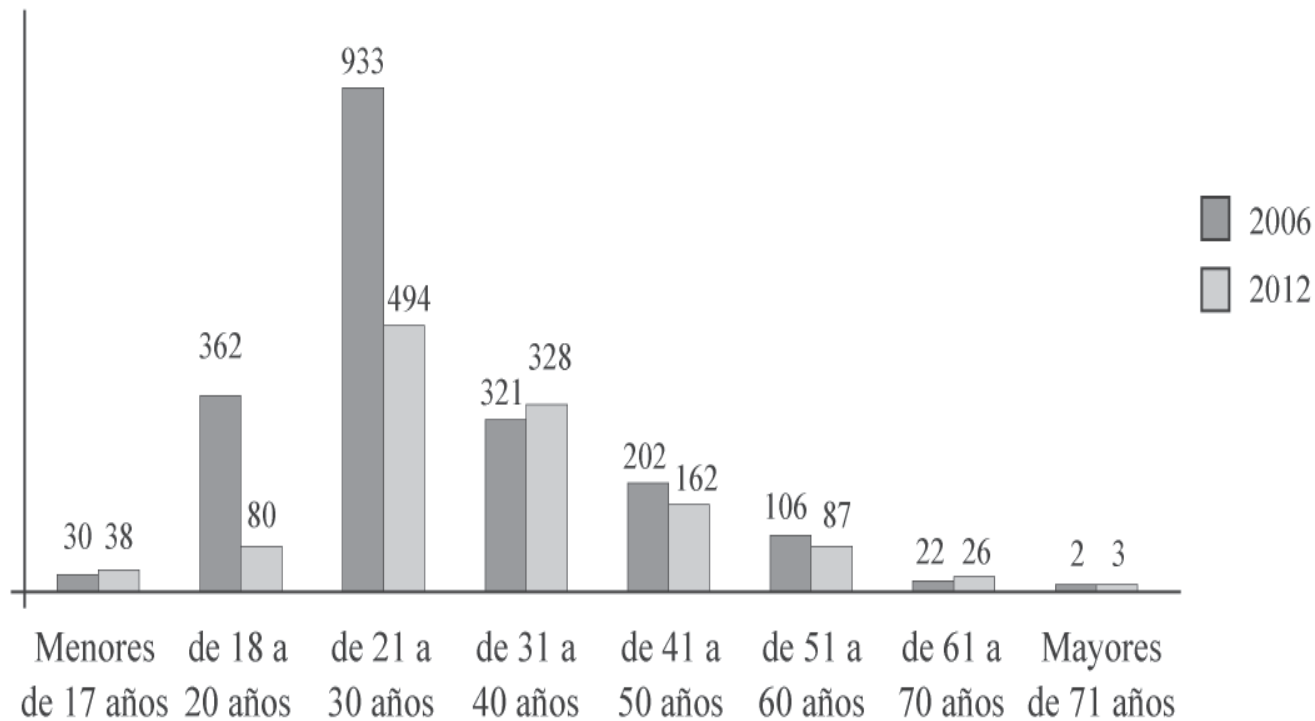
Gráfica 1. Participantes del estudio según su género (2006 y 2012)



Gráfica 2. Participantes del estudio según su nivel de estudios (2006 y 2012)

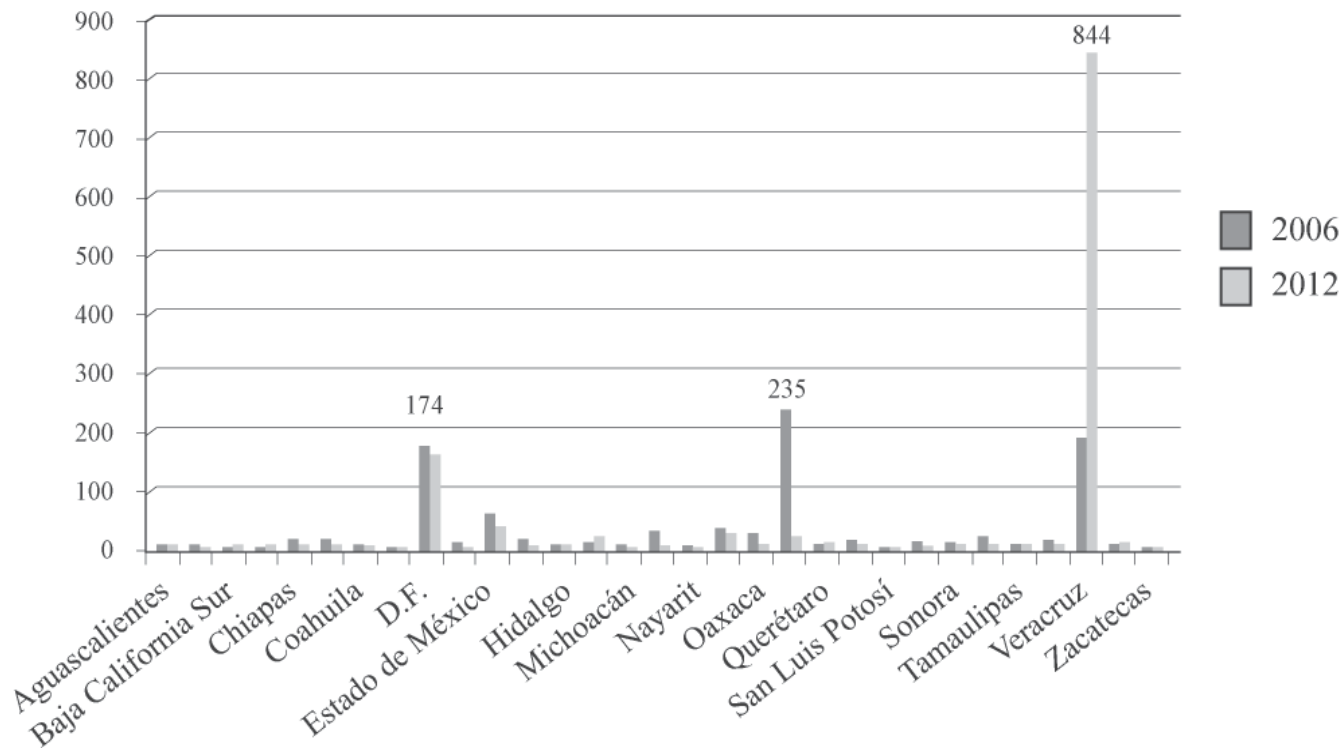


Gráfica 3. Participantes del estudio según su rango de edad

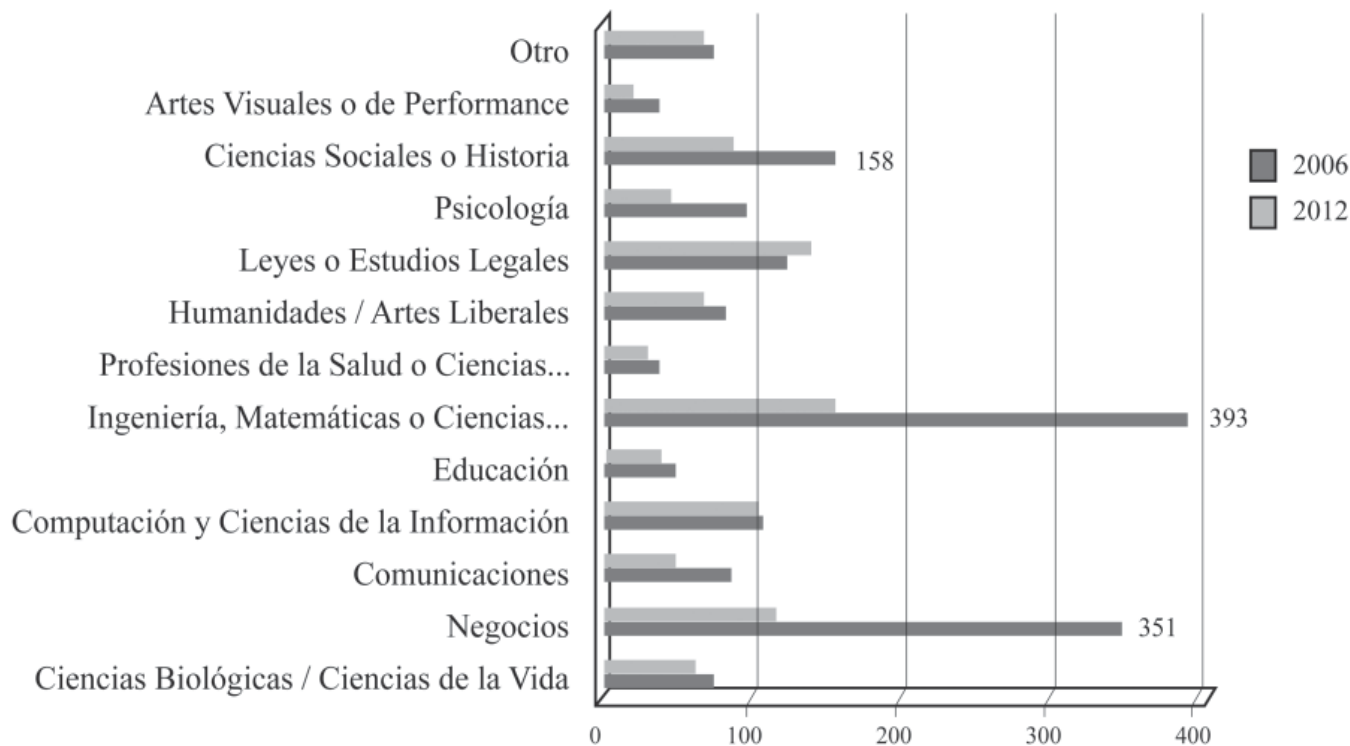




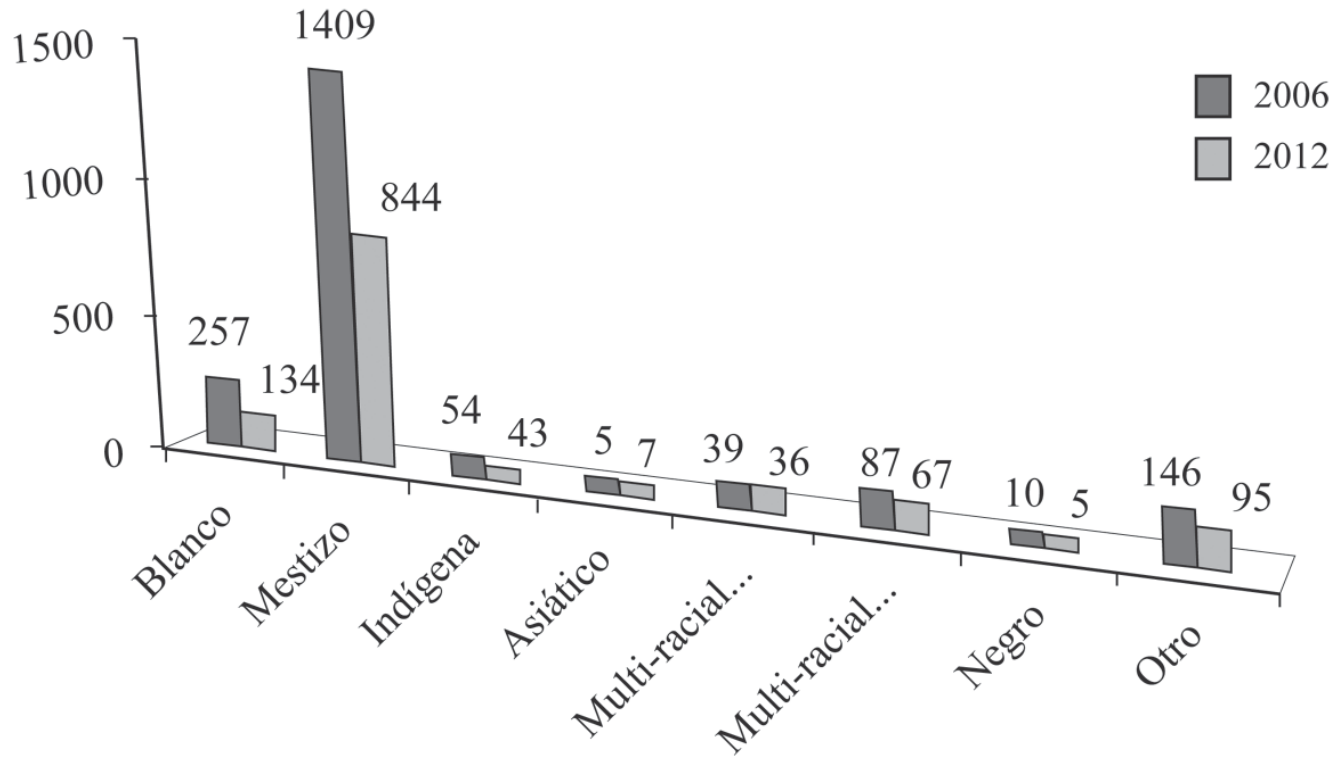
Gráfica 4. Participantes del estudio según su estado de residencia



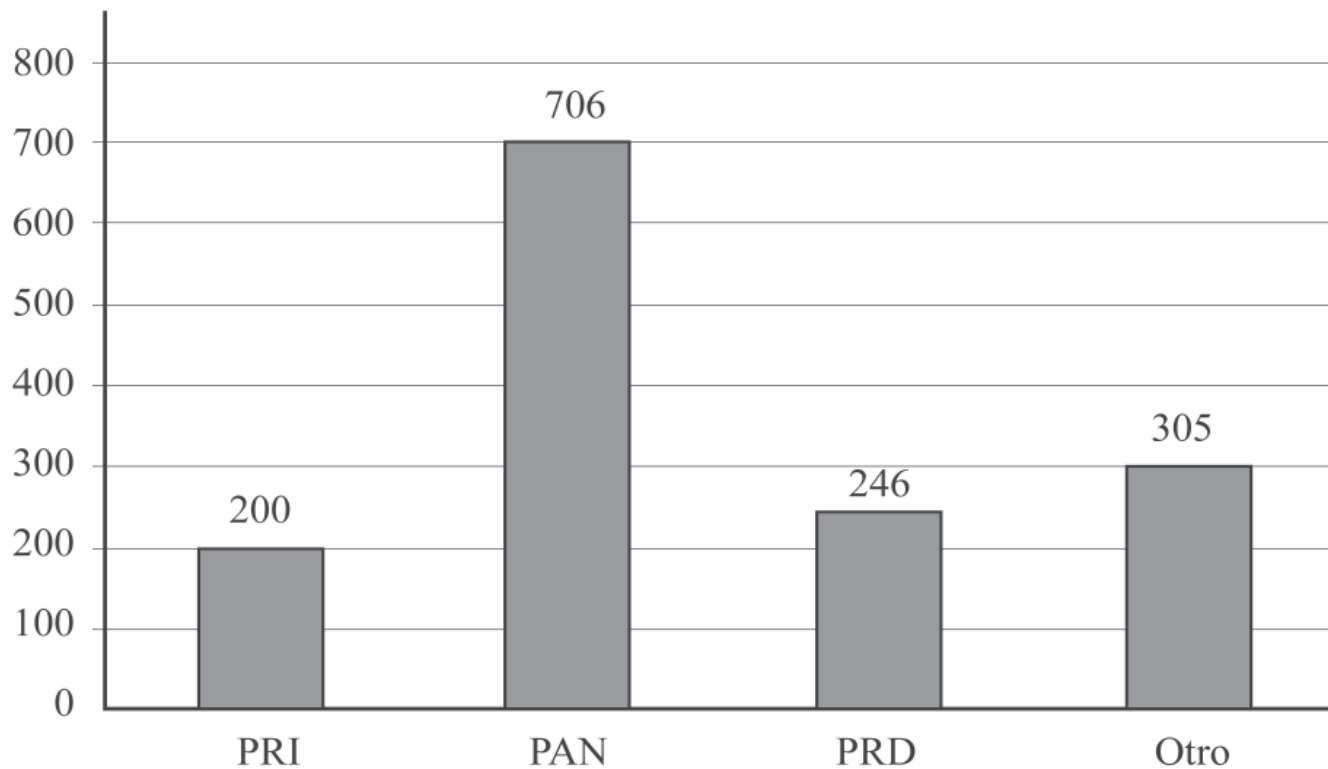
Gráfica 5. Participantes del estudio según el área de estudios superiores



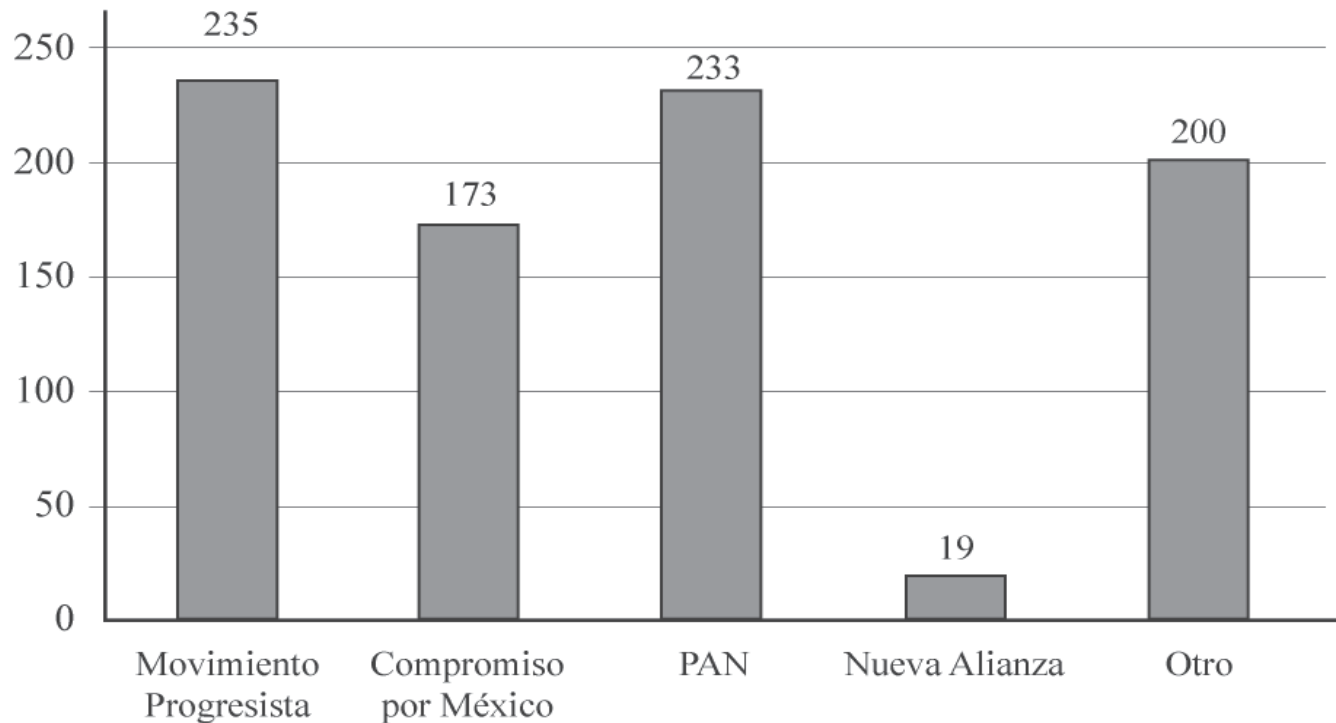
Gráfica 6. Distribución de los participantes de acuerdo a su grupo étnico



Gráfica 7. Distribución de los participantes de acuerdo al partido político por el que votan (2006)



Gráfica 8. Distribución de los participantes de acuerdo al partido político por el que votan (2012)



El algoritmo que utilizan los investigadores ya familiarizados con esta prueba implícita es el denominado TAI-D, muy relacionado con la  $d$  de Cohen, que mide la diferencia en velocidades de reacción (en milisegundos) de cada participante al realizar cada una de las pruebas de los bloques críticos, debido a que nos da una medida del tamaño del efecto como diferencia de medidas estandarizadas.<sup>44</sup> Para cada TAI se calcularon dos  $d$  de Cohen, una con los valores de cada candidato. La TAI-D total era la suma de las dos  $d$  de Cohen, dividida entre dos.

Los valores de  $D$  abarcan desde  $-2$  a  $2$ , y un resultado de  $D$  positivo significa una preferencia por el candidato 2, mientras que un valor negativo indica una preferencia por el candidato 1. Los valores de  $.15$  a  $-.15$  nos muestran que no hay una preferencia por alguno de los candidatos. Si el valor absoluto encontrado va de  $.2$  a  $.5$ , se dice que el efecto es pequeño; si el valor de  $D$  varía entre  $.5$  a  $.8$ , se dice que el valor es moderado; y si la  $D$  absoluta es mayor a  $.8$ , el efecto es fuerte. Las  $D$  las calculaba automáticamente el propio programa para cada uno de los participantes, y servía para que el usuario conociera sus preferencias implícitas al terminar cada TAI.

Una parte importante del experimento es saber qué tan confiable es el diseño del instrumento, es decir, con qué precisión mide lo que tiene que medir, y cuán grande es el error inherente a la prueba. El método estadístico que más comúnmente se utiliza para medir la fiabilidad interna de este tipo de experimentos es el método de la división por mitades, o *split-half*, el cual divide el test en dos partes iguales, ya sea de forma aleatoria o tomando los valores pares contra los impares, y calcula los resultados de cada mitad y los correlaciona. Al obtener el estimado de fiabilidad de las mitades, este se proyecta hacia el test completo mediante la fórmula de profecía de Spearman-Brown. También debe de calcularse la consistencia interna de la prueba, y para ello se determina el coeficiente alfa de Cronbach, el cual aumenta de valor al existir una intercorrelación mayor entre los ítems de un test. Comúnmente se acepta que valores del coeficiente alfa superiores a  $0.7$  indican que existe una buena consistencia interna del test. Para realizar el método de la división por mitades y calcular el coeficiente alfa de Cronbach se utilizaron las TAI-D de los tres test de los candidatos presidenciales.<sup>45</sup> Los resultados fueron los siguientes:

<sup>44</sup> Barnes-Holmes, Dermot *et al.*, "Using the Implicit Association Test and The Implicit Relational Assessment Procedure to Measure Attitudes Toward Meat and Vegetables in Vegetarians and Meat-eaters", *The Psychological Record*, 2010, 60: 287-306.

<sup>45</sup> Aiken, Lewis R., *Test psicológicos y evaluación*, 11a. ed., México, Pearson Educación, 2003.

Tabla 1. Descriptivo de los TAI-D de los tres candidatos presidenciales (2006)\*

| 2006       | N    | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|------------|------|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia   | 1643 | 200.00 | 3188.45 | 926.3049 | 283.23257           |
| Error      | 1642 | 0.00   | 0.70    | 0.0991   | 0.09654             |
| D hinoobra | 1213 | -1.42  | 1.32    | 0.1527   | 0.58443             |
| D hinomadr | 202  | -1.05  | 1.25    | 0.2023   | 0.48479             |
| D obramadr | 105  | -1.30  | 1.28    | -0.0416  | 0.52640             |
| N válida   | 0    |        |         |          |                     |

\* Donde hinoobra = Calderón *vs.* Obrador; hinomadr = Calderón *vs.* Madrazo; y obramadr = Obrador *vs.* Madrazo.

Tabla 2. Descriptivo de los TAI-D de los tres candidatos presidenciales (2012)\*

| 2012     | N   | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|----------|-----|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia | 846 | 210.03 | 2889.32 | 937.5410 | 278.5286            |
| Error    | 846 | .00    | .65     | .1063    | .10358              |
| D lopn   | 423 | -1.37  | 1.47    | .1978    | .53260              |
| D vmlo   | 114 | -1.08  | 1.14    | .1868    | .54739              |
| D vmpn   | 151 | -1.26  | 1.29    | .2339    | .54863              |
| N válida | 0   |        |         |          |                     |

\* Donde lopn = López vs. Peña; vmpn = Vázquez vs. Peña; y vmlo = Vázquez vs. López.



Tabla 3. Valores del método de división por mitades del TAI Calderón *vs.* López

## Matriz de correlaciones inter-elementos

|             |   | d1 hinoobra              | d2 hinoobra              |
|-------------|---|--------------------------|--------------------------|
| d1 hinoobra | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | 1<br><br>1210            | 0.736**<br><br>0<br>1194 |
| d2 hinoobra | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | 0.736**<br><br>0<br>1194 | 1<br><br>0<br>1197       |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 4. Valores del método de división por mitades del TAI Calderón *vs.* Madrazo

## Matriz de correlaciones inter-elementos

|             |   | d1 hinomadr        | d2 hinomadr        |
|-------------|---|--------------------|--------------------|
| d1 hinomadr | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | 1<br><br>201       | .602**<br>0<br>198 |
| d2 hinomadr | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | .602**<br>0<br>198 | 1<br><br>199       |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 5. Valores del método de división por mitades del TAI Obrero *vs.* Madrazo

## Matriz de correlaciones inter-elementos

|             |   | d1 obramadr        | d2 obramadr        |
|-------------|---|--------------------|--------------------|
| d1 obramadr | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | 1<br><br>105       | .629**<br>0<br>104 |
| d2 obramadr | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | .629**<br>0<br>104 | 1<br><br>104       |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 6. Valores del método de división por mitades del TAI López *vs.* Peña

## Matriz de correlaciones inter-elementos

|            |   | d1 lopn               | d2 lopn               |
|------------|---|-----------------------|-----------------------|
| d1<br>lopn | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | 1<br><br>423          | .603**<br>.000<br>411 |
| d2<br>lopn | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | .603**<br>.000<br>411 | 1<br><br>411          |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 7. Valores del método de división por mitades del TAI Vázquez *vs.* López

## Matriz de correlaciones inter-elementos

|            |                        | d1 vmlo | d2 vmlo |
|------------|------------------------|---------|---------|
| d1<br>vmlo | Correlación de Pearson | 1       | .642**  |
|            | Sig. (bilateral)       |         | .000    |
|            | N                      | 114     | 110     |
| d2<br>vmlo | Correlación de Pearson | .642**  | 1       |
|            | Sig. (bilateral)       | .000    |         |
|            | N                      | 110     | 110     |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 8. Valores del método de división por mitades del TAI Vázquez *vs.* Peña

## Correlaciones

|            |                        | d1 vmpn | d2 vmpn |
|------------|------------------------|---------|---------|
| d1<br>vmpn | Correlación de Pearson | 1       | .675**  |
|            | Sig. (bilateral)       |         | .000    |
|            | N                      | 150     | 148     |
| d2<br>vmpn | Correlación de Pearson | .675**  | 1       |
|            | Sig. (bilateral)       | .000    |         |
|            | N                      | 148     | 148     |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 9. Valores de Alfa de Cronbach para los tres TAI de los candidatos presidenciales (2006)

| TAI        | Alfa de Cronbach |
|------------|------------------|
| d hinoobra | .833             |
| d hinomadr | .740             |
| d obramadr | .764             |

Tabla 10. Valores de Alfa de Cronbach para los tres TAI de los candidatos presidenciales (2012)

| TAI    | Alfa de Cronbach |
|--------|------------------|
| d lopn | .752             |
| d vmlo | .782             |
| d vmpn | .806             |



Ambos sets de resultados claramente indican que el diseño del test es muy confiable, y que lo que se intenta medir tiene una unidad estructural y constituye un solo fenómeno. Esto es muy importante porque nos permite confiar en que el resto de los cálculos estadísticos por realizar tienen una correspondencia con la realidad, y no se trata de una construcción artificiosa.

### 5. *Correlaciones*

Ahora se procedió a analizar si existen correlaciones entre las mediciones explícitas e implícitas. La metodología comúnmente empleada para esto es la correlación de Pearson, donde se calcula el coeficiente de correlación  $r$ , el cual es un índice que nos permite conocer el grado de relación entre dos variables cuantitativas. Los valores de  $r$  pueden variar entre 1 y -1, y cuanto más se acerca el valor de  $r$  a 1, mayor dependencia directa existe entre las dos variables, mientras que un valor cercano a 0 implica que no existe una relación lineal entre ellas (véanse las tablas 11 a 22, *infra*, pp. 295-306).<sup>46</sup>

Finalmente, después de analizar las tablas 11 a 22, puede observarse cómo estos resultados indican que sí existe una correlación significativa entre ambos tipos de mediciones.

Posteriormente, se procedió a realizar el mismo tipo de análisis, pero ahora entre el TAI-D y el “termómetro de sentimientos”, la segunda medición de tipo explícita presente en el sitio web del Proyecto Implícito.

La diferencia entre ambas mediciones explícitas radica en que con la escala Likert se puede conocer qué candidato es el preferido del usuario, mientras que con el “termómetro de sentimientos” se conoce la opinión que el usuario tiene de ambos candidatos.

A fin de tener una sola medida, al valor que el participante le asignó al candidato 1 se le resta el valor asignado al candidato 2, con lo cual el valor único del termómetro varía entre 9 y -9 (puesto que los valores a asignar al candidato van del 1 al 10).

Los resultados pueden verse, más adelante, en las tablas 23 a 28, *infra*, pp. 307-312.

<sup>46</sup> Kline, Theresa J. B., *Psychological Testing: a Practical Approach to Design and Evaluation*, Londres, SAGE Publications, 2005.

Tabla 11. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert (Calderón *vs.* López)

|            | N    | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|------------|------|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia   | 1304 | 206.63 | 3188.45 | 933.1274 | 275.23283           |
| Error      | 1304 | .00    | .57     | .0947    | .08710              |
| D hinoobra | 1213 | -1.42  | 1.32    | .1527    | .58443              |
| Likert     | 1113 | 1      | 5       | 3.57     | 1.548               |
| N válida   | 1078 |        |         |          |                     |

Tabla 12. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert (Calderón *vs.* Madrazo)

|            | N   | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|------------|-----|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia   | 219 | 200.00 | 2064.53 | 890.9699 | 890.9699            |
| Error      | 218 | .00    | .58     | .1119    | .11604              |
| D hinomadr | 202 | -1.05  | 1.25    | .2023    | .48479              |
| Likert     | 177 | 1      | 5       | 3.60     | 1.379               |
| N válida   | 167 |        |         |          |                     |

Tabla 13. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert (López *vs.* Madrazo)

|            | N   | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|------------|-----|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia   | 120 | 217.31 | 2542.00 | 916.6531 | 362.88230           |
| Error      | 120 | .00    | .70     | .1237    | .14068              |
| D obramadr | 105 | -1.30  | 1.28    | -.0416   | .52640              |
| Likert     | 100 | 1      | 5       | 2.72     | 1.393               |
| N válida   | 93  |        |         |          |                     |

Tabla 14. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert (López vs. Peña)

|          | N   | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|----------|-----|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia | 474 | 210.03 | 2889.32 | 958.4124 | 291.77018           |
| Error    | 474 | .00    | .65     | .1060    | .10099              |
| D lopn   | 423 | -1.37  | 1.47    | .1978    | .53260              |
| Likert   | 413 | 1      | 5       | 2.02     | 1.313               |
| N válida | 396 |        |         |          |                     |

Tabla 15. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert (Vázquez *vs.* López)

|          | N   | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|----------|-----|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia | 128 | 264.30 | 1888.80 | 900.2374 | 241.45363           |
| Error    | 128 | .00    | .58     | .1131    | .12116              |
| D vmlo   | 114 | -1.08  | 1.14    | .1868    | .54739              |
| Likert   | 112 | 1      | 5       | 3.15     | 1.502               |
| N válida | 106 |        |         |          |                     |

Tabla 16. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert (Vázquez vs. Peña)

|          | N   | Mínimo | Máximo  | Media    | Desviación estándar |
|----------|-----|--------|---------|----------|---------------------|
| Latencia | 172 | 247.68 | 2002.08 | 928.0225 | 266.79335           |
| Error    | 172 | .00    | .59     | .1033    | .10087              |
| D vmpn   | 151 | -1.26  | 1.29    | .2339    | .54863              |
| Likert   | 147 | 1      | 5       | 3.50     | 1.554               |
| N válida | 138 |        |         |          |                     |

Tabla 17. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (Calderón *vs.* López)

## Correlaciones

|           |                        | D hinoobr | Likert |
|-----------|------------------------|-----------|--------|
| D hinoobr | Correlación de Pearson | 1         | .738** |
|           | Sig. (bilateral)       |           | 0.000  |
|           | N                      | 1213      | 1078   |
| Likert    | Correlación de Pearson | .738**    | 1      |
|           | Sig. (bilateral)       | 0.000     |        |
|           | N                      | 1078      | 1113   |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).



Tabla 18. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (Calderón *vs.* Madrazo)

## Correlaciones

|            |                        | D hinomadr | Likert |
|------------|------------------------|------------|--------|
| D hinomadr | Correlación de Pearson | 1          | .541** |
|            | Sig. (bilateral)       |            | 0.000  |
|            | N                      | 202        | 167    |
| Likert     | Correlación de Pearson | .541**     |        |
|            | Sig. (bilateral)       | 0.000      |        |
|            | N                      | 167        | 177    |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 19. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (López vs. Madrazo)

## Correlaciones

|            |   | D obramadr            | Likert                |
|------------|---|-----------------------|-----------------------|
| D obramadr | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | 1<br><br>105          | .640**<br>0.000<br>93 |
| Likert     | Correlación de Pearson<br>Sig. (bilateral)<br>N | .640**<br>0.000<br>93 | <br><br>100           |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 20. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (López *vs.* Peña)

## Correlaciones

|        |                        | D lopn  | Likert  |
|--------|------------------------|---------|---------|
| d lopn | Correlación de Pearson | 1       | -.635** |
|        | Sig. (bilateral)       |         | .000    |
|        | N                      | 423     | 396     |
| Likert | Correlación de Pearson | -.635** |         |
|        | Sig. (bilateral)       | .000    |         |
|        | N                      | 396     | 396     |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 21. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (Vázquez *vs.* López)

## Correlaciones

|        |                        | d vmlo | Likert |
|--------|------------------------|--------|--------|
| d vmlo | Correlación de Pearson | 1      | .691** |
|        | Sig. (bilateral)       |        | .000   |
|        | N                      | 114    | 106    |
| Likert | Correlación de Pearson | .691** | 1      |
|        | Sig. (bilateral)       | .000   |        |
|        | N                      | 106    | 106    |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 22. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (Vázquez *vs.* Peña)

## Correlaciones

|        |                        | d vmpn | Likert |
|--------|------------------------|--------|--------|
| d vmpn | Correlación de Pearson | 1      | .638** |
|        | Sig. (bilateral)       |        | .000   |
|        | N                      | 151    | 138    |
| Likert | Correlación de Pearson | .638** | 1      |
|        | Sig. (bilateral)       | .000   |        |
|        | N                      | 138    | 138    |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 23. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (Calderón *vs.* López)

## Correlaciones

|           |                        | Temperatura hinoobr |
|-----------|------------------------|---------------------|
| d hinoobr | Correlación de Pearson | .738**              |
|           | Sig. (bilateral)       | 0                   |
|           | N                      | 1078                |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 24. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (Calderón *vs.* Madrazo)

## Correlaciones

|            |                        | Temperatura hinomadr |
|------------|------------------------|----------------------|
| D hinomadr | Correlación de Pearson | .541**               |
|            | Sig. (bilateral)       | 0                    |
|            | N                      | 167                  |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 25. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert (López vs. Madrazo)

## Correlaciones

|            |                        | Temperatura obramadr |
|------------|------------------------|----------------------|
| D obramadr | Correlación de Pearson | .640**               |
|            | Sig. (bilateral)       | 0                    |
|            | N                      | 93                   |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).



Tabla 26. Correlación de Pearson entre el TAI-D y el termómetro de sentimientos (López vs. Peña)

## Correlaciones

|                 |                        | d lopn | temperatura<br>lopn |
|-----------------|------------------------|--------|---------------------|
| d lopn          | Correlación de Pearson | 1      | .607**              |
|                 | Sig. (bilateral)       |        | .000                |
|                 | N                      | 423    | 403                 |
| Temperatur lopn | Correlación de Pearson | .607** | 1                   |
|                 | Sig. (bilateral)       | .000   |                     |
|                 | N                      | 403    | 420                 |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 27. Correlación de Pearson entre el TAI-D y el termómetro de sentimientos (Vázquez vs. López)

## Correlaciones

|                 |                        | d vmlo | temperatura vmlo |
|-----------------|------------------------|--------|------------------|
| d vmlo          | Correlación de Pearson | 1      | .632**           |
|                 | Sig. (bilateral)       |        | .000             |
|                 | N                      | 114    | 106              |
| Temperatur vmlo | Correlación de Pearson | .632** | 1                |
|                 | Sig. (bilateral)       | .000   |                  |
|                 | N                      | 106    | 112              |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Tabla 28. Correlación de Pearson entre el TAI-D y el termómetro de sentimientos (Vázquez *vs.* Peña)

## Correlaciones

|                        | d vmpn | temperatura vmpn |
|------------------------|--------|------------------|
| d vmpn                 | 1      | .676**           |
| Correlación de Pearson |        | .000             |
| Sig. (bilateral)       |        | 139              |
| N                      | 151    |                  |
| Temperatur vmpn        | .676** | 1                |
| Correlación de Pearson |        | .000             |
| Sig. (bilateral)       |        | 148              |
| N                      | 139    |                  |

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

Los resultados observados, después de analizar las tablas 23 a 28, arrojan que, en este caso, también existió una correlación significativa entre ambas mediciones, si bien con una menor fuerza que la calculada para la escala Likert.

Este tipo de estudios nos confirma que sí existe una correlación fuerte entre las actitudes políticas reportadas y las implícitas, y de hecho, lo que debería de analizarse es por qué si se supone que la gente está deseosa de expresar sus convicciones políticas (en especial en los individuos muy politizados, que generalmente también hacen proselitismo por su candidato o partido), esta correlación no es 1 o casi 1. De hecho aquí está la verdadera interrogante, que algunos investigadores, como Nosek, están descubriendo. Parece que las decisiones que tomamos en política no son basadas en el análisis exhaustivo de las ventajas y desventajas de la plataforma electoral de los candidatos, sino que de forma no consciente nuestro cerebro toma decisiones basadas en sesgos y heurísticos, y después la parte consciente trata de encontrar razones que nos autoconvenzan de que la decisión tomada fue enteramente racional y meditada. En verdad queda mucho por investigar en esta rama de la Ciencia Política.

#### IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo se ha tratado de subrayar la relación que ha existido entre la Ciencia Política Experimental y el desarrollo tanto de nuevas tecnologías como de estrategias en el área electoral, como consecuencia de los diversos experimentos que científicos políticos y psicólogos han realizado en décadas recientes sobre el comportamiento de los electores. Es muy probable que esta tendencia se incremente en los próximos años, a raíz del éxito que han tenido los dispositivos móviles entre la población. El reciente énfasis en lo individual y la importancia que los científicos políticos y asesores electorales están dando a las estrategias personalizadas vuelven a colocar al ciudadano en el centro del proceso democrático.

Por tanto, todo indica que en el futuro cercano las personas contarán, como nunca antes en la historia de la democracia, con herramientas que facilitarán enormemente su participación en los procesos electorales, y dependerá de cada ciudadano el involucrarse o no con su comunidad, pues sin duda los medios para hacerlo estarán, literalmente, al alcance de la mano.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AIKEN, Lewis R., *Test psicológicos y evaluación*, 11a. ed., México, Pearson Educación, 2003.
- AYALA, Alfonso, “La utilización del Test de Asociación Implícita en los procesos electorales”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 10, 2012.
- y Martínez Vinzoneo, Daniel, “Análisis de los resultados del Test de Asociación Implícita de la elección presidencial mexicana de 2012”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 12, 2013.
- , “Explorando las preferencias inconscientes de los electores en 2012”, en Ayala, Alfonso (comp.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- BANAJI, Mahzarin R. y Greenwald, Anthony G., *Blindspot: Hidden Biases of Good People*, Delacorte Press.
- BARNES-HOLMES, Dermot *et al.*, “Using the Implicit Association Test and the Implicit Relational Assessment Procedure to Measure Attitudes Toward Meat and Vegetables in Vegetarians and Meat-Eaters”, *The Psychological Record*, vol. 60, 2010.
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando, “La ciencia política en América Latina: apuntes para una historia (estructural e intelectual) de la disciplina en la región”, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Posgrado2009-2010/Barrientos.pdf> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- CARBERRY, Maegan, “5 Ways QR Codes Could Shake up the 2012 Election”, *Mashable*, <http://mashable.com/2011/09/22/qr-codes-election/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- CONLEY, Kitty, “Electronic Poll Books and QR Code System Available to Voters”, *Post-Tribune*, 22 de octubre de 2013. <http://posttrib.suntimes.com/crownpointstar/23217923-551/electronic-poll-books-and-qr-code-system-available-to-voters.html> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- CORASANITI, Nick, “Elections to be Easier for Voters with an app”, *The New York Times*, 6 de agosto de 2013, [www.nytimes.com/2013/08/07/nyregion/registration-as-a-voter-to-be-easier-via-phone.html](http://www.nytimes.com/2013/08/07/nyregion/registration-as-a-voter-to-be-easier-via-phone.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- DAHL, Robert A., “El método conductista en la ciencia política (epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 134, 1964.
- DRUCKMAN, James *et al.*, “Experimentation in political science”, en *id. et al.* (comps.), *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

- *et al.*, “The Growth and Development of Experimental Research in Political Science”, *American Political Science Review*, vol. 100, núm. 4, noviembre de 2006.
- ELLIOTT, Amy-Mae, “15 Beautiful and Creative QR Codes”, *Mashable*, [http://mashable.com/2011/07/23/creative-qr-codes/#\\_](http://mashable.com/2011/07/23/creative-qr-codes/#_) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- ENCYCLOPEDIA BRITANNICA ONLINE, “Election (Political Science)”, <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/182308/election> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- EVANS, Joel R. y Mathur, Anil, “The Value of Online Surveys”, *Internet Research*, vol. 15, núm. 2, 2005.
- FAZIO, Russell H. *et al.*, “Variability in Automatic Activation as an Unobtrusive Measure of Racial Attitudes: A Bona fide Pipeline?”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 69, núm. 6, 1995.
- FRICKER, Jr. *et al.*, “Advantages and Disadvantages of Internet Research Surveys: Evidence from the Literature”, *Field Methods*, vol. 14, núm. 4, 2002.
- GAWRONSKI, B. *et al.*, “Are ‘Implicit’ Attitudes Unconscious?”, *Consciousness and Cognition*, vol. 15, núm. 3, 2006.
- GLASER, Jack y Salovey, Peter, “Affect in electoral politics”, *Personality and Social Psychology Review*, vol. 2, núm. 3, 1998.
- GREENWALD, Anthony G. y Banaji, Mahzarin R., “Implicit social cognition: Attitudes, Self-esteem, and Stereotypes”, *Psychological Review*, vol. 102, núm. 1, 1995.
- *et al.*, “Measuring Individual Differences in Implicit Cognition: The Implicit Association Test”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 74, núm. 6, 1998.
- *et al.*, “Understanding and Using the Implicit Association Test: I. An Improved Scoring Algorithm”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 85, núm. 2, 2003.
- ISSENBERG, Sasha, *The Victory Lab: the Secret Science of Winning Campaigns*, Nueva York, Crown Publishers, 2012.
- KLAPPER, Ethan, “DNC releases iPhone, iPad app”, *The Huffington Post*, 7 de agosto de 2012, [www.huffingtonpost.com/2012/08/07/dnc-iphone-ipad-app\\_n\\_1749688.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/08/07/dnc-iphone-ipad-app_n_1749688.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- KLINE, Theresa J. B., *Psychological Testing: a Practical Approach to Design and Evaluation*, Londres, SAGE Publications, 2005.
- LANE, Kristin A. *et al.*, “Understanding and Using the Implicit Association Test: IV”, en Wittenbrink, Bernd y Schwarz, Norbert (comps.), *Measures of Attitudes*, The Guilford Press, 2007.

- LOVE, Margaret, “Election politics cast your ballot or scan QR code”, *Mobil-QRCodes*, [www.mobileqrcodes.us/readers/scan.html](http://www.mobileqrcodes.us/readers/scan.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- LUCAS, Samuel R., “Beyond the Existence Proof: Ontological Conditions, Epistemological Implications, and in-Depth Interview Research”, *Quality and Quantity*, 2012; Open Access, doi:10.1007/s11135-012-9775-3.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, “Psefología”, *Diccionario Electoral*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, <http://diccionario.inep.org/P/PSEFOLOGIA.html> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- OLVERA GARCÍA, Julio C., “El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, UAEM, núm. 50, mayo-agosto de 2009.
- ORGANIZING FOR ACTION, “Update your Monthly Donation and Join Team 2012”, *MyBarackObama.com*, <http://my.barackobama.com/page/s/transfer-recurring-2012> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- PEÑAS FELIZZOLA, Olga L., “El enfoque conductista en la ciencia política”, Universidad Nacional de Colombia, [www.bdigital.unal.edu.co/1717/2/olga-luzpenasfelizzola.20102.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/1717/2/olga-luzpenasfelizzola.20102.pdf) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- QR CODE.COM, “History of QR Code”, [qrcode.com](http://www.qrcode.com/en/history/), <http://www.qrcode.com/en/history/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- , “What is a QR Code?”, [qrcode.com](http://www.qrcode.com/en/about/), <http://www.qrcode.com/en/about/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- SHEAR, Michael D., “Obama Campaign Releases iPhone app for Canvassing”, *The Caucus. The Government and Politics Blog of The Times*, 31 de julio de 2012, <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2012/07/31/obama-campaign-releases-iphone-app-for-canvassing/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- SULLIVAN, Lisa, *The Role of Probability*, Boston University School of Public Health, [http://sph.bu.edu/oltt/mph-modules/bs/bs704\\_probability/bs704\\_probability2.html](http://sph.bu.edu/oltt/mph-modules/bs/bs704_probability/bs704_probability2.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- THE CITY OF CALGARY, “Download YYC Vote Today”, [www.calgary.ca/mobileapps](http://www.calgary.ca/mobileapps) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- THE CITY OF EDMONTON, “Election Mobile apps”, [www.edmonton.ca/city\\_government/municipal\\_elections/election-mobile-apps.aspx](http://www.edmonton.ca/city_government/municipal_elections/election-mobile-apps.aspx) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- TINGLEY, Dustin, “The Experimental Political Scientist: Letter to the President”, *Newsletter of the APSA Experimental Section*, vol. 1, núm. 1, 2010.
- VIDAL DE LA ROSA, Godofredo, “Ideología y ciencia política en los Estados Unidos: origen y clímax de la revolución conductista en la ciencia política”, *Sociológica*, año 18, núm. 53, septiembre-diciembre de 2003.

VOTE TEXAS, “App available for Android, iPhone, and iPod touch”, Office of the Texas Secretary of State, <http://votetexas.gov/app/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

WIKIPEDIA, the Free Encyclopedia, “Experimental Political Science”, [http://en.wikipedia.org/wiki/Experimental\\_political\\_science](http://en.wikipedia.org/wiki/Experimental_political_science) (consultado el 16 de diciembre de 2013).





## UNA NUEVA ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Gerardo DE ICAZA HERNÁNDEZ\*

SUMARIO: I. *Voto postal en el 2006 y el 2012.* II. *Una propuesta tecnológica para el voto de los mexicanos en el extranjero.* III. *Conclusión.* IV. *Bibliografía.*

### I. VOTO POSTAL EN EL 2006 Y EL 2012

Actualmente, de acuerdo con las cifras del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, existen más de doce millones de mexicanos que residen más allá de las fronteras de nuestro país.<sup>1</sup> De estos, en el Proceso Electoral Federal (PEF) 2005-2006, únicamente fueron recibidos 32,632 votos, mientras que en el PEF 2011-2012 se recibieron 40,737.<sup>2</sup> Ambas cifras representan un porcentaje aproximado del .27% y del .33% respectivamente, del total de mexicanos que residen en el extranjero.

Ante los resultados obtenidos en la primera experiencia, el IFE intentó flexibilizar el modelo con que se contaba, dentro del marco de lo establecido en el Libro Sexto del Cofipe, denominado: “Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”. Las mejoras implementadas al modelo de votación en el extranjero en el PEF del 2012 fueron: flexibilidad en los requisitos de inscripción, implementación de un periodo de subsanación para corregir los errores en las solicitudes, instauración de un programa de consultores en consultados, la absorción de los costos del envío y la digitalización de la estrategia de comunicación con los mexicanos residentes en el extranjero.

\* Gerardo de Icaza fungió como el coordinador del Grupo de Especialistas para Proponer un Nuevo Modelo de Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del IFE. Es socio de la consultora Democracy Building International (DBI).

<sup>1</sup> Estadística de la Población Mexicana en el Mundo, [http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es](http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es), IME, consultada el 18 de febrero de 2013.

<sup>2</sup> *La segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE, 2012, p. 29.

En el mismo sentido, en lo que se refiere al registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, las cifras fueron igual de desalentadoras, ya que entre un proceso y otro únicamente se registraron 18,239 ciudadanos mexicanos más,<sup>3</sup> volviendo a quedar de manifiesto las insuficiencias del presente modelo. Es importante señalar que de este total, el 77% se encuentra en Estados Unidos, seguido por Canadá con el 4.76%, España 3.96%, Alemania 2.4% y Francia 2.32%. El resto de los países aportan un porcentaje menor al 1% de registros.

A pesar del intento de dotar al modelo postal de una mayor flexibilidad, las cifras mencionadas reflejan la necesidad de crear un nuevo sistema de voto a distancia que responda a las exigencias democráticas de inclusión y participación de todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos, independientemente del lugar en el que residan.

Para poder realizar una propuesta integral y que intente dar respuesta a los desafíos y limitantes presentados por el sistema postal, resulta indispensable conocer de cerca cómo funciona y cuáles son los procedimientos que establece la ley para realizar la solicitud de inscripción en la lista correspondiente, la emisión del voto y el escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos desde el extranjero, así como los lineamientos referentes a la celebración de campañas en el extranjero. A continuación se presentan de manera esquemática, los pasos que configuran el voto postal establecidos en el Cofipe.

### 1. *Solicitud (artículos 314-318)*

Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que deseen votar en la elección presidencial deberán solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), por correo certificado, entre el 1o. de octubre del año anterior a la elección y el 15 de enero del año electoral. El formato de solicitud de inscripción estará disponible en los sitios, en territorio nacional y en el extranjero, que acuerde la Junta General Ejecutiva, y a través de la página electrónica del Instituto Federal Electoral.

La solicitud debe ir acompañada por una fotocopia de la Credencial para Votar con Fotografía (CPVF) del elector, y por un documento en el que conste su domicilio en el extranjero. Asimismo, los artículos 314 y 316 del Cofipe establecen los diversos requisitos formales que es necesario cubrir para poder realizar la solicitud, además de los establecidos en el 34 constitucional.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 25.

## 2. *Inscripción (artículos 319-322)*

Una vez que la DERFE ha verificado el cumplimiento de los requisitos mencionados con anterioridad, deberá proceder a la inscripción del solicitante en la LNERE, dándolo de baja, temporalmente, de la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio establecido en su credencial para votar. Las listas se elaborarán en dos modalidades:

- Conforme al domicilio en el extranjero, para efectos del envío de las boletas electorales a los ciudadanos inscritos.
- Conforme al domicilio en México, para efectos del escrutinio y el cómputo de los votos.

## 3. *Emisión del voto (artículos 323-328 y 338)*

A más tardar el 31 de enero, el Consejo General deberá aprobar el formato de la boleta electoral que será enviada a los mexicanos residentes en el extranjero para la elección presidencial. La Junta General Ejecutiva deberá ordenar la impresión de los sobres para su envío al Instituto Federal Electoral, del instructivo y los sobres en que el material electoral será enviado por correo certificado o mensajería al ciudadano. El costo de los servicios postales, derivado de los envíos que por correo realice el Instituto a los ciudadanos residentes en el extranjero, será previsto en el presupuesto del propio Instituto.

Una vez que el ciudadano reciba la boleta electoral, deberá ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro que corresponda a su preferencia; una vez que haya votado, deberá doblar e introducir la boleta electoral en el sobre que le fue remitido. “En el más breve plazo”, el ciudadano deberá enviar el sobre con la boleta electoral, por correo certificado, al Instituto Federal Electoral.

La Junta General Ejecutiva dispondrá lo necesario para:

a) Recibir y registrar los sobres que contienen la boleta electoral, clasificándolos conforme a las listas nominales de electores que serán utilizadas para efectos del escrutinio y cómputo.

b) Colocar la leyenda “votó” al lado del nombre del elector en la lista nominal correspondiente; lo anterior podrá hacerse utilizando medios electrónicos.

c) Resguardar los sobres recibidos y salvaguardar el secreto del voto.

El día de la jornada electoral, el secretario ejecutivo rendirá al Consejo General del Instituto un informe previo sobre el número de votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de los electores, así como de los sobres recibidos fuera de plazo a que se refiere el párrafo anterior.

#### 4. *Escrutinio y cómputo (artículos 329-335)*

El Consejo General deberá, en primer lugar, determinar el número de las mesas de escrutinio y cómputo que correspondan a cada distrito electoral uninominal, y posteriormente, deberá aprobar el método y los plazos para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como integrantes de dichas mesas. Estas se instalarán a las 17 horas del día de la jornada electoral; a las 18 horas iniciará el escrutinio y cómputo de la votación emitida en el extranjero.

En cuanto al funcionamiento de las mesas instaladas, el propio Cofipe establece que el presidente de la mesa verificará que cuenta con el listado nominal de electores residentes en el extranjero que le corresponde, y sumará los que en dicho listado tienen marcada la palabra “votó”; acto seguido, los escrutadores procederán a contar los sobres que contienen las boletas electorales y verificarán que el resultado sea igual a la suma de electores marcados con la palabra “votó” que señala el inciso anterior.

Verificado lo anterior, el presidente de la mesa procederá a abrir el sobre y extraerá la boleta electoral, para depositarla en la urna; si abierto un sobre se constata que no contiene la boleta electoral, o contiene más de una boleta electoral, se considerará que el voto, o votos, son nulos, y el hecho se consignará en el acta correspondiente. Los sobres que contengan las boletas serán depositados en un recipiente por separado para su posterior destrucción. Una vez terminado lo anterior, dará inicio el escrutinio y cómputo de los votos, cuyo procedimiento y causales de nulidad serán los mismos que los establecidos para los votos de los mexicanos residentes en territorio nacional.

Las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa serán agrupadas conforme al distrito electoral que corresponda, el personal del Instituto designado previamente por la Junta General Ejecutiva, procederá, en presencia de los representantes generales de los partidos políticos, a realizar la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las respectivas mesas para obtener el resultado de la votación emitida en el extranjero para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos por distrito electoral uninominal, que será asentado en el acta de cómputo correspon-

diente a cada distrito electoral. Esta deberá ser firmada por el funcionario responsable y por el representante general de cada partido político designado para el efecto.

Concluido en su totalidad el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero, el secretario ejecutivo informará al Consejo General los resultados, por partido, de la votación emitida en el extranjero para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, este deberá hacer entrega a los integrantes del Consejo General del informe que contenga los resultados, por distrito electoral uninominal, de la votación recibida del extranjero y ordenará su inclusión, por distrito electoral y mesa de escrutinio y cómputo, en el sistema de resultados electorales preliminares. Tanto los partidos políticos como los consejos distritales deberán recibir copia legible de todas las actas.

Finalmente, las boletas electorales, los originales de las actas de escrutinio y cómputo de las mesas, y del cómputo por distrito electoral uninominal, así como el informe circunstanciado que elabore la Junta General Ejecutiva, respecto de la votación emitida en el extranjero para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán integrados en un paquete electoral que será remitido, antes del domingo siguiente al de la jornada electoral, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, para los efectos legales conducentes.

##### 5. *Campañas electorales (artículo 336)*

En lo que se refiere a las campañas electorales, el Cofipe es categórico al establecer que

los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral.

Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Ese es, a grandes rasgos, el procedimiento vigente para poder emitir un voto siendo mexicano residente en el extranjero. Aunado a la complejidad presentada en cada una de las fases, el costo de la planeación y la implementación del voto postal de los mexicanos residentes fuera del territorio nacional, es sumamente elevado. El total del presupuesto ejercido para desarrollar el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, tomando en

cuenta los gastos vinculados de manera directa con la emisión del voto vía postal, y aquellos que no lo están, fue de \$155,210,695.82 pesos. De estos gastos, \$55,941,446.36 pesos fueron destinados específicamente a la planeación, el desarrollo y la instrumentación de la emisión del voto postal. Esta cifra representa la tercera parte del presupuesto total ejercido para el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE).<sup>4</sup>

Además de los inconvenientes mencionados con anterioridad (la complejidad de los trámites, la poca inclusión de los ciudadanos y la elevación de los costos), si analizamos la ley con detenimiento, es posible detectar disposiciones sumamente detalladas que establecen paso por paso el procedimiento a seguir por las autoridades electorales, como puede apreciarse en los artículos referentes al escrutinio y cómputo de los votos, por ejemplo. Este nivel de puntualización deja poco margen de acción a las autoridades electorales, que deben ceñirse a lo establecido por el Cofipe a pie juntillas, lo que deriva en un modelo sumamente rígido y con poca oportunidad de flexibilización.

Además de las deficiencias generales presentadas por el modelo vigente de voto en el extranjero, es posible enumerar una serie de fallas concretas que merman la participación y devienen en el desinterés de los electores.

- El plazo para que los ciudadanos puedan realizar una solicitud de inscripción en el LNERE desde el extranjero termina el 15 de enero del año en que se llevará a cabo la elección presidencial. Cuando vence dicho plazo en el panorama electoral hacia el interior de nuestro país, los candidatos presidenciales de los diferentes partidos políticos ni siquiera han sido registrados, de conformidad con el artículo 223, párrafo primero, inciso a), fracción V del Cofipe, que establece que “en el año de la elección en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos cámaras del Congreso de la Unión, todos los candidatos serán registrados entre el 15 al 22 de marzo, por los siguientes órganos... Los candidatos a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por el Consejo General”. El hecho de que no se conozca quiénes van a contender en los comicios presidenciales, inhibe el interés y la participación de electores potenciales residentes en el extranjero.
- Los electores tienen derecho a conocer las propuestas de los partidos políticos, y estos últimos tienen el derecho a hacer del conocimiento

<sup>4</sup> Información obtenida del Informe Final del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y Presupuestal de las Alternativas sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Dicha información fue proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE a solicitud del Comité.

del electorado sus plataformas y programas de gobierno. La prohibición de la celebración de campañas en el extranjero restringe tanto el derecho a la información como la libertad de expresión. Asimismo, resulta sumamente incoherente que cuando no existía la posibilidad de votar desde el extranjero, las campañas fuera del territorio nacional estaban permitidas para los candidatos presidenciales, y ahora que está permitido participar, están prohibidas.

- Tanto para el PEF 2005-2006, como para el PEF 2011-2012, el IFE creó una coordinación temporal del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE), diseñada como Coordinación Técnica Especializada de Carácter Temporal —Acuerdos CG146/2005 y CG05/2011, respectivamente—, para la organización de las elecciones extraterritoriales. La propia temporalidad de la COVE delimitaba sus funciones y el seguimiento que otorga al voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Esto es: el IFE no cuenta con una estructura institucional permanente que dé seguimiento, presente informes, defina procedimientos e implemente programas relacionados con el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.
- Los mexicanos residentes en el extranjero no cuentan con la posibilidad de obtener o renovar su CPVF desde el lugar en que residen. De acuerdo con el marco legal vigente, si desean hacerlo deben realizar los trámites en el territorio nacional, como cualquier elector residente en México, lo cual resulta sumamente complicado, reduciendo el universo de posibles electores, lo cual se traduce, en última instancia, en poca participación.

Por todo lo anterior, resulta indispensable proponer un nuevo modelo de emisión de voto en el extranjero que incremente la participación, reduzca los costos de planeación desarrollo e implementación del VMRE, logre una mayor vinculación con la población mexicana residente en el extranjero, otorgándoles un mecanismo de identidad gratuito válido dentro del territorio nacional. Asimismo, resulta indispensable que en aras de cumplir con los objetivos mencionados con anterioridad, se faciliten los procesos de inscripción en el LNERE, así como la emisión del voto a través de un modelo mucho más accesible.

Finalmente, deben impulsarse medidas tendentes a la emisión de un voto informado desde el extranjero, y dotar al Instituto Federal Electoral de las herramientas institucionales internas y externas que faciliten la implementación y logística del VMRE.



## II. UNA PROPUESTA TECNOLÓGICA PARA EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Para poder proponer una alternativa tecnológica que presente soluciones a las deficiencias y fallas del voto postal, es necesario plantear un modelo integral que contemple cada uno de los rubros mencionados en el apartado anterior, de manera que se aborden en su conjunto y de forma sistemática todos y cada uno de los problemas.

La siguiente propuesta es producto de los trabajos realizados en el Comité Técnico de Especialistas para elaborar un Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y Presupuestal de las Alternativas sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral,<sup>5</sup> que tras cinco meses de trabajos de investigación, intercambio de ideas y diálogo interinstitucional, elaboró una propuesta integral para conseguir los objetivos mencionados a través de una flexibilización del modelo vigente.

Para exponer el modelo propuesto y abordar sus principales aristas, lo dividiré en cuatro grandes rubros que engloban cada una de las soluciones que hacen frente a los problemas planteados:

- a) Credencial para mexicanos en el extranjero.
- b) Emisión del voto vía Internet.
- c) Realización de campañas acotadas en el extranjero.
- d) Creación de una estructura institucional permanente dentro del IFE para atender a los mexicanos residentes en el extranjero.

### 1. *Credencial para mexicanos en el extranjero*

Esta es una demanda que ha estado presente desde hace mucho tiempo. En el reporte final del IFE sobre la segunda experiencia de voto de los mexicanos en el extranjero, el consejero Francisco Guerrero concluye que “es imprescindible que el IFE cuente con atribuciones en la ley para que pueda emitir la CPVF en el extranjero a cualquier mexicano que así lo solicite”. La incorporación de esta posibilidad implica necesariamente la modificación del actual modelo de registro en el LNERE.

Actualmente, de conformidad con lo establecido en el Libro VI del Cofipe, se optó por elaborar un Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (mencionado con anterioridad). Este es de carácter temporal,

<sup>5</sup> Comité integrado por Víctor J. Blanco Fornieles, Allert Brown-Gort, Leticia Calderón Chelius, Carlos Castro Mendoza, Gerardo A. de Icaza (coordinador), Jorge Durand, Rodolfo García Zamora, Guadalupe González González y Manuel Mendoza Ramírez.

y sirve para votar únicamente en el año de la elección presidencial. En lo que respecta a la CPVF, los residentes en el extranjero solo podrán votar si cuentan con una credencial vigente expedida en México.

Para poder implementar la credencialización en el extranjero, es necesario modificar el sistema actual de registro. En este sentido, el Comité propuso la creación de la Sección del Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero (SPECMRE) de la que se desprenda el LNERE. Así, los ciudadanos mexicanos que residan de manera permanente en el extranjero, se deberán incorporar a esta sección del padrón al solicitar, reponer o renovar su CPVF en el extranjero. Consecuentemente, la propuesta considera la capacidad del Instituto Federal Electoral para emitir una CPVF fuera de México. Asimismo, a la SPECMRE se podrán inscribir también los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero de manera temporal, siguiendo un procedimiento similar, aunque con tiempos menos restrictivos que el dispuesto en el Libro VI del Cofipe.

En cuanto a los documentos que serán requeridos para la expedición o renovación de la credencial, tras el intercambio de insumos con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Comité determinó que el pasaporte y la matrícula consular se puedan utilizar para acreditar el medio de identidad y la identificación con fotografía, con la intención de ampliar el universo de posibles electores y facilitar la credencialización de los ciudadanos.

Para solucionar la barrera establecida por el requisito de proporcionar un domicilio en México, el Comité propone utilizar una dirección en México para efectos de referencia en el cómputo de la elección, y una dirección en el extranjero como requisito para dar de alta al ciudadano en la SPECMRE.

En este sentido, para la dirección en el territorio nacional, que se utilizaría para determinar el distrito electoral de referencia, se proponen tres opciones:

- La dirección ya establecida en la CPVF emitida previamente.
- La dirección indicada en el acta de nacimiento.
- En caso de que la ciudadanía haya sido transmitida por la ciudadanía mexicana de los padres o por naturalización, y no por nacimiento, la última dirección en México de los padres, o aquella indicada en el acta de naturalización.

En lo que se refiere directamente a los mecanismos y la logística que implicaría la credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero, el

Comité propone la implementación de dos modalidades, respondiendo a las distintas realidades y situaciones que viven los ciudadanos mexicanos fuera de nuestro país, y buscando ampliar el número de credenciales expedidas. Dichas modalidades son:

- Credencialización en consulados.
- Expedición de constancia digital de la CPVF.

Ambos sistemas contarían con las mismas características y requisitos básicos de la CPVF, expedida en México, previstos en la ley.

Por lo que hace a la primera modalidad de credencialización, el IFE estará facultado para tramitar la CPVF en el extranjero, a través de los consulados, en colaboración directa con la SRE, de tal modo que en ventanilla en que se expide el pasaporte o la matrícula consular se ofrezca al ciudadano la posibilidad de tramitar la CPVF, para lo cual se recabarán los datos adicionales necesarios.

Este mecanismo implicaría un acuerdo interinstitucional para su operación y para la transferencia de los datos personales, biométricos y de georreferencia del ciudadano que solicita o renueva su pasaporte o la matrícula consular.

Asimismo, el ciudadano que requiera únicamente la CPVF, podrá solicitarla y tramitarla en el consulado, con la ventaja de que se cuenta con una base de datos que cubre al 95% de la población, sea por medio del pasaporte o por medio de matrícula consular, facilitando el procedimiento de captura y reduciendo los costos de la credencialización. Independientemente del carácter permanente de este proceso, este podría complementarse con la organización de jornadas de credencialización, por parte del IFE, dentro de los mismos consulados.

Los datos y la información necesarios para la expedición de la credencial, desde el nombre del ciudadano hasta las huellas dactilares y los datos biométricos, serán capturados a través de mecanismos y métodos electrónicos. Una vez que se ha hecho la recopilación, los datos se enviarán por línea a México donde serán procesadas las CVPF, a través de un correo electrónico que será proporcionado por el propio ciudadano al momento de realizar la solicitud de la credencial.

Una vez elaboradas las credenciales, estas se enviarán por valija diplomática al consulado donde se tramitó, en cuyo caso el envío se realizaría sin costo alguno, o a través de mensajería internacional, previo pago del costo, a la oficina del servicio de mensajería más cercana al domicilio del consulado o del ciudadano. Este último será el encargado de elegir la modalidad

de envío, mismo que para garantizar la seguridad del documento, deberá firmar de recibido, una vez que haya obtenido la credencial.

La segunda modalidad de credencialización en el extranjero (pensando en el volumen de credenciales para votar que, eventualmente, habrá que expedir, reponer o renovar) consiste en la emisión de una constancia virtual de CPVF, que sirva exclusivamente para votar. Dicha constancia tendría las mismas características y controles que la credencial física, y contaría con un respaldo de datos personales, biométricos y de georreferencia.

Para solicitarla, el ciudadano deberá enviar un correo electrónico al IFE proporcionando los documentos necesarios escaneados o fotografados. Una vez que se ha realizado la solicitud, se procederá a realizar una entrevista virtual entre el ciudadano y un funcionario del IFE por medio de cámara web u otro medio equivalente. Dada la envergadura del proyecto de emitir o actualizar la CPVF de varios millones de mexicanos residentes en el extranjero, la presente opción ofrece una alternativa eficiente, barata y segura. Todas las fases de este proceso pueden y deben ser auditables.

De acuerdo con el Informe Final del Comité, con ambas modalidades de credencialización en el extranjero, se estima que se podría alcanzar hasta un 95% de la población mexicana residente fuera del territorio nacional. Lo anterior se infiere toda vez que el 100% de los emigrantes legales cuentan con pasaporte y aproximadamente el 90% de los migrantes indocumentados residentes en Estados Unidos cuenta con matrícula consular o pasaporte.

Vinculado con lo mencionado al principio del presente apartado, una vez concluido el trámite para la obtención de CPVF en el extranjero, los datos de los portadores de dichas credenciales pasarán inmediatamente a configurar la Sección del Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero, de la que se desprende la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE). Finalmente, a esta misma lista se sumarán los mexicanos que radican temporalmente en el extranjero, y que soliciten su incorporación a la SPECMRE para que puedan votar en las elecciones presidenciales siguientes desde el extranjero.

En cuanto a la vigencia de las CPVF, independientemente de los cambios planteados en el tipo de documentos requeridos, el uso de dirección de referencia en el territorio nacional y el uso de una dirección en el extranjero y la modalidad de distribución, las CPVF expedidas en el extranjero tendrían la misma vigencia que aquellas emitidas para ciudadanos dentro del territorio nacional.

## 2. *Emisión del voto vía Internet*

Tras analizar diversos métodos de emisión de voto en el extranjero (urnas electrónicas, voto presencial en consulados, sistemas mixtos y voto postal), el Comité determinó que el voto por Internet es la modalidad que reúne las características de seguridad, confiabilidad, razonabilidad de costo, facilidad para el usuario y rapidez en los resultados. A continuación, mencionaré brevemente algunas de las fallas y deficiencias más significativas, encontradas en las demás modalidades.

### A. *Voto electrónico presencial (urnas electrónicas instaladas en embajadas y consulados)*

Dicha modalidad implica el traslado físico de los electores para que puedan emitir su voto en urnas electrónicas dispuestas en embajadas y consulados en el extranjero. Algunas de las desventajas que se presentan para la implementación de este sistema son las siguientes:

- La tecnología empleada en las urnas electrónicas evoluciona constantemente, por lo que los equipos utilizados en un proceso probablemente serán obsoletos para el siguiente. Esto implica, además, la renovación periódica de las urnas.
- El costo elevado de su implementación.
- En caso de que las urnas electrónicas por las que se opte, almacenen la información en un chip o en un USB, estos deberán ser trasladados físicamente a algún otro lugar distinto a la casilla electoral, implicando un riesgo similar al inherente al traslado del voto postal, solo que a cambio de un costo mucho más elevado.
- La necesidad de capacitar y trasladar a funcionarios de casilla hasta los consulados y embajadas en que se instalen las urnas.
- La necesidad de un traslado físico por parte de los electores.
- La desconfianza que genera a los mexicanos residentes en el extranjero, en específico, a todos aquellos que se encuentran indocumentados, el tener que acudir a instancias oficiales del gobierno.

### B. *Voto presencial (casillas instaladas en embajadas y consulados)*

Un modelo de emisión de voto sumamente similar al anterior es el voto presencial, instalando casillas electorales en embajadas y consulados, tal y como ocurre hacia el interior de nuestro país. Además de las posibles des-

ventajas de la instalación de urnas electrónicas que puedan ser aplicables a esta modalidad, el Comité detectó las siguientes fallas inherentes al voto presencial en el extranjero:

- Altos costos financieros y organizacionales derivados de la elaboración y el transporte del material electoral, así como el traslado de personal capacitado para supervisar la elección.
- La red de embajadas y consulados en el extranjero suele ser limitada para la cantidad de ciudadanos mexicanos que residen fuera del país, sobre todo en Estados Unidos, por lo que la accesibilidad real del voto en el extranjero suele ser muy limitada.
- La dificultad de que los partidos políticos puedan enviar representantes a las mesas de casilla al extranjero, para asegurar la legalidad del proceso de votación, o de que cuenten con militantes fuera del territorio nacional que estén dispuestos a participar.

### C. *Sistemas mixtos*

Los sistemas mixtos implican la aplicación simultánea de dos o más métodos o sistemas de emisión de voto desde el exterior. Esta combinación deriva en inconvenientes, en primera instancia presupuestales, toda vez que se deberán costear varios sistemas en lugar de uno solo y en segundo lugar logísticos, toda vez que se deberán atender las características propias de los diversos modelos para una adecuada operación.

En este sentido, el Comité concluyó que se debe optar por un sistema que pueda incrementar la participación de nuestros connacionales, mucho más accesible e incluyente. El desarrollo de un sistema acertado resulta mucho más efectivo que la combinación de varios de ellos, por las razones recién mencionadas.

### D. *Voto por Internet*

El voto por Internet, concretamente, consiste en la posibilidad de la emisión del sufragio desde cualquier lugar del mundo, siempre y cuando se cuente con un dispositivo con conexión estable a Internet, como una computadora, una tableta, o incluso un teléfono inteligente. Hoy en día, la tecnología desarrollada para la implementación de esta modalidad, posibilita garantizar la secrecía del voto.

En ese sentido, contrario a lo que muchas veces suele pensarse, en materia de confiabilidad, los resultados obtenidos a través de sistemas de voto por Internet cuentan con un alto nivel de certidumbre y seguridad. Esto se consigue a través de diversas medidas como las enunciadas a continuación:<sup>6</sup>

- Certeza en la identificación del votante: al momento del registro se deberán dar datos inequívocos de la CPVF con el fin de saber que el elector es quien asegura ser. Esta medida puede ser reforzada dotando a cada elector de una clave de acceso individual, o solicitando que indique algún dato de índole personal que no se encuentre previsto en la credencial para votar y/o, finalmente, implementar un NIP basado en datos personales.
- La emisión de un solo voto por cada elector: este es uno de los mayores temores cuando se habla de voto por Internet. Para evitar la emisión de varios votos por parte de un mismo elector, se debe configurar la LNERE a partir de la Sección del Padrón Electoral de los Ciudadanos Residentes en el Extranjero, lo que garantiza que un mismo ciudadano no pueda aparecer de manera simultánea en la LNERE y en las listas nominales que se integran para la votación dentro del territorio nacional.
- Protección de la secrecía del voto: para garantizar este punto se deben almacenar por separado la información personal de los votantes y la información referente al sentido de su voto. Una vez realizado lo anterior, se debe mezclar dicha base de datos de manera aleatoria, de manera que sea imposible cotejar los votos con el momento en que fueron emitidos, encriptándolo. Además de las ventajas que esto otorga en cuanto a la confiabilidad, este proceso es mucho más sencillo si se realiza de manera electrónica que como se hace en la actualidad
- Protección del sistema contra ataques externos: también contra esta posible amenaza existen diversas medidas técnicas tendentes a resguardar el sistema de posibles ataques de *hackers* o saboteadores, como instalar un *software* de *firewall*, escaneo y prevención de virus, la encriptación de los votos y la verificación por parte del votante del sentido de su voto.
- Evitar coerción en el voto y garantizar libertad en el sufragio: para asegurar que el voto emitido en línea (a través de Internet) desde cualquier lugar no fue producto de la coacción de algún tercero, el votante cuenta

<sup>6</sup> Cfr. *Votación desde el extranjero*, Instituto Federal Electoral-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2007, pp. 223 y 224.

con la posibilidad de emitir tantos votos como desee, siendo el último el único válido y efectivo.

Estas son algunas soluciones, cuyo objeto —más enunciativo que exhaustivo— es demostrar que es posible reducir el margen de incertidumbre y desconfianza en el voto por Internet.

Una vez que se ha analizado la parte referente a la confiabilidad y seguridad del voto por Internet, enunciaré algunas de las ventajas generales de la implementación de este modelo. Razones por las cuales el Comité lo eligió como el idóneo:

- El voto por Internet permite erradicar el margen de error humano.
- El voto, al ser emitido y quedar asentado en medios electrónicos, hace posible la captación de datos fiables de manera expedita, permitiendo la publicación de resultados oficiales con mayor eficacia y certidumbre.
- La posibilidad de emitir el voto desde cualquier lugar, siempre y cuando se cuente con una conexión estable a Internet, flexibilizando el proceso electoral en beneficio de la participación de los mexicanos residentes en el extranjero.
- Certeza al votante. Una vez emitido el voto, el elector puede recibir un *password* de parte del sistema, con el cual puede revisar posteriormente si su voto fue contado o no, independientemente del sentido del mismo, es decir, se puede rastrear la emisión del voto, pero no su sentido.
- Con la instalación de los métodos de vigilancia y detección del tráfico externo hacia los equipos de alojamiento adecuados, así como con los mecanismos de desarticulación de los intentos sospechosos de interacción a los equipos y desarrollos propicios, es posible resguardar la seguridad de las elecciones.
- La inclusión de métodos protocolizados de auditoría a través de los cuales las autoridades electorales y los observadores de los procesos de votación verifiquen que todas las configuraciones del sistema, la calidad de los datos cargados y el correcto funcionamiento, dotan de legitimidad al sistema.
- El voto por Internet reduciría el presupuesto destinado al voto postal, por lo menos en un 30%.

Reforzando todos los argumentos esgrimidos con anterioridad, el voto por Internet es una tendencia a nivel mundial que cada vez cobra más fuerza en diferentes países en donde es utilizado incluso para celebrar elecciones



internas y vinculatorias. Tal es el caso de Estonia, en donde en 2003 el Comité Nacional Electoral inició un proyecto del voto por Internet, cuyo sistema incluía el uso de firmas electrónicas y tarjetas inteligentes. Las primeras pruebas se realizaron para referendos y elecciones locales durante 2004 y 2005. Asimismo, en marzo del 2007, Estonia organizó las primeras elecciones nacionales a través de Internet a nivel mundial; un total de 30,273 ciudadanos (cerca al 3.4% de los electores registrados) votaron a través de esta modalidad, tanto desde el interior del país como del exterior.<sup>7</sup>

Por otra parte, en Holanda, los ciudadanos residentes en el extranjero han servido como un grupo de prueba en la implementación del voto por Internet. Como muestra de lo anterior, en las elecciones parlamentarias de 2006 se recibieron 19,815 votos a través de Internet.

Finalmente, en agosto de 2000 el gobierno suizo encargó a la Cancillería realizar un análisis y un reporte referentes a la viabilidad del voto por Internet. Desde entonces se han realizado varias pruebas en diferentes cantones y a nivel nacional, con ocasión de la celebración de referendos. La Cancillería ha concluido que el voto electrónico por Internet ahorra tiempo a los electores, reduce los costos, aumenta la participación, es confiable y completamente seguro.<sup>8</sup>

Finalmente, resulta fundamental destacar que en nuestro país se han llevado a cabo dos experiencias de voto por Internet vinculantes, tal es el caso de Chiapas y del Distrito Federal. En el primer caso se eligieron diputados migrantes de una circunscripción especial, y en el segundo, jefe de Gobierno (en un sistema mixto, ya que los capitalinos contaban, asimismo, con la posibilidad de emitir su voto vía postal). Ambas experiencias fueron exitosas, funcionales, confiables en términos de seguridad y cuyos resultados no fueron impugnados.

### 3. *Realización de campañas acotadas en el extranjero*

De conformidad con el artículo 42, párrafo 2, inciso f) del Cofipe, las plataformas políticas de los partidos políticos y los programas de gobierno son considerados información pública. Asimismo, se establece que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben de propiciar la exposición, el desarrollo y la discusión ante el electorado de la plataforma electoral de cada uno de los partidos políticos que participen en los comicios, dicha disposición se encuentra prevista en el artículo 228, párrafo 4,

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 220.

del mismo ordenamiento. Dicho lo anterior, las campañas electorales, la discusión y el debate de las plataformas políticas de los candidatos y sus partidos, se traducen en la emisión de un voto informado.

Siguiendo la misma línea, todos los mexicanos residentes en el extranjero, al ser ciudadanos y por lo tanto posibles electores, tienen derecho a conocer las propuestas de los candidatos a la Presidencia, al mismo tiempo que los partidos y los candidatos tienen el derecho a hacer del conocimiento de todo el electorado sus plataformas y sus programas de gobierno. Tal y como se mencionó al principio del presente trabajo: permitiendo y regulando las campañas en el extranjero se tutelan dos derechos fundamentales, la libertad de expresión y el derecho a la información, prohibiéndolas, ambos se vulneran.

Partiendo de la prohibición legal para realizar campañas en el extranjero, es importante destacar que aquellas realizadas en territorio nacional se encuentran reguladas y delimitadas por lineamientos previamente establecidos. En este sentido, los gastos que realicen los partidos políticos y sus candidatos en la propaganda electoral y en las actividades de campaña, no pueden rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. En el caso de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tope máximo de gastos de campaña es el equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial, de conformidad con lo establecido en el artículo 229, párrafos 1 y 4, fracción I. Las campañas y su financiamiento se encuentran regulados, y tanto uno como otro están delimitados por lineamientos previamente establecidos.

Extender el campo de acción de las campañas electorales al extranjero, implica ampliar territorialmente la posibilidad de su ejercicio, sin que esto suponga la creación de una modalidad diversa y con reglas propias, que se escape de los principios y a la regulación que rigen las campañas electorales tal y como están reguladas al interior del país.

La finalidad de las campañas es acercar las plataformas políticas y los programas de gobierno a los potenciales electores, para que puedan emitir un voto informado. Es así que resulta fundamental que los partidos políticos cuenten con la posibilidad de realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, en beneficio de los mexicanos que residen en el extranjero, ampliando su inclusión a la democracia.

Tal y como ya se mencionó, resulta ilógico que antes de que se pudiera votar desde el extranjero, los candidatos a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos estaban legalmente facultados para realizar actos de campaña fuera del territorio de nuestro país. Esto es: estaba permitido hacer

campaña ante ciudadanos que no estaban facultados para emitir un voto. Posteriormente, una vez que se implementó el sistema postal de voto en el extranjero, se erradicaron las campañas en otros países.

Es por todo lo anteriormente mencionado, que el Comité propone la implementación de las campañas electorales en el extranjero para los candidatos presidenciales, en los siguientes términos:

- Los gastos de las campañas en el extranjero deberán provenir exclusivamente del financiamiento público otorgado a los partidos en los años en que se renueva el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 78, inciso B, del Cofipe.
- Podrá destinarse hasta un 5% de dicha asignación para efectos de campañas en el extranjero, sin que esto constituya un imperativo para los partidos.
- El financiamiento otorgado deberá estar sujeto a las normas de fiscalización ordinarias.
- Las campañas en el extranjero podrán realizarse dentro de los 90 días asignados a las campañas presidenciales dentro del territorio nacional, en los términos establecidos por el artículo 237 del Cofipe.
- Toda vez que las precampañas se refieren al conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular al interior de los mismos, y cuya organización y selección deberán estar establecidas por sus propios estatutos, de conformidad con lo establecido en los artículos 212 y 213 del Cofipe, su implementación en el extranjero resulta, además de innecesaria, absurda.

#### *4. Creación de una estructura institucional permanente dentro del IFE para atender a los mexicanos residentes en el extranjero*

En virtud del modelo propuesto hasta ahora (con todos los cambios que esto implica en los rubros de registro, credencialización, emisión del voto y campañas en el extranjero), es fundamental proveer al IFE de las herramientas que hagan posible su implementación, y permitan darle seguimiento a todo el proceso en su conjunto.

Entre los problemas centrales que la organización de las elecciones de mexicanos residentes en el extranjero ha enfrentado a nivel institucional, destaca el que para la organización de las elecciones se haya creado una Co-

ordinación temporal del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE), diseñada como Coordinación Técnica Especializada de Carácter Temporal para ambos procesos (Acuerdos CG146/2005 y CG05/2011, respectivamente), mismas que se disolvían una vez terminado el proceso. Es por eso que el Comité propuso la creación de una Coordinación Técnica Permanente del Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

Esta coordinación deberá gestionar la planeación, organización e implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero al interior del IFE. En cuanto a su funcionamiento, deberá responder al secretario ejecutivo del Instituto, que será el encargado de asignar las funciones que corresponda, de conducir la administración y de supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de la nueva Coordinación. Es fundamental destacar que el carácter permanente de esta Coordinación implica que el desarrollo de las funciones atribuidas a esta Coordinación no estará restringido por su duración. Esta permanencia permitirá establecer un plan estratégico a partir de metas que no se limiten a resolver la coyuntura electoral, sino que, además, se enfoquen en proporcionar una plataforma estratégica integral con diversos objetivos y metas graduales.

El titular de la Coordinación propuesta tendrá el nivel de coordinador general y su designación compete al Consejo General. Los recursos asignados para el desarrollo de actividades de la Coordinación se ejercerán de conformidad con el presupuesto autorizado por el Congreso para el Instituto Federal Electoral. En lo que respecta a la estructura de la Coordinación, a reserva de lo que se pudiera disponer en su momento, en función del contexto y las necesidades puntuales que se presenten, el Comité propuso que la Coordinación esté conformada por un coordinador, un director de área, tres subdirectores, tres jefes de departamento y las plazas de apoyo que sean necesarias.

La Coordinación deberá presentar un Plan Estratégico, considerando los periodos electorales y los no electorales. Para los primeros, la Coordinación se encargará de vigilar y coordinar los trabajos específicos para coadyuvar en el registro de los ciudadanos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, en la organización del proceso electoral y en la planeación del voto electrónico, así como en la difusión del proceso y la comunicación con los mexicanos en el extranjero y las organizaciones de migrantes. Para los segundos, su función consistirá en coordinar los trabajos de comunicación con los mexicanos en el extranjero y evaluar los resultados electorales, una vez concluido el proceso electoral.

Las funciones de la Coordinación Técnica Permanente del Voto de los Mexicanos en el Extranjero partirían de algunas de las atribuciones estable-

cidas en el Acuerdo CG05/2011, del Consejo General, para la creación de la COVE, tales como:

a) Llevar a cabo el seguimiento de las actividades establecidas en el Proyecto Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como de los acuerdos que al respecto se generen.

b) Elaborar y presentar, ante una Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero creada de manera temporal en el marco de la coyuntura electoral, los informes que le sean requeridos en la materia, así como atender y dar seguimiento a los requerimientos que le sean encomendados por la propia Comisión.

c) Coadyuvar con las instancias centrales involucradas en la definición de procedimientos y en la operación de las actividades necesarias para fortalecer el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

d) Coadyuvar con las áreas involucradas en las tareas que se requieran para la organización y la capacitación electoral, para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

e) Coadyuvar con las instancias centrales encargadas de la estrategia de difusión y comunicación que se relacionen con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

f) Coordinar la administración y seguimiento del micrositio que, en materia del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero se genere, así como de las redes sociales en Internet, de conformidad con la normatividad aplicable.

g) Generar y dar seguimiento a los acuerdos que permitan la vinculación con los ciudadanos residentes en el extranjero, organizaciones, asociaciones, instituciones públicas y privadas, medios de comunicación internacionales, así como con todos aquellos organismos susceptibles de colaborar con el Instituto, en materia del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

h) Apoyar a la Secretaría Ejecutiva, a las autoridades electorales y funcionarios del Instituto, en la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de acercamiento, información y encuentros de intercambio informativo con la comunidad nacional e internacional relacionados con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

i) Desarrollar, organizar y dar seguimiento puntual a módulos de atención ciudadana cibernéticos (*Call Centers*), para dar atención a ciudadanos mexicanos que manifiesten dudas, comentarios o sugerencias sobre el proceso electoral. Además es la instancia que podrá resolver problemas concernientes a la votación por Internet.

j) Promover investigaciones y convenios con universidades y centros de investigación, con la intención de generar un conocimiento útil a la propia

Coordinación sobre los desafíos y problemáticas que surjan en torno al voto de los mexicanos en el extranjero.

k) Coordinar el proceso de compra, actualización y ejecución del *software* que se utilizará para la emisión del voto vía Internet. Esto incluye la capacitación del personal para su uso, la difusión del manejo y operación del sistema para un mejor entendimiento por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso, y la realización de grupos focales para probar el sistema que será utilizado.

Complementario a lo anterior, es necesario crear un área que se dedique específicamente a los procesos de credencialización, registro y generación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Dicha área deberá estar adscrita al Registro Federal de Electores, dado su carácter técnico abocado al registro electoral en sus diferentes etapas.

Esta área tendrá, entre sus funciones, la creación y el seguimiento de un Centro de Información Permanente para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, que ofrecerá atención personalizada mediante los servicios de telefonía, correo electrónico, mensajes de texto y otros mecanismos de videoconferencia o similares, con el objeto de mantenerlos informados respecto a la credencialización, la modalidad del voto por Internet y el proceso para el ejercicio del voto de los mexicanos residentes fuera del territorio nacional de manera general.

En lo que respecta a la credencialización, esta área establecerá contacto con la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Coordinación, para la interconectividad de datos de los ciudadanos, con el objetivo de obtener, sin repetir, la información necesaria para la expedición de una credencial de elector. De igual manera, el área propuesta inscribirá a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, dentro del periodo establecido para ese fin.

Dicha área ratificará la intención de votar de los ciudadanos inscritos en la Lista a través de un correo electrónico, y procesará el envío de un NIP para que puedan emitir su votación en la elección presidencial del año en curso, colaborando directamente con la emisión de los votos de los ciudadanos.

El Área de Registro Electoral tendrá carácter permanente, toda vez que la elaboración de las credenciales supone la generación de un registro permanente de electores en el extranjero, lo que requiere la vigilancia técnica del proceso, tanto en tiempos electorales como no electorales.

Finalmente, el Comité propone reforzar la estructura institucional del IFE, relacionada con el VMRE, con la creación de un Consejo Consultivo honorario. Este Consejo, sin recibir una retribución económica a cambio, se

reuniría dos veces al año, y estaría conformado por tres electores mexicanos residentes en el extranjero y cuatro expertos en la materia, reconociendo la diversidad de perfiles de los migrantes, que se reunirán de manera presencial o a distancia a través de teleconferencias, con la finalidad formular sugerencias, proponer líneas de acción y auxiliar a la Coordinación en la elaboración de políticas encaminadas a promover el voto desde el extranjero, a establecer canales de comunicación con los mexicanos residentes más allá del territorio nacional, y a diseñar propuestas referentes a la capacitación, la difusión de información y las posibles mejoras al modelo existente. Dentro de sus obligaciones, la Coordinación deberá elaborar un informe sobre la situación en que se encuentren los trabajos referentes a los rubros antes señalados, así como a los avances realizados en cada uno de ellos, de manera que el Consejo pueda realizar un análisis integral y elaborar las sugerencias que considere pertinentes.

### III. CONCLUSIÓN

La propuesta anterior implica la creación de un nuevo modelo compuesto por distintas partes. Tanto la credencialización (incluyendo la constancia virtual de la CPVF) como la emisión del voto, la realización de campañas en el extranjero y la creación de una estructura institucional permanente hacia el interior del IFE, que atienda a los mexicanos residentes en el extranjero, son cambios significativos, y que tienen como finalidad obtener los objetivos planteados en la introducción del presente texto.

Tal y como se mencionó, la propuesta presentada responde a la necesidad de modificar el modelo actual en aras de incrementar la participación de los ciudadanos residentes fuera del territorio nacional, reducir los costos de planeación, desarrollo e implementación del VMRE, lograr una mayor vinculación con la población mexicana residente en el extranjero, y facilitar los procesos de inscripción en el LNERE, y de emisión del voto a través de un modelo mucho más accesible.

La tecnología juega un papel fundamental, sobre todo en los rubros de la emisión de la constancia virtual de CPVF, y en la emisión del voto. La implementación de las nuevas tecnologías en el ámbito de los procesos electorales refuerza la promoción de los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad que rigen la materia.

En concreto, el voto por Internet conlleva ventajas como la reducción del margen de error humano, dotar de mayor certeza, seguridad y confiabilidad a los procesos, arrojar los resultados de los comicios de manera

inmediata y expedita, flexibilizar los procedimientos de emisión del voto y acercar el sufragio a un mayor número de ciudadanos.

El uso de las nuevas tecnologías en materia electoral es una tendencia que cada día cobra mayor fuerza alrededor del mundo. Cada vez son más los países que realizan elecciones vinculatorias, e incluso hacia el interior de su propio territorio, utilizando medios tecnológicos que dotan de certidumbre y legitimidad los resultados obtenidos. Basta echar un vistazo a las millones de transferencias bancarias que se realizan todos los días a través de medios electrónicos de manera segura.

Utilizar la tecnología para ampliar el alcance del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero es una medida que, de ser implementada, se traduciría en el fortalecimiento de la democracia del país, incorporando a nuestros conciudadanos que han debido emigrar por diferentes razones. El voto por Internet permite sufragar de forma segura y confiable desde cualquier rincón del mundo. Acercar un derecho político a un mayor número de ciudadanos, aprovechando los avances que se han realizado en el campo de la tecnología, implica encauzar sus ventajas y su alcance hacia la incorporación de los mexicanos —independientemente de su lugar de residencia— a la toma de decisiones del proyecto democrático de nuestro país.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2013.
- Estadística de la Población Mexicana en el Mundo, [http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es](http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es). Página web del IME.
- Informe Final del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y Presupuestal de las Alternativas sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.
- Informe Final del Proceso Electoral en el Exterior del Distrito Federal, Voto Chilango, IEDF, 2012.
- Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del IFE. Proceso Electoral Federal 2005-2006, [http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro\\_blanco/pdf/tomoVI/tomoVI.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomoVI/tomoVI.pdf).
- Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del IFE. Proceso Electoral Federal 2011-2012. [http://www.votoextranjero.mx/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fce8dbba-63e7-4e1e-946e-e09fd59de581&groupId=10157](http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=fce8dbba-63e7-4e1e-946e-e09fd59de581&groupId=10157).



*La segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, IFE, México, 2012.

Report on Out-of-Country Voting, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)022-e), Comisión de Venecia.

Voting from Aboard: The International IDEA Handbook, Instituto Federal Electoral-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2007.

## LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE PROCESOS ELECTORALES. EL CASO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR, ESPAÑA,  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR  
Y PROCESOS ELECTORALES  
([www.infoelectoral.interior.es](http://www.infoelectoral.interior.es))

SUMARIO: I. *Descripción general de la gestión de los procesos electorales.*  
II. *La necesidad de incorporar las tecnologías de la información en la gestión de los procesos electorales.* III. *La difusión de los resultados provisionales.*  
IV. *Conclusiones.*

### I. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La legislación española en materia electoral distingue claramente entre la administración electoral (juntas electorales y mesas electorales) y la administración gestora de procesos electorales (Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Competitividad —Oficina del Censo Electoral—, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Administración Periférica de la Administración General del Estado en las distintas provincias españolas, así como en el caso de los procesos electorales, cuya competencia es de las diferentes comunidades autónomas existentes en España, las correspondientes administraciones autonómicas).

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General atribuye la naturaleza de administración electoral, en cuanto encargada de velar por la transparencia y objetividad del proceso y del principio de igualdad, tanto a las juntas electorales (Junta Electoral Central, órganos superior y permanente de la administración electoral, juntas electorales provinciales, juntas electorales de zona y, en su caso, juntas electorales autonómicas) como a las mesas electorales (integradas por electores, con determinadas características de edad y formación, seleccionados por sorteos celebrados por los ayuntamientos).

Esto no obstante, las juntas electorales no tienen ninguna competencia para la gestión del procedimiento electoral, competencia que recae en el

Gobierno, central o autonómico, dependiendo de si nos encontramos ante unas elecciones o referendo convocado a nivel estatal o autonómico.

En concreto, al Ministerio del Interior le corresponden las principales competencias en materia de gestión electoral, así como las relaciones con la administración electoral en las elecciones a Cortes Generales (Congreso y Senado), elecciones locales, elecciones al Parlamento Europeo y referendos de ámbito estatal (en España no existen las elecciones presidenciales). El Ministerio del Interior desempeña algunas tareas menores en el caso de las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, pero, en esos casos, son las correspondientes administraciones autonómicas las competentes como administraciones gestoras del proceso electoral autonómico.

Por otra parte, es preciso destacar que también le corresponde al Ministerio del Interior la coordinación con otros organismos públicos que desempeñan funciones en la gestión electoral.

El primero de estos organismos es la Oficina del Censo Electoral que, adscrita al Instituto Nacional de Estadística del Ministerio de Economía y Competitividad ([www.ine.es](http://www.ine.es)), le compete la elaboración del censo electoral y colabora en la gestión de los distintos procedimientos de votación al encargarse de remitir la documentación necesaria para el voto por correspondencia.

También es el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que a través del servicio exterior, se encarga de la gestión del voto de los españoles que residen de manera permanente en el exterior (Voto CERA) y de algunos trámites para el voto de los españoles que residen temporalmente en el exterior (Voto ERTA).

El Real Decreto de estructura orgánica del Ministerio del Interior establece que corresponde a la Dirección General de Política Interior, entre otras, las siguientes funciones:

a) La gestión de las competencias del Ministerio respecto a los procesos electorales y a las consultas directas al electorado y el mantenimiento de las relaciones necesarias con la administración electoral, en particular, con la Junta Electoral Central, con la que le corresponde la interlocución del Gobierno en materia electoral a excepción de las cuestiones relativas a la elaboración del censo electoral cuya competencia corresponde a la Oficina del Censo Electoral.

b) La coordinación de la gestión y desarrollo de los procesos electorales, así como de las funciones que corresponden a las unidades dependientes de otros ministerios con competencias en materia electoral.

c) La dirección y coordinación de los desarrollos informáticos y de comunicaciones para la modernización de la gestión de los procesos electorales.

d) La puesta a disposición de la información relativa a los procesos electorales, excepto los datos relativos al censo electoral, así como la custodia y difusión pública de los resultados electorales.

e) La gestión de las relaciones con los órganos competentes de las comunidades autónomas en materia electoral.

f) El registro y la aplicación del régimen jurídico de los partidos políticos.

g) La gestión de las subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas, en los términos establecidos en la legislación vigente.

De entre estas competencias atribuidas al Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior) destaca la organización de los procesos electorales de ámbito estatal que incluye el diseño y la gestión del presupuesto electoral y la coordinación de los distintos organismos públicos implicados en la gestión del proceso electoral.

Por su parte, el artículo 98.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General establece que corresponde al Gobierno la difusión del escrutinio provisional de resultados. Las tareas relativas a la captura de datos en las mesas electorales y a la difusión de los mismos el día de las elecciones son llevadas a cabo por el Ministerio del Interior, sin perjuicio de que en las ruedas de prensa de la noche electoral, participe también el Ministerio de Presidencia.

Si el presupuesto electoral de las pasadas elecciones generales 2011 ha sido de casi 125 millones de euros, en términos comparativos, las tareas organizativas han requerido cerca de 108 millones de euros, mientras la difusión de los resultados provisionales ha supuesto apenas 17 millones (poco más del 13% del presupuesto electoral).

Sin embargo, se trata de la parte de la gestión electoral más visible, de mayor interés para los medios de comunicación y para el ciudadano en general.

Esto no obstante, es preciso poner de manifiesto que la gestión de cualquier proceso electoral tiene una relevancia crucial para el correcto funcionamiento de una democracia.

La gestión electoral es, necesariamente, un proceso continuo que comienza con la evaluación del proceso anterior. El concepto de ciclo electoral es, por tanto, esencial.

En ese círculo virtuoso integrado por la sucesión de tareas de “planificación estratégica-implementación-evaluación-planificación para el siguiente proceso electoral” la evaluación o identificación de aspectos que es necesari-

rio revisar o actualizar, permite determinar las mejoras en la gestión que han de ponerse en marcha, para lo cual, a veces es necesario recabar los informes oportunos (por ejemplo, de la Junta Electoral Central) o aprobar las disposiciones normativas correspondientes.

Las decisiones adoptadas y las herramientas necesarias para ponerlas en práctica han de estar listas antes de la primera actuación concreta de gestión de cada proceso: la cuantificación de necesidades. Esta cuantificación ha de realizarse casi un año antes de la convocatoria. Los plazos los determina la contratación administrativa. La cuantificación del material electoral necesario se realiza en colaboración con las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

El cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley de Contratos del Sector fija los primeros hitos del calendario electoral, por así denominar a uno de los instrumentos básicos para la citada planificación de la gestión electoral. Así, la primera de las actuaciones a realizar en materia de gestión electoral de cara a unas elecciones aún no convocadas pero ya previstas de acuerdo con la normativa en vigor, sin perjuicio de la posibilidad de que se produzca una convocatoria anticipada, es la determinación de necesidades de material electoral (ejemplo: urnas, cabinas, material impreso...) para el inicio de los expedientes de contratación correspondientes. Para estas tareas de inventario y actualización de necesidades, el Ministerio del Interior tiene herramientas informáticas de inventario, cuyos datos provienen de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, que custodian el material electoral no fungible de un proceso electoral a otro, y tiene en cuenta variables como los datos sobre censo electoral para la cuantificación de determinados impresos electorales, que se actualiza de manera automática y mensual por la Oficina del Censo Electoral.

Iniciados los expedientes de contratación comienza la adecuación de impresos y documentación electoral al proceso concreto, con los correspondientes informes de la Junta Electoral Central, en su caso, y las publicaciones necesarias de modificación de modelos en el *Boletín Oficial del Estado*. A ello se unen las traducciones de todo el material electoral impreso a las lenguas cooficiales del Estado español.

Una vez oficialmente convocadas las elecciones, el proceso alcanza una velocidad vertiginosa: se constituyen las juntas electorales, a las que ha de dotarse de los medios necesarios, y se pone en marcha la web informativa sobre el proceso electoral en la que se ponen a disposición de las formaciones políticas los impresos necesarios para que presenten candidaturas, así como información de gran utilidad para los electores, para los partidos y, como no, para las personas que son designadas miembros de mesa, a las que

se entrega un manual de instrucciones que, elaborado por el Ministerio del Interior en todas las lenguas cooficiales, ha de ser supervisado por la Junta Electoral Central y aprobado en Consejo de Ministros, etcétera.

Desde el día siguiente a la publicación del Real Decreto de convocatoria de las elecciones o del referendo, los electores ya pueden solicitar el voto por correo. Esto implica que el material electoral necesario ha de haberse fabricado y distribuido en todas las oficinas de correos. También se inician, entonces, los plazos para la solicitud del voto por los electores que se encuentran en el extranjero, en el caso de las elecciones a Cortes Generales, al Parlamento Europeo y en el caso de referendo, mas no en el caso de las elecciones locales.

Otros plazos que se inician casi inmediatamente tras la convocatoria electoral son los de presentación de candidaturas y su proclamación ante las juntas electorales competentes. Estos plazos son relevantes desde el punto de vista de la gestión electoral, dado que una vez que se publican en los boletines oficiales correspondientes las candidaturas finalmente proclamadas, el gestor electoral ya puede, tras las previas autorizaciones de las juntas electorales, diseñar, fabricar y distribuir las papeletas electorales. Así, una vez fabricadas se remiten, cuando así lo hayan solicitado de acuerdo con la normativa electoral en vigor, a los electores residentes en el exterior y a los electores residentes en territorio nacional que hayan solicitado el voto por correo.

Para entonces, las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno (que integran, junto con las direcciones insulares la denominada Administración Periférica de la Administración General del Estado) estarán recibiendo el material electoral contratado y fabricado centralizadamente (Ministerio del Interior) y que habrán de distribuir a los ayuntamientos para el montaje de los locales electorales y las mesas.

Estos son solo algunos de los hitos más significativos de la gestión electoral. Sin embargo, aquí no se agotan las obligaciones del Gobierno en esta materia. Este ha de encargarse de la difusión de los resultados provisionales, como antes se ha puesto de manifiesto.

A la supervisión de la ejecución del contrato correspondiente se dedican grandes esfuerzos. Es necesario diseñar el desarrollo de los acontecimientos con precisión, fijar los momentos de las comparecencias del Gobierno ante los medios de comunicación durante el fin de semana electoral y, sobre todo, los aspectos concretos de la difusión de resultados tanto en lo que se refiere a la captura de los datos, como a los medios para su puesta a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Se trata del momento culminante del proceso: los electores están emitiendo sus votos, y al cierre de locales electorales el foco de atención se traslada al Centro Nacional de Difusión de Datos, desde donde el Gobierno realizará las comparecencias para compartir con los ciudadanos y ciudadanas el desarrollo de la jornada, los avances de participación, y ya en la noche electoral, los resultados provisionales se podrán seguir en tiempo real a través de Internet.

Para entonces, ya estará olvidado el camino recorrido. Un camino en el que al trabajo de los cientos de gestores electorales se unen las cerca de 360 empresas, varias de ellas vinculadas a las tecnologías de la información, que habrán colaborado con estos, bien en la fabricación de material o en la prestación de algún servicio.

Sin embargo, solo importará ya la rapidez y seguridad en la transmisión de los datos y en su difusión. El éxito de la gestión parece depender del momento en que se conozca el ganador de las elecciones. Pero, para el gestor electoral, gran parte del éxito se ha alcanzado mucho antes, a las 8 de la mañana, cuando los miembros de las mesas electorales acuden a su constitución y una hora más tarde, sin incidentes, comienza la votación. Todo ha salido como se espera, los electores están acudiendo a las urnas libremente y sin obstáculos. La rapidez en conocer, ya esa noche, los resultados provisionales, solo será el cierre del círculo. Para entonces, el trabajo tanto de los departamentos ministeriales implicados, como de la Oficina del Censo Electoral y sus delegaciones provinciales, así como de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno se ha cumplido. Apenas queda el encargo a Correos, que supone una buena porción del presupuesto electoral, algo más del 30% (en las elecciones a Cortes Generales de 2011, 38 millones de euros), de recoger la documentación de las mesas electorales y entregarlas a la administración electoral, así como de recoger los votos recibidos en las oficinas consulares para su entrega a las juntas electorales para su escrutinio.

Pues bien, en toda esa gestión del proceso (ya sea en la parte logística o en la parte de difusión de los resultados provisionales), el Ministerio del Interior desempeña un papel protagonista y director, cuyo perfil más sobresaliente radica en impulsar la adopción de mejoras en la gestión y la implementación de las novedades necesarias.

Todas ellas tienen presente que el medio para lograr estos objetivos es el refuerzo del uso de las tecnologías de la información al servicio del proceso y de los ciudadanos, la aplicación de mayores criterios de racionalidad a la gestión y la profundización en la cooperación institucional.

## II. LA NECESIDAD DE INCORPORAR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

a) La gestión electoral, como se ha dicho, comporta un elevado número de actividades y procesos de diversa naturaleza en los que son partícipes distintos organismos. Igualmente la gestión electoral requiere de la disponibilidad de un gran número de documentos e impresos.

Buena parte de este conjunto de actividades, procesos y documentación se repite proceso tras proceso, sin perjuicio de las particularidades propias de cada uno. Este carácter repetitivo de unas y de otros hace de la gestión electoral un campo idóneo para la utilización de herramientas informáticas. Es decir, se trata de poner al servicio del proceso electoral estas herramientas, respetando fielmente los principios que definen el sistema electoral español, que pone el acento en el protagonismo de ciudadanos y ciudadanas que no solo ejercen libremente su derecho a votar, sino son considerados parte de la administración electoral cuando son designados miembros de mesa electoral. Así, los electores que el día de las elecciones forman parte de una mesa electoral dan fe pública de lo que acontece durante la jornada electoral, incluido el escrutinio manual de los votos, y dirimen las posibles dudas que durante esa jornada puedan producirse, algo que no ocurre en el caso de los sistemas en los que se usan herramientas electrónicas para el escrutinio no manual de los votos emitidos.

b) *En España, la normativa electoral en vigor no permite el voto electrónico desde el momento en que la emisión del voto se describe así:*

Artículo 86 3. Cada elector manifestará su nombre y apellidos al Presidente. Los Vocales e interventores comprobarán, por el examen de las listas del censo electoral o de las certificaciones aportadas, el derecho a votar del elector, así como su identidad, que se justificará conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Inmediatamente, el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre o sobres de votación cerrados. A continuación éste, sin ocultarlos ni un momento a la vista del público, dirá en voz alta el nombre del elector y, añadiendo “Vota”, entregará el sobre o sobres al elector quien los depositará en la urna o urnas.

Y el escrutinio en mesa electoral se regula del siguiente modo: “Artículo 95.2. *El escrutinio es público y no se suspenderá, salvo causas de fuerza mayor, aunque concurren varias elecciones. El presidente ordenará la inmediata expulsión de las personas que de cualquier modo entorpezcan o perturben su desarrollo*”.



c) *En el supuesto de coincidencia de varias elecciones se procede, de acuerdo con el siguiente orden*, a escutar las papeletas que en cada caso correspondan: primero, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; después, las del Senado; después, las de las entidades locales; después, las de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma; después, las de los cabildos insulares.

d) *El escrutinio se realiza extrayendo el presidente, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o, en su caso, el nombre de los candidatos votados. El presidente pondrá de manifiesto cada papeleta, una vez leída, a los vocales, interventores y apoderados.*

e) Si algún notario en ejercicio de sus funciones, representante de la lista o miembro de alguna candidatura, tuviese dudas sobre el contenido de una papeleta leída por el presidente, “podrá pedirla en el acto para su examen y deberá concedérsele que la examine”.

Es cierto que, a lo largo de los años, las llamadas nuevas tecnologías de la información y la comunicación se han ido incorporando a la gestión de los procesos electorales, como no podía ser de otra manera, pero también lo es que tal vez no se le haya prestado la suficiente atención a las posibilidades que estas herramientas ofrecen en la gestión de los procesos electorales más allá de la utilización intensiva de tecnologías para la captura y difusión de los resultados del escrutinio provisional durante la noche electoral.

Partiendo de esta idea, durante la IX Legislatura (2008-2011) desde el Ministerio del Interior se ha abordado la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación de un modo global, diseñando una estrategia que, por una parte, ha superado la visión individualizada de cada proceso electoral, como proceso independiente de los anteriores y de los posteriores, y por otra, desde entonces se ha apostado de modo decidido por utilizar las nuevas herramientas como auxiliares de la gestión electoral en su totalidad, y no solo en el caso de la difusión de resultados.

Es decir, desde hace años se ha iniciado una estrategia global de modernización de la gestión electoral y se ha hecho teniendo presente la secuencia del antes citado “ciclo electoral” (ciclo que se inicia con la planificación de las elecciones al Parlamento Europeo, y la evaluación de las mismas, para continuar con las mismas tareas aplicadas a las elecciones locales y a las elecciones a Cortes Generales)

En esta estrategia de modernización de la gestión electoral también se parte de la necesidad de mejorar y facilitar la actividad electoral en cinco ámbitos: la administración electoral (juntas electorales y mesas electorales); la optimización y racionalización de la gestión y la logística electoral; la

información al ciudadano; la cooperación institucional y la difusión de los resultados provisionales.

### 1. *El apoyo a la administración electoral: juntas electorales y mesas electorales*

#### A. *El acceso on line al Registro de Partidos Políticos*

El apoyo que el Ministerio del Interior presta a las juntas electorales en el desempeño de las tareas que le corresponden, en el marco del uso de las tecnologías de la información, tiene su primer ejemplo en el acceso de las juntas electorales al Registro de Partidos Políticos.

La Ley Electoral exige a los partidos políticos la previa inscripción en el Registro de Partidos del Ministerio del Interior para poder presentar candidaturas.

De este modo, abierto el plazo de presentación de candidaturas, las juntas electorales ante quienes se presentan las candidaturas deben disponer de información actualizada de los datos de inscripción de partidos en el citado Registro.

Hasta la fecha, desde el Registro de Partidos Políticos se remitía a las juntas electorales (más de 360 juntas —de Zona, Provinciales, de Comunidad Autónoma y también a la Junta Electoral Central—) un CD con las certificaciones correspondientes a los partidos políticos inscritos en la fecha de presentación de candidaturas.<sup>1</sup>

Esta “foto fija”, y los cambios de última hora comunicados por los partidos políticos al Registro, obligaba a las juntas a recabar información complementaria permanentemente hasta finalizado el plazo de presentación de candidaturas.

Con ocasión ya de las elecciones locales de mayo de 2011 y también con ocasión de las elecciones generales de 20 de noviembre, las juntas electorales han dispuesto de acceso *on line* a la información del Registro de Partidos Políticos, lo que les ha permitido consultar en tiempo real esta información.

La iniciativa ha sido muy bien recibida por las juntas y ha simplificado notablemente su labor, así como la del Registro de Partidos en este punto.

<sup>1</sup> Al cierre de esta investigación, unos 4100 partidos políticos están inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior.

### B. *La aplicación para la gestión de las candidaturas*

El Ministerio del Interior ofrece también a las juntas electorales, encargadas de la gestión de la presentación y proclamación de candidaturas, una aplicación informática de gestión que facilita su labor.

Esta aplicación permite incorporar las candidaturas y candidatos al sistema, a medida que las formaciones políticas las van presentando ante la Junta Electoral competente, y le facilita a la Junta Electoral la preparación de las publicaciones en los boletines oficiales correspondientes.

Por otra parte, esta herramienta permite también que las juntas electorales puedan verificar el cumplimiento de la paridad electoral que exige el artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Todas las juntas electorales provinciales utilizaron esta herramienta con ocasión de las elecciones a Cortes Generales de noviembre de 2011.

El uso de las tecnologías de la información en la gestión de la presentación de candidaturas podrá permitir en futuros procesos electorales una gestión totalmente automatizada de esta tarea, de modo que será posible que las formaciones presenten telemáticamente la documentación necesaria. Este es el objetivo perseguido en el desarrollo de la aplicación de gestión de candidaturas.

### C. *Aplicación para la realización del “escrutinio definitivo” o “escrutinio general”*

Como hemos visto, el uso de las tecnologías de la información en la gestión del proceso electoral ha permitido que el Ministerio del Interior pueda ofrecer a las juntas electorales las herramientas necesarias para un mejor desarrollo de sus funciones. Otra de las competencias de la administración electoral es realizar el escrutinio general o definitivo de los resultados electorales. Tres días después de la celebración de las elecciones, o cinco días después de la celebración de un referendo, las juntas electorales competentes se constituyen en mesa electoral y llevan a cabo el escrutinio general, que es de carácter público, al igual que lo es el escrutinio provisional que se realiza el día de las elecciones en las mesas electorales.

Durante el escrutinio, la Junta no puede anular ningún acta de escrutinio provisional en mesa, ni ningún voto. Sus atribuciones se limitan a verificar, sin discusión alguna, el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes mesas, según las actas o las copias de las actas de las

mesas, pudiendo tan solo subsanar los meros errores materiales o de hecho y los aritméticos.

A medida que se vayan examinando las actas, los representantes o apoderados de las candidaturas no pueden presentar reclamación ni protesta alguna, excepto aquellas observaciones puntuales que se refieran a la exactitud de los datos leídos.

El Ministerio del Interior pone a disposición de las juntas electorales una aplicación informática que les permite la realización del escrutinio definitivo de una manera más sencilla y ágil, que parte del volcado y sumatorio de los datos derivados del escrutinio celebrado en cada mesa electoral adscrita a la Junta correspondiente, así como del escrutinio que, en calidad de mesa electoral, la Junta debe de realizar de los votos emitidos por los españoles residentes en el exterior.

#### *D. Apoyo a las mesas electorales: la mesa administrada electrónicamente*

El Ministerio del Interior ha de realizar una evaluación de necesidades, también de las mesas electorales, durante la jornada de votación con la finalidad de facilitar las tareas que, como autoridad electoral, les corresponde realizar a los ciudadanos designados miembros de estas mesas.

Además del material electoral necesario para el desarrollo de sus funciones, que se revisa minuciosamente tras cada proceso electoral, y de la revisión también en detalle del Manual de Instrucciones para los miembros de las mesas electorales que ha de ser supervisado por la Junta Electoral Central y aprobado por el Consejo de Ministros, la incorporación de las tecnologías de la información al proceso electoral han permitido que el Ministerio del Interior haya iniciado la implementación de un sistema de apoyo a las mesas electorales, que se ha demostrado eficaz y sencillo, y que ha sido muy bien valorado por todos los intervinientes en el proceso.

Se trata de la mesa administrada electrónicamente, que consiste, fundamentalmente, en dotar a las mesas electorales de una impresora y un PC con una aplicación, cuyo contenido ha sido concretado por el Ministerio del Interior para garantizar el escrupuloso respeto a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, que les asiste en el desarrollo de la jornada electoral.

Estas herramientas, además, permiten la remisión de los datos electorales (datos sobre constitución de la mesa, datos sobre participación a distintas horas de la jornada electoral y datos sobre el escrutinio provisional en mesa) de manera directa, desde la mesa al centro de totalización de datos, por lo

que se recoge más información sobre este sistema en el apartado relativo al escrutinio provisional.

## *2. La optimización y racionalización de la gestión electoral. La simplificación de la documentación electoral. Las papeletas de votación*

### *A. La simplificación documental: la reutilización y la no fabricación de documentos*

Durante los últimos procesos celebrados, el Ministerio del Interior ha optado por poner a disposición de los ciudadanos y ciudadanas, y sobre todo de las formaciones políticas, determinados impresos electorales en formato electrónico.

Esta medida ha permitido reducir la fabricación, y con ello contribuir a una gestión más adecuada a los principios de eficacia y eficiencia, y de respeto al medio ambiente.

Ya con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, se utilizaron formatos electrónicos para la obtención de algunos impresos electorales y de los 18 modelos de impresos existentes, en 11 de ellos se utilizó el formato electrónico. El número de impresos que se dejaron de fabricar es de aproximadamente 5 millones.

Si con ocasión de las elecciones locales de mayo de 2011 no se fabricaron casi 6 millones de impresos, con ocasión de las elecciones generales 2011 se han dejado de fabricar 15 modelos de impresos, lo que supone un total de 5 millones de impresos menos que en las elecciones generales de 2008.

De este modo, en todo el ciclo electoral (elecciones europeas, locales y generales) el total de impresos que se han dejado de fabricar es de casi 16 millones.

Los impresos elegidos para su distribución en formato electrónico son los de uso de instituciones (ayuntamientos y juntas electorales), y los que necesitan las formaciones políticas para participar en el proceso electoral. En este caso, se ponen a su disposición en la web del proceso.

Como medida complementaria a la reducción del material electoral objeto de fabricación, y teniendo en cuenta los datos relativos a material electoral sobrante, se estimó conveniente la reutilización de prácticamente todo el resto de material, siempre que fuera posible no identificar la fecha del proceso. Y ello, ya no solo por motivos económicos sino también ecológicos.

Se trata de una medida sencilla que, a medio plazo, permitirá una notable racionalización de la fabricación.

### *B. La racionalización en la fabricación de papeletas de votación*

Con ocasión de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, la novedad más significativa en todo el proceso de racionalización de la fabricación de material electoral es que esta ha alcanzado también a las papeletas.

Los impresionantes datos de papeletas sobrantes, proceso tras proceso, obligaban a introducir medidas de racionalización en su fabricación.

Hasta el momento, el porcentaje de fabricación sobre el censo electoral venía determinado por la imposibilidad de hacer frente a una demanda sobrevenida durante la jornada de votación. Por este motivo, el volumen de papeletas fabricadas de cada candidatura alcanzaba más del 100% del censo electoral, lo que provocaba unos sobrantes de más del 90%.

Como un ejemplo más del compromiso con el uso de las tecnologías de la información en la gestión de los procesos electorales, con ocasión de las elecciones generales 2011, el Ministerio del Interior ha puesto a disposición de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno (encargadas en este proceso de la fabricación de las papeletas de votación) una herramienta informática que permite la impresión de papeletas en caso de demanda sobrevenida durante la jornada electoral, aplicación que, con carácter experimental, ya se puso a prueba en las elecciones a la Asamblea de la ciudad de Ceuta del 22 de mayo de 2011.

De este modo, la fabricación en imprenta ya no es más que uno de los medios de fabricación, pero no el único. Así, se procede a una primera fase de fabricación en imprenta, y una segunda fase condicionada a la necesidad real sobrevenida de fabricación durante la jornada electoral mediante la citada aplicación.

Durante la gestión de las elecciones generales 2011 se sugirieron a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno unos criterios orientativos para la fabricación de papeletas, de modo que en las ciudades de más de 150,000 habitantes y en capitales de provincia y comunidad autónoma no debería fabricarse en imprenta más del 60% del censo, atendiendo necesidades sobrevenidas en su caso durante la jornada electoral mediante la aplicación de impresión.

No obstante, los criterios utilizados por las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno han sido variados, si bien en prácticamente ningún caso se ha llegado a fabricar el 100% del censo.

Pues bien, aun así, solo en Zaragoza fue necesario el uso de la aplicación de impresión, al haber “desaparecido” (y no por ser insuficiente el volumen de fabricación en imprenta) las papeletas de 18 locales electorales. La aplicación de impresión permitió a la Delegación del Gobierno una respuesta inmediata y el problema quedó rápidamente solventado.

Con carácter general, y atendiendo a las distintas circunstancias que han concurrido en las elecciones generales de noviembre de 2011 (criterios de racionalización y reducción del número de candidaturas), puede afirmarse que se han dejado de fabricar cerca de 500 millones de papeletas, lo que ha tenido una repercusión en el presupuesto electoral de cerca de 3 millones de euros de ahorro.

De cara al futuro, cabe hacer mención de que en breve se aprobará una modificación reglamentaria que, tras el informe favorable de la Junta Electoral Central, permitirá la puesta a disposición *on line* de las papeletas de votación para que puedan ser impresas por los electores desde cualquier lugar.

### *C. La nueva papeleta del Senado*

Continuando con los mecanismos de racionalización, el Ministerio del Interior ha realizado en 2011 un nuevo diseño de papeleta para el Senado con el objetivo principal de facilitar su manipulación por los electores. Además, este nuevo diseño permite un significativo ahorro en la cantidad de papel necesario.

Mientras que en 2008 solo en la Ciudad Autónoma de Melilla se utilizó el tamaño DINA4 —tamaño de un folio— (y en las restantes 58 circunscripciones se utilizó un tamaño mayor), en las elecciones de noviembre en todas las circunscripciones se utilizó una papeleta del tamaño de un folio, y en atención a las candidaturas proclamadas, solo la papeleta de Asturias hubo de imprimirse a doble cara.

### *D. Papeletas accesibles*

Por último, el Ministerio del Interior, en colaboración con la Organización Nacional de Ciegos Españoles, ha desarrollado una aplicación que, mediante un módulo de voz, permite a los electores con discapacidad visual,

conozcan el Braille o no, la selección e impresión de papeletas de forma totalmente autónoma y accesible.

De forma experimental, esta aplicación estuvo a disposición de los electores el día 20 de noviembre en un local de la ciudad de Madrid.

Este sistema experimental se ha desarrollado sin perjuicio del procedimiento de votación accesible regulado, Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio. En este procedimiento, a petición telefónica de los electores con ceguera o discapacidad visual grave que sepan leer Braille dirigida al Ministerio del Interior dentro de los plazos establecidos por la normativa en vigor, los electores reciben en su mesa electoral el día de la votación un *kit* que incluye las papeletas de votación estándar, las que utilizan todos los electores, junto con documentación en Braille que les permite votar de manera libre y secreta. En el caso de las papeletas del Senado, la documentación en Braille incluye una plantilla en la que se introduce la papeleta en cuestión. En el resto de los casos, las papeletas de cada candidatura van dentro de un sobre que indica en Braille su contenido. La persona ciega elige la papeleta o papeletas de su elección y luego la introduce en un sobre de votación estándar.

Si en el futuro las papeletas de votación van a poder descargarse *on line*, se diseñará el sitio de descarga de modo que respete el principio de accesibilidad universal.

### 3. *La información al ciudadano*

Pero quizá uno de los ejemplos más habituales del uso de las tecnologías de la información, puestas al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, es el desarrollo e importancia que ha supuesto Internet como medio de difusión de información.

Desde esta perspectiva, el Ministerio del Interior ha desarrollado un portal electoral ([www.infoelectoral.interior.es](http://www.infoelectoral.interior.es)) que, junto con la web que se pone en marcha para cada proceso concreto, nace con la vocación de informar en detalle tanto al elector, como las formaciones políticas, en donde pueden consultarse los resultados electorales de elecciones celebradas.

Con esta web, el Ministerio del Interior ha dado un salto cualitativo al poner a disposición de los ciudadanos y ciudadanas un buzón de consultas y sugerencias ([infoelectoral@interior.es](mailto:infoelectoral@interior.es)) que con motivo de las elecciones generales 2011 ha atendido cientos de peticiones y comunicaciones.



Precisamente es en los resultados de elecciones celebradas donde más se ha mejorado la información que hasta el momento ofrecía el Ministerio del Interior. Así, el acceso a la base de datos de resultados (<http://www.infoelectoral.interior.es/min/>), además de presentar una interfaz más atractiva, con mapas y gráficos, permite la descarga de los datos en diversos formatos aptos para su tratamiento.

Por otra parte, los esfuerzos del Ministerio del Interior también se han centrado en el desarrollo y profundización de la información que se ofrece en la web de cada proceso electoral.

Así, por ejemplo, con ocasión de las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, la información se ha ofrecido en dos grandes bloques de contenido (<http://www.elecciones.mir.es/generales2011>).

El primero de estos bloques está integrado por información de carácter general sobre el proceso, información que se ofrece en diversos formatos, textos explicativos, preguntas y respuestas, recursos dinámicos.

Se ofrece a los ciudadanos y ciudadanas información sobre los distintos procedimientos de votación, plazos, calendario electoral, enlaces de interés y campañas institucionales.

El segundo gran bloque de información va dirigido ya más específicamente a determinados actores del proceso. Se trata de la información que recoge la web dirigida a las formaciones políticas y de la información dirigida a las personas que son designadas miembros de las mesas electorales.

Si bien la información sobre candidaturas es una información que deben ofrecer las juntas electorales, el Ministerio del Interior recoge en la web de proceso algunas cuestiones sobre requisitos y plazos, siempre con indicación de la doctrina de la Junta Electoral Central al respecto.

Pero quizá el aspecto más relevante es la puesta a disposición en la web de los impresos necesarios para la presentación de candidaturas y comunicación de coaliciones.

En cuanto a los miembros de mesa, la información que se ofrece incluye también los manuales que se elaboran por el Ministerio del Interior, y que se han de entregar a las personas designadas junto con la notificación de su nombramiento.

#### 4. *La cooperación institucional*

En este afán por optimizar toda la planificación de la gestión electoral, el Ministerio del Interior promueve la cooperación interinstitucional entre

la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en materia de gestión de procesos electorales.

Desde 2009, el Ministerio del Interior ha reforzado una cooperación que, en el pasado, se limitaba a la suscripción de instrumentos de colaboración cuando se producía la concurrencia en la celebración de procesos electorales de competencia estatal y de competencia autonómica.

A partir de abril de 2009 se creó una red de gestores responsables en materia de gestión electoral en la que participan tanto la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) como las administraciones autonómicas. Esta red cuenta no solo con una vertiente virtual, gestionada por el Ministerio del Interior, para facilitar la comunicación y el intercambio electrónico de datos, sino que, además, sus integrantes se reúnen de manera periódica.

Así, durante 2009 a 2011 se han celebrado varias reuniones de este grupo de gestores electorales de la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y de las administraciones autonómicas. Uno de los primeros frutos de dichas reuniones fue cuando en 2011, por primera vez y a iniciativa del Ministerio del Interior, se suscribió un Convenio, con diez de las comunidades autónomas que celebraron elecciones a sus asambleas legislativas el 22 de mayo de 2011, para la gestión conjunta del escrutinio provisional.

Las diez comunidades autónomas que han suscrito este Convenio de colaboración son: Aragón, Asturias, Illes Balears, Extremadura, Valencia, Castilla La Mancha, Castilla y León, Canarias, Cantabria y Región de Murcia (*BOE*, miércoles 13 de julio de 2011, núm. 167). Las tres comunidades autónomas que no han suscrito el Convenio son: Madrid, Navarra y La Rioja. Este convenio también lo ha suscrito la Diputación Foral de Álava.

En aras de la racionalización, eficiencia y eficacia del gasto público, el objetivo perseguido con la suscripción de estos diez convenios fue que en lugar de que el Ministerio y las trece comunidades autónomas contratasen catorce redes de comunicación distintas, tras la suscripción del correspondiente Convenio, las comunidades autónomas pudieran utilizar el 22 de mayo la red común contratada por el Ministerio del Interior, que servía para transmitir los datos capturados en las mesas electorales (al Centro Nacional de Difusión de Datos, en el caso de las elecciones locales, y a los centros de difusión de datos autonómicos de las elecciones autonómicas). Igualmente, se utilizaron conjuntamente los dispositivos móviles (teléfonos, PDA y mesas administradas electrónicamente —MAE—) utilizados para la retransmisión de estos datos, así como la de los representantes de la administración encargados de comunicar aquellos.

En este marco de cooperación institucional, impulsado desde el Ministerio del Interior y concretado en los citados convenios, se han compartido por el Ministerio del Interior y las correspondientes comunidades autónomas los dispositivos móviles (PDA) utilizados para la captura y transmisión de datos, generándose un ahorro cercano a los 2.500.000,00 € (aproximadamente 200.000 € para el Ministerio del Interior y 2.300.000 € para las comunidades autónomas).

Asimismo, para evitar costes duplicados, también se ha compartido el coste de los denominados representantes de la administración, que transmiten los datos del escrutinio provisional desde la mesa electoral (mesa única cuando se produce la concurrencia electoral), lo que ha supuesto un ahorro aproximado de otros 2.000.000,00 € (650.000 € para el Ministerio del Interior y 1.350.000 € para las comunidades autónomas)

Así, se estima que estos convenios de colaboración han supuesto un ahorro total de 3.600.000 euros para las 10 comunidades autónomas (además de la Diputación Foral de Álava) que los han suscrito, y de unos 900.000 euros para el Ministerio del Interior. En suma, el gasto público se redujo en 4.500.000 euros.

En las comunidades autónomas que declinaron el ofrecimiento hecho por el Ministerio del Interior para la suscripción del convenio de colaboración sobre el escrutinio provisional, el coste fue muy elevado. A título de ejemplo, cabe señalar que la Comunidad de Madrid hubo de afrontar un coste de casi 500.000 euros, por la no suscripción de este convenio y el Ministerio del Interior de 380.000 euros. La negativa de la Comunidad de Madrid supuso un mayor coste a las administraciones públicas de casi 900.000 euros.

En 2013 está prevista la suscripción de un Convenio Marco de Colaboración en Materia de Gestión Electoral entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y las administraciones de trece comunidades autónomas (las comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Cantabria, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, La Rioja, Andalucía, Aragón, Canarias e Illes Balears).

##### *5. Cooperación internacional: un ejemplo*

La Dirección General de Política Interior-Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales (Ministerio del Interior-España) lleva a cabo actividades de cooperación internacional tanto con organismos ges-

tores de procesos electorales de la Unión Europea como del ámbito iberoamericano.

A modo de ejemplo, cabe destacar que desde 2000 el Ministerio del Interior ha organizado, junto con la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, doce seminarios sobre materia electoral que han tenido lugar en los diversos centros de Formación de la Cooperación Española en Iberoamérica, seminarios en los que, en distinto grado, han colaborado junto con el Ministerio del Interior, representantes de los organismos gestores de procesos electorales de los países de Iberoamérica, así como miembros de la academia y de organismos internacionales como la División de Asistencia Electoral de la ONU, la OEA, IDEA Internacional, el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos-CAPEL.

En 2009 se realizó la primera edición del Seminario “La aplicación de las tecnologías de la información a los procesos electorales. Su contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas”, se celebró en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Cartagena de Indias (Colombia) del 3 al 6 de noviembre de dicho año.

El II Seminario tuvo lugar en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Cartagena de Indias (Colombia) del 27 de septiembre al 1o. de octubre de 2010. Como fruto de estos dos seminarios se creó la Red de Gestores Electorales en Materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación, red RUTICPE, gestionada por el Ministerio del Interior.

El III Seminario sobre “La aplicación de las tecnologías de la información a los procesos electorales: las competencias de los organismos gestores de procesos electorales y la gestión electoral eficiente”, se celebró del 14 a 18 de octubre de 2013 en el Centro de Formación de la Cooperación Española, en Montevideo, Uruguay.

Este III Seminario tiene vocación de continuidad, dado el hecho de que es constante la evolución de las soluciones tecnológicas y de gestión pública en aras de la mejora de la gestión de procesos electorales y, por ende, del reforzamiento de las instituciones democráticas. Por otra parte, el excelente resultado de las evaluaciones obtenidas en ambos seminarios ratifica la necesidad de continuar organizando sucesivas ediciones de este seminario.

Entre las reflexiones y conclusiones alcanzadas en este Seminario cabe destacar las siguientes ideas.

Para el cumplimiento de las competencias atribuidas por la normativa en vigor, en cada país, a los correspondientes organismos electorales, de una manera eficaz y eficiente, se utilizan, cada vez más, herramientas propias de la sociedad de la información.

Los organismos electorales, al formar parte de la administración pública, que en todos los países participantes está introduciendo, de manera general, el uso de nuevas tecnologías (ejemplo: documentos nacionales de identidad con certificado digital, introducción de sistemas electrónicos que sustituyen los sistemas analógicos de contacto, comunicación y tramitación de procedimientos entre las administraciones públicas y la ciudadanía), ya están inmersos, de por sí, en esa tendencia marco de mejora, de adaptación de las administraciones a la sociedad de la información y el conocimiento.

Esto no obstante, los organismos electorales desarrollan herramientas específicas para su funcionamiento habitual: tanto en lo que se refiere a su funcionamiento o gestión interna (ejemplo: herramientas de control del flujo del trabajo, bases de datos de gestión, gestión electrónica de tramitación de procedimientos administrativos, etcétera) como a su gestión externa o funcionamiento relacionado con actores, como son los partidos políticos, los electores, el personal que captura datos el día de las elecciones desde las mesas electorales, etcétera. Asimismo, los organismos electorales utilizan las herramientas disponibles, sean estas electrónicas o no, para hacer universalmente accesible los procedimientos y los procesos electorales a quienes estén legitimados para relacionarse con el organismo electoral, como actores con derecho a recibir información y servicios del organismo electoral, y con deberes de cara al organismo electoral (ejemplo: subvenciones a partidos políticos; rendición de cuentas; obligación de facilitar datos para el padrón electoral, para inscribir un partido político, etcétera); a quienes tengan derecho de sufragio reconocido (incluyendo aquí a todo el electorado: minorías lingüísticas, personas con discapacidad, electores residentes en el exterior), de acuerdo con la normativa electoral en vigor en cada Estado.

Se apreció como una buena práctica, no solo desde el punto de vista de técnica normativa, sino también de cara a la apertura de horizontes tecnológicos, la neutralidad tecnológica de las normativa electoral (entendiendo por tal que la norma no describa los procedimientos y las tareas a desarrollar durante el proceso electoral de manera tan detallada que impida el uso de herramientas disponibles en el futuro), incluidas las normas que especifiquen las competencias de los organismos electorales.

Quedó patente en el III Seminario que todos los organismos electorales participantes (Uruguay, México —IFE y TEPJF—, España, Honduras, Chile, Perú, Guatemala, Panamá y Ecuador) cuentan con sistemas automatizados para la gestión interna (ejemplo: inventarios, gestión financiera, bases de datos de resultados electorales...), así como herramientas y sistemas diseñados para la gestión de cara al exterior, como páginas web, capacitación

*online/e-learning* para diferentes actores —miembros de mesa, transmisores de datos, partidos políticos, personal del organismo electoral, etcétera—.

Siendo esto así, se estimó por parte de los asistentes al Seminario que podría mejorarse el número y calidad de las herramientas desarrolladas para la gestión interna del organismo electoral, dado que en ocasiones se percibe que todos los esfuerzos en innovación tecnológica se dan para el desarrollo de servicios para los actores externos (electores, partidos políticos, sociedad civil, otros órganos electorales...) olvidándose de las necesidades de gestión internas del organismo gestor de procesos electorales.

Se consideró también importante el contar con unidades especializadas en materia informática dentro de la estructura de los organismos gestores de procesos electorales o, al menos, contar con equipos multidisciplinares que incluyan expertos en las TIC para asesoramiento, y en su caso, diseño de estrategias. También el contar con presupuesto suficiente y cierta flexibilidad en la gestión en esta materia se considera necesario, así como la capacitación del personal de los organismos electorales en el uso de las TIC, que van a utilizar en su trabajo diario, y en las tareas directamente vinculadas con la celebración de un proceso electoral.

Se identificaron casos de colaboración internacional entre organismos electorales (ejemplo: préstamo de *hardware* y medios —escáneres, urnas electrónicas, etcétera—), así como experiencias de cooperación con universidades (públicas y privadas) en materia de TIC (ejemplo en cuanto a voto electrónico: diseño de prototipos, fabricación de prototipos, desarrollo de aplicaciones informáticas, etcétera).

Por los participantes se detectó la tendencia generalizada al escaneo de las actas de escrutinio y al uso de sistemas de doble verificación (para evitar errores, incoherencias, etcétera) de los datos grabados, cuya fuente son las citadas actas. Asimismo, la mayoría de los países representados en el III Seminario publican, tanto las actas escaneadas, como los datos contenidos en las mismas ya procesados en páginas web. En dichas web de resultados electorales se pueden hacer búsquedas y generar documentos en distintos formatos, incluyendo gráficas, listados de candidatos/as, etcétera.

Se detectó la tendencia generalizada a contar con sistemas automatizados para la gestión del padrón o censo electoral, así como para, en su caso, la emisión de credenciales cívicas, tarjetas censales o tarjetas de votación. Hay casos de padrones electorales fotográficos y biométricos.

La mayoría de los países participantes cuentan con plataformas de *e-learning* para capacitar a miembros de mesas electorales, personal con tareas de captura y transmisión de datos electorales durante el proceso de escrutinio.

nio de los resultados electorales, etcétera. Algunos países cuentan con modelos estadísticos automatizados para operar con resultados provisionales.

Se estimó óptimo que la gestión electoral aproveche las innovaciones tecnológicas que, a nivel estatal, se estén desarrollando para las administraciones públicas y los ciudadanos (ejemplo: documentos de identidad con certificado digital —caso de España—, sistemas informáticos de seguimiento y control de proyectos estatales —caso de Ecuador—), así como que las formaciones políticas y la sociedad civil conozcan las innovaciones en materia de TIC, y puedan hacer observaciones sobre las mismas: transparencia y confianza ciudadana. Asimismo, se puso de manifiesto que las TIC, al mejorar la gestión electoral, pueden ser útiles para la reducción de costes en los casos en los que conllevan la reducción de fabricación de materiales impresos, o la reducción de los tiempos para la realización de tareas complejas.

Se detecta una necesidad creciente, por parte de la mayoría de los organismos electorales que tienen competencias en materia de control *ex officio* del uso de los medios por parte de los actores electorales, de contar con mecanismos para el desarrollo de dichas competencias en las redes sociales.

Se estimó necesario contar con estrategias en materia de TIC y gestión electoral. Estas estrategias incluyen la evaluación de qué servicios del sistema electoral se pueden actualizar a los avances tecnológicos actuales (ejemplo: sustitución de servidores por servicios en la nube, uso de redes sociales para difundir información sobre los procesos electorales o para atender consultas de los electores...)

Se consideró una lección aprendida el que ha de tenerse en cuenta que la externalización de servicios informáticos (o de adquisición de *hardware*) a empresas conlleva riesgos desde el punto de vista de la responsabilidad y la percepción ciudadana en relación con el organismo electoral. Así, cuando un prestador de servicios externo no presta de manera correcta el servicio contratado (o los bienes suministrados), esto redundará en una pérdida de credibilidad del organismo electoral que contrató a la empresa. El organismo electoral asume la responsabilidad por las actuaciones llevadas a cabo por un tercero.

Todos los participantes coincidieron en señalar que es necesario evaluar si el coste-eficiencia-eficacia de las innovaciones en materia de TIC es adecuado y oportuno tanto antes como después de la implementación de las mismas (ejemplo: gastos no previstos de almacenamiento de *hardware*, gastos de licencias, número de electores beneficiarios de alguna herramienta nueva, etcétera). Algún participante hizo mención de la necesidad de diferenciar dos posibles maneras de entender la introducción de las TIC en la gestión electoral: el concepto de invertir en TIC (adquisición de equipos,

licencias de *software*. *Ventaja*: propiedad, control. *Desventaja*: los gastos antes citados de licencias, almacenamiento...) y el concepto de gastar en TIC (contratación a empresas de bienes y servicios. *Ventaja*: menos costes/no se convierte en un activo. *Desventaja*: la responsabilidad por actos de terceros/dudas sobre seguridad/confianza ciudadana en juego).

Por último, se consideró una buena práctica la realización de pruebas piloto, simulacros y el intercambio de información sobre buenas prácticas (uso de tecnologías concretas, procedimientos exitosos, estrategias para la reducción del coste de la gestión electoral, etcétera) y sobre lecciones aprendidas (pues también se aprende de los casos no exitosos) entre organismos electorales. En este sentido, la red RUTICPE (integrada por un sencillo sistema de intercambio de ficheros y un grupo de correo electrónico), gestionada por el Ministerio del Interior, y a la que tienen acceso los participantes, es una herramienta útil para el citado intercambio de experiencias en el uso de TIC por los organismos gestores de procesos electorales.

### III. LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS PROVISIONALES

#### 1. *La difusión de resultados provisionales en el sistema español*

El protagonismo en el desarrollo de la jornada electoral reside en los ciudadanos y ciudadanas, en el electorado, y no solo porque ese día pueden ejercer su derecho de sufragio, sino porque, además, cuando son miembros de mesas electorales, la Ley Electoral les considera parte de la administración electoral.

Elegidos por sorteo de los correspondientes ayuntamientos, bajo la supervisión de las juntas electorales de zona, a los miembros de las mesas electorales se les encarga directamente garantizar la transparencia, objetividad e igualdad en el proceso electoral.

El presidente y los vocales de cada mesa son designados por sorteo público entre la totalidad de las personas incluidas en la lista de electores de la mesa correspondiente, que sepan leer y escribir y sean menores de setenta años, si bien a partir de los sesenta y cinco años podrán manifestar su renuncia en el plazo de siete días. El presidente deberá tener el título de bachiller o el de formación profesional de segundo grado, o subsidiariamente el de graduado escolar o equivalente.

Se procede de la misma forma al nombramiento de dos suplentes para cada uno de los miembros de la mesa.



Los cargos del presidente y vocal de las mesas electorales son obligatorios. No pueden ser desempeñados por quienes se presenten como candidatos.

Son estas personas, constituidas en mesas electorales, a las que se atribuye durante la jornada electoral un doble cometido: supervisar y garantizar la limpieza del acto de votación, y realizar el primer escrutinio de resultados.

La realización del recuento provisional de resultados no se atribuye, por lo tanto, a ningún órgano técnico específico, sino a los ciudadanos y ciudadanas que como integrantes de las mesas electorales asumen entonces la naturaleza de administración electoral.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, dedica los artículos 95 y siguientes al escrutinio provisional realizado por las mesas.

En primer lugar, se establece el carácter público del recuento provisional de votos, si bien se dota al presidente de la mesa electoral de las herramientas necesarias para garantizar su normal desarrollo, por lo que podrá recabar la asistencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y ordenar la expulsión de todo aquel que, de cualquier modo, lo entorpezca o lo perturbe.

Los apartados y artículos siguientes concretan el proceder de la mesa para la realización del escrutinio: su orden en el caso de concurrencia electoral, la lectura en voz alta de cada papeleta, así como los supuestos en los que el voto ha de calificarse como nulo o blanco.

La Ley Electoral establece también la posibilidad de presentar reclamaciones contra lo actuado, así como el modo de preparar la documentación que ha de hacerse llegar a las juntas electorales correspondientes.

A estas, como hemos visto anteriormente, se les atribuye la realización del escrutinio general o definitivo, y también, la publicación en el *Boletín Oficial* de los resultados generales y por circunscripciones, sin perjuicio de los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de electos.

La Ley Electoral dedica los artículos 103 y siguientes al denominado “escrutinio general”. Cabe aquí destacar que salvo las papeletas declaradas nulas por la mesa o que en esta hayan sido objeto de reclamación, el resto de las papeletas se destruyen el mismo día de las elecciones tras la realización del escrutinio provisional en la mesa electoral. De ahí que pueda afirmarse que serán las actuaciones de la mesa electoral las que determinen las de los actores intervinientes posteriormente, y de modo fundamental, la intervención de las juntas electorales en la realización del escrutinio definitivo o general.

Tan es así, que el artículo 106 de la Ley Orgánica 5/1985 establece literalmente que “durante el escrutinio la Junta no puede anular ningún acta

ni voto” y que “sus atribuciones se limitan a verificar sin discusión alguna el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes mesas, según las actas o las copias de las actas de las mesas”. No obstante, podrán “subsanan los meros errores materiales o de hecho y los aritméticos”.

No obstante, las juntas electorales realizan el único escrutinio de los datos de votos recibidos de los electores que residen permanentemente en el extranjero (voto CERA). Estos votos no se reciben en la mesa electoral, sino en la Junta Electoral correspondiente que, de conformidad con el artículo 75 de la Ley Electoral, se constituye en mesa para su recuento a las 8 de la mañana del primer día previsto para la realización del escrutinio general.

Lo expuesto da una idea de la importancia y relevancia que se da a los datos del escrutinio provisional que realiza la mesa electoral, por cuanto en poco o nada va a verse modificado por el escrutinio definitivo o general que realiza la Junta Electoral.

El artículo 98.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, establece la obligación para el Gobierno de “facilitar información provisional sobre los resultados de la elección”.

Para ello, cerca de 30.000 representantes de la administración se encargan de solicitar a las mesas electorales, una vez realizado el recuento provisional, una copia del acta de escrutinio para transmitir los datos al Centro Nacional de Difusión de Datos y que, así, el Gobierno pueda dar cumplimiento al mandato legal antes apuntado.

La difusión de los resultados del escrutinio provisional constituye la última exigencia prevista para el gestor electoral en un proceso electoral concreto, y ha de hacer dicha difusión con la mayor transparencia, fiabilidad y seguridad, a lo que ahora se añade también la rapidez. Aquí, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación es muy útil.

La relevancia de esta tarea reside en informar a los ciudadanos y ciudadanas, en tiempo real, del recuento provisional de votos, de modo que si falla alguna de las exigencias antes enumeradas, recaerá la sospecha sobre la gestión, y peor aún, sobre el propio desarrollo del proceso y sobre el sistema en sí mismo.

La responsabilidad es entonces enorme, y a garantizar el cumplimiento de estas exigencias se ha dedicado gran parte del esfuerzo del Ministerio del Interior, estableciendo en los pliegos de prescripciones técnicas del contrato correspondiente, las pautas necesarias para garantizar la eficacia, precisión y transparencia del proceso de captura de datos y de difusión pública.

Se encarga así a una empresa la suma de los resultados de cada mesa electoral, capturados por los representantes de la administración, al objeto de poder realizar las agrupaciones correspondientes que permitan ofrecer

una información global e ilustrativa del resultado provisional de la elección: quién ha ganado las elecciones o el resultado de una consulta popular por vía de referendo.

A medida que se ha impuesto el uso de las tecnologías de la información, este encargo incluye también una difusión acorde con este uso. Así nace la web de resultados, que al ofrecer los resultados en tiempo real a medida que llegan al centro de totalización, ha ganado protagonismo frente a las ruedas de prensa del Gobierno que eran con anterioridad prácticamente el único mecanismo de difusión. También se cuenta con un repositorio de datos al que tienen acceso los medios de comunicación que así lo soliciten, que permite hacer descargas de datos en formatos aptos para su tratamiento.

La importancia de la difusión de los resultados del escrutinio es innegable, y lo demuestra el hecho de que tanto en aquellos países donde existe una obligación legal de realizarlo, es el caso español, como en aquellos donde esta obligación no existe, la experiencia demuestra que sí existe una obligación, si no legal, política y para con el propio sistema electoral, de informar puntual y rápidamente a los ciudadanos de los resultados de una elección.

Muestra de la relevancia que, de cara a la confianza de la ciudadanía y de las formaciones políticas, tiene una difusión transparente, rápida y fiable de los resultados del escrutinio provisional tras el cierre de las mesas electorales el mismo día de las elecciones, es que en la mayoría de los países (al menos trece países en el caso de la Unión Europea) se utilizan sistemas para la recogida, transmisión y difusión de resultados provisionales, a nivel nacional en algunos casos y a nivel regional o local en otros.

Como hemos señalado anteriormente, en el caso de España existe el mandato legal de que el Gobierno facilite información provisional sobre los resultados de la elección. Mas, con independencia de si la normativa electoral en vigor en los distintos países exige la difusión de los resultados provisionales durante la denominada noche electoral, por parte del Gobierno o del organismo electoral correspondiente, lo relevante es que, de hecho, dicha difusión se considera una buena práctica, sea obligatoria o no a nivel normativo.

## *2. La evolución en la gestión de la difusión del escrutinio provisional de resultados. Nuevos criterios*

La obligación del Gobierno de ofrecer información provisional sobre los resultados electorales ha exigido al Ministerio del Interior la puesta en

marcha de un dispositivo de recogida de datos que garantice la limpieza y la rapidez en la captura y difusión.

Las tareas de transmisión de datos han recaído siempre en la figura del representante de la administración que, designado por las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, es quien ha de solicitar de la mesa el resultado del escrutinio.

Durante sucesivos procesos electorales, el estado de las tecnologías no ha permitido ir más allá del fax o del teléfono para la remisión de estos datos.

Proceso tras proceso, era necesario poner en marcha unos centros de recogida de la información en cada provincia a los que los representantes de la administración habrían de comunicar los resultados. Estos centros estaban integrados por telefonistas que atendían esas llamadas, y grabadores que debían incorporar los datos al sistema central para poder ser totalizados y sobre ellos aplicar las fórmulas electorales correspondientes.

Intervenían así, antes de recibirse los datos en el sistema central, tres escalones sucesivos: el del representante de la administración, el del telefonista y el del grabador o grabadora.

Podemos afirmar, entonces, que con anterioridad a las elecciones locales y a las elecciones a Cortes Generales celebradas en 2011, en lo que respecta a la gestión de los procesos electorales, y en concreto, al sistema utilizado para la captura, transmisión y difusión de los resultados del escrutinio provisional, se utilizaban las herramientas tecnológicas disponibles, pero sin partir de un planteamiento estratégico acerca del uso de las mismas.

Así, desde las primeras elecciones celebradas tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, hasta 2011, se fueron dando pasos desde lo analógico a lo digital mas de una manera no planificada: empezaron enviándose los datos del escrutinio en mesa a través del teléfono a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, desde donde, por fax, se enviaban al Centro Nacional de Difusión de Datos; luego los datos enviados por teléfono desde los locales electorales a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno pasaron a grabarse, siendo así posible su envío por medios electrónicos al Centro Nacional de Difusión de Datos.

Durante los últimos procesos electorales celebrados, sin embargo, el Ministerio del Interior constató la necesaria revisión del sistema de transmisión de información. Y ello, tanto por la evolución en el estado de la técnica y los avances tecnológicos, como por la necesidad de dotar al sistema de una mayor seguridad, reduciendo los posibles errores humanos.

A partir de 2011, el Ministerio del Interior ha creado un nuevo diseño que supera la anterior dinámica de, por así llamarla, adaptación no planificada a las tecnologías disponibles.

Antes de enumerar los rasgos distintivos de este nuevo diseño, cabe poner de relieve que con motivo de cada proceso electoral en cuya gestión es competente el Ministerio del Interior, este departamento diseña el sistema de comunicaciones, así como el de toda la infraestructura tecnológica necesaria para el sistema de captura de datos del escrutinio provisional en mesa.

La empresa adjudicataria del contrato de escrutinio provisional únicamente presta al Ministerio del Interior los servicios relativos a la recogida de la información, transmisión, totalización y tratamiento de los datos relativos al escrutinio provisional, y lo hace siguiendo las directrices del Ministerio del Interior.

El nuevo diseño del sistema de recogida de datos y de difusión del escrutinio provisional que el Ministerio del Interior ha puesto en marcha, y al que hemos hecho mención anteriormente, se caracteriza por los siguientes aspectos:

a) *Un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación.* No se trata de un mero paso no planificado de lo analógico a lo digital, sino que se cuenta con una planificación estratégica sobre las herramientas tecnológicas que se van a utilizar y se parte del hecho probado de que un incremento, cuantitativo y cualitativo, en el uso de tecnologías, redundará en una mayor eficacia y una reducción del gasto público.

b) *El aprovechamiento de las infraestructuras existentes.* Se asume, como criterio racionalizador, que no han de duplicarse infraestructuras y sí utilizar las que ya están disponibles. Así, se utilizan por los gestores electorales los recursos tecnológicos a disposición de las distintas administraciones: Administración Periférica del Estado (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública), Ministerio de Justicia (para el caso del apoyo a juntas electorales —ubicadas en Audiencias provinciales o juzgados—) y comunidades autónomas.

c) *El aumento de la rapidez, la eficacia y la seguridad en la captura y transmisión de los datos del escrutinio provisional.* Para ello está prevista la utilización, cada vez a mayor escala, de dispositivos móviles (ejemplo: PDA) y de mesas administradas electrónicamente para la transmisión electrónica al Centro Nacional de Difusión de Datos de los datos del escrutinio desde las mesas electorales.

d) *La mejora de la información sobre los resultados electorales* (avances de participación, resultados del escrutinio provisional...) puesta a disposición de los

ciudadanos, de los medios de comunicación y de las formaciones políticas, en tiempo real y en diversos formatos electrónicos.

e) *La reducción en el uso de costosas infraestructuras tradicionales.* Así, se ha pasado de contar con 52 centros provinciales de recogida de la información (CRI) por teléfono y con grabadores de datos, a un solo CRI.

Con objeto de aumentar la fiabilidad, rapidez y seguridad del escrutinio provisional en el pliego de prescripciones técnicas del concurso del escrutinio, se diseñó un sistema basado principalmente en dispositivos móviles de transmisión telemática y en el sistema MAE (mesas administradas electrónicamente), dejando el sistema tradicional de recogida de la información a través del teléfono y el fax, más lento y menos fiable, de forma residual para 14% del electorado situado en municipios de menos de 2,000 habitantes que por sus dimensiones terminan el escrutinio antes que el resto de las mesas.

Para el 86% de la población se estableció el siguiente despliegue de terminales móviles y MAE.

a) Despliegue para la recogida y transmisión de datos a través de terminales móviles.

Los terminales móviles sobre los que se realizó la captura y transmisión de datos fueron PDA, y su extensión alcanzó al 86% del electorado con los siguientes criterios de distribución:

1. Las PDA alcanzaron a todos los locales situados en las capitales de provincia y comunidad autónoma en su totalidad, así como en las localidades que cuentan con un número mayor de 2,000 electores, en aquellos colegios que cuenten con 2 o más mesas electorales.

2. En Vizcaya, Álava, Navarra y Asturias habría 2 PDA en los locales de más de 8 mesas, mientras que en Madrid habría 1 PDA cada 5 mesas, y en Barcelona 1 PDA por cada 6 mesas.

3. En Canarias, la distribución de las PDA se realizaría en todo el territorio para mitigar lo más posible la diferencia horaria.

Finalmente, se desplegaron en total 13,741 PDA.

b) Despliegue de recogida y transmisión de datos a través de MAE

El sistema de mesa administrada electrónicamente consiste en dotar a las mesas electorales de un PC más impresora, con una aplicación informática que facilita a los miembros de mesa la realización informática de sus tareas electorales.

Esta breve descripción que reproduce fielmente el sencillo mecanismo, a la vez que eficaz para el auxilio de los miembros de las mesas electorales, se utilizó por vez primera en las pasadas elecciones europeas de 2009, utilizándose en las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca.

La elección del proceso y de las ciudades no fue una cuestión sin debatir. El porqué del proceso elegido para implantar esta herramienta por primera vez, así como el porqué de esas ciudades respondía a unos criterios debidamente sopesados.

La elección del proceso obedecía, por cuanto que quizá sean las elecciones europeas las más sencillas de gestionar, se trata de una única elección y además, España es una sola circunscripción.

El porqué de esas ciudades, respondía a su dimensión, pues se trataba de ciudades con un censo y número de mesas que podían dar resultados significativos en cuanto a una primera evaluación del proyecto y, por el contrario, al no ser ciudades de un gran tamaño, permitían atender cualquier incidencia que se produjera durante la jornada electoral en apenas unos minutos. Por otro lado, en dos casos, la aplicación tenía que ser realizada en los dos idiomas oficiales de las ciudades Lleida y Pontevedra.

Con todo, conviene hacer una precisión. Un dato que animó a llevar adelante ese proyecto fueron los reflejados en los indicadores del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de las Sociedad de la Información,<sup>2</sup> que indica que en el 71.5% de los hogares hay un ordenador y que cerca del 67% de los hogares españoles tienen acceso a Internet. En cuanto a las empresas, el 92.2% disponen de ordenador para su gestión diaria y el 97.40% de las empresas disponen de conexión a Internet.

El Ministerio del Interior, animado por esos datos, estaba convencido de que los ciudadanos que aquel domingo iban a encontrarse con esa herramienta informática se harían con su manejo inmediatamente. Había una confianza absoluta de la institución en los ciudadanos, y los resultados confirmaron esta circunstancia.

El sistema MAE, además de facilitar la tarea de los miembros de mesa en la jornada electoral, supone un paso más en la transmisión segura, fiable y rápida de los datos del escrutinio provisional, ya que, en el sistema de terminal móvil, el representante de la administración pregunta a los miembros de mesa el resultado electoral y lo trasmite por el terminal, pero en el MAE son precisamente los datos de las actas, que confeccionan los miembros de mesa en el PC, los que se transmiten al centro de recogida de la información por GPRS, no por Internet, ya que el equipo no está conectado a Internet.

El despliegue del sistema MAE se realizó en Madrid en 1,753 mesas de las 3,289 existentes en la ciudad. En el resto de las mesas (1,566) los datos se recogieron a través de PDA.

<sup>2</sup> <http://www.ontsi.red.es/index.action>.

La razón de hacer el despliegue del sistema MAE en Madrid es que tradicionalmente era la ciudad que más tarde terminaba de hacer el recuento del escrutinio provisional, y para evitar este problema se decidió instalar el MAE en las 1,753 mesas que tenían más censo electoral tanto presencial como por correo, y que previsiblemente tardarían más en hacer el escrutinio.

También es de destacar que el equipamiento MAE no es específico para el proceso electoral, y se puede utilizar cualquier PC o impresora de propósito general. Basta cargar la aplicación informática en el correspondiente PC para ser utilizado como MAE. De hecho, en estas elecciones, las impresoras que se instalaron pertenecían a la Dirección General de Tráfico, y una vez utilizadas en las elecciones volvieron a sus destinos habituales. Los PC los puso el adjudicatario del concurso, pero posteriormente pasaron a ser utilizados también como un PC de uso habitual por el adjudicatario.

Los resultados de la implantación del MAE en Madrid pueden ser considerados como un éxito total ya que permitió que los resultados del escrutinio provisional se realizaran de forma más rápida, fiable y segura que en anteriores ocasiones. De hecho, la rapidez del escrutinio en Madrid realizada con el MAE, en comparación con el realizado a través de PDA, queda puesta de manifiesto en las gráficas que pueden apreciarse en las siguientes páginas.

La decisión del Ministerio del Interior constituye una fuerte apuesta por las tecnologías de la información, y sobre todo, por la transparencia del sistema. Así, el fundamento de las medidas adoptadas no se han basado tanto en la rapidez en la difusión de los resultados como en la depuración de los datos, lo que sin duda contribuye a la legitimación de todo el sistema.

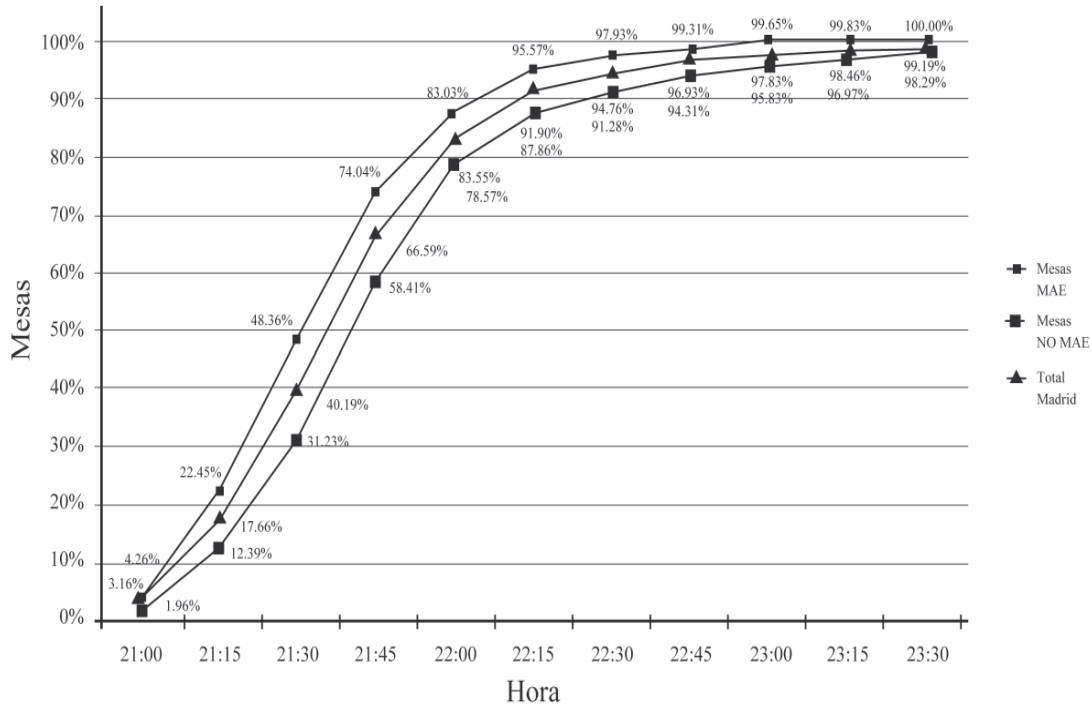
#### IV. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que pueden sacarse de toda la tarea realizada en esta última legislatura, se puede concretar en los siguientes aspectos.

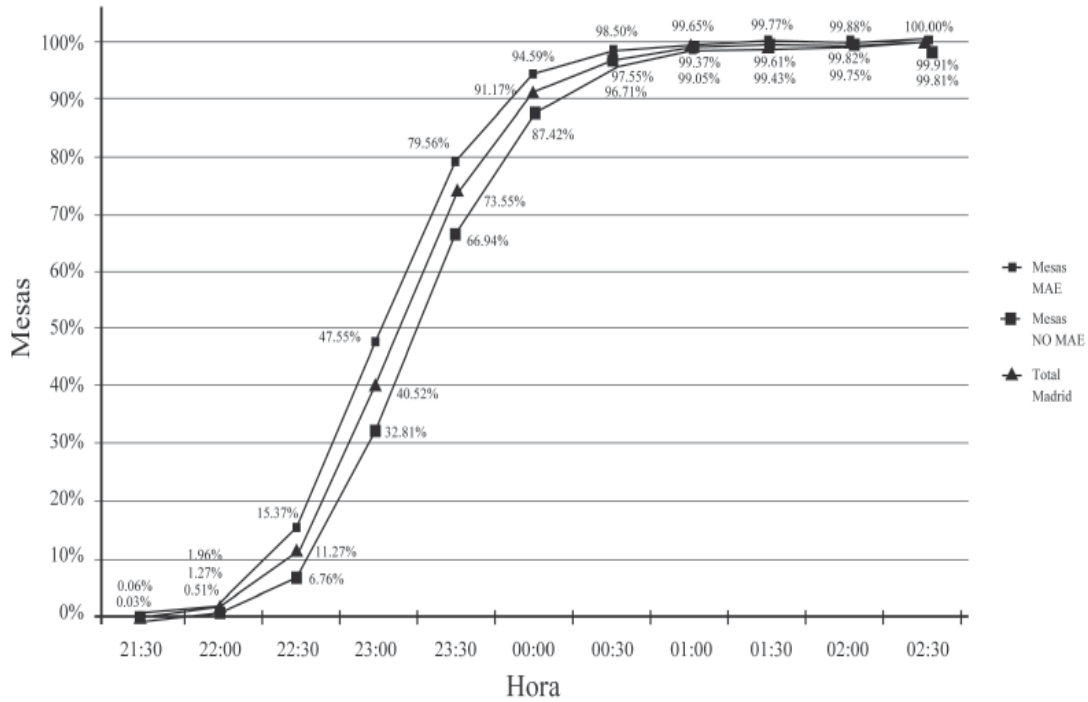
Por un lado conviene concebir la gestión del proceso electoral como una categoría, compuesta por un complejo y numeroso desarrollo de actividades en los que intervienen multitud de agentes y que luego se concretará en la práctica en cada proceso electoral convocado. Esa concepción general es la que permite abordar de un modo planificado todas las estrategias para la mejora en la gestión, y en la optimización de recursos, aplicarlos y optimizarlos proceso tras proceso.



Grafica 1. Cierre del escrutinio del Congreso en Madrid a través de PDA y MAE



Grafica 2. Cierre del escrutinio del Senado en Madrid a través de PDA y MAE



Por otro lado, las tecnologías de la información y de la comunicación resultan una herramienta idónea para mejorar la gestión electoral, lograr la simplificación de sus procedimientos y contribuir a la relevante tarea de tratar los resultados electorales provisionales para su rápida difusión pública, contribuyendo así a reforzar la transparencia en la gestión, lo que refuerza la confianza en el sistema y afianza su legitimidad.

Las tecnologías de la información y de la comunicación son herramientas idóneas para mejorar la gestión electoral, sin más límite que los principios que informan el sistema electoral.

El sistema electoral español atribuye a los ciudadanos y ciudadanas un papel absolutamente protagonista, no solo en cuanto titulares del derecho de sufragio, sino en su calidad de autoridad electoral, principios en los que se basa buena parte de la legitimidad y confianza en el sistema, y que consiguientemente suponen el rechazo de nuestro sistema hacia modelos basados en el llamado “voto electrónico”, lo que no es óbice para que convenga realizar un análisis de la normativa electoral para que, salvaguardando esos principios, dicha norma sea “tecnológicamente neutral”.

La combinación de estas cuestiones durante esta legislatura, y a modo de resumen, ha permitido:

- Facilitar y simplificar notablemente la gestión de la administración electoral, desde las propias juntas electorales, provinciales y de zona, hasta las mismas mesas electorales.
- Reducir el impacto ambiental que supone la “milmillonaria” fabricación de documentos e impresos electorales, con especial al número de papeletas que se fabricaban.
- Apostar por intensificar la transparencia y fiabilidad del proceso, y especialmente cuando con el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación se ha podido hacer partícipes al conjunto de los ciudadanos y de las ciudadanas del recuento del escrutinio provisional, abriendo, desde el momento en que resulta legalmente posible, es decir a la hora de cierre de los locales electorales canarios, la web desde la cual poder seguir, por todo aquel que quisiera, el desarrollo y evolución de este recuento. Esta transparencia en el recuento, esta rapidez en la difusión de los resultados provisionales y la minimización en la diferencia entre estos resultados provisionales y los definitivos no hacen sino, siguiendo los criterios y principios internacionalmente reconocidos, reforzar y legitimar el sistema democrático.

El camino a seguir es claro, si bien queda mucho todavía por hacer. El Ministerio del Interior habrá de seguir trabajando en todos estos campos en una tarea permanente de racionalización y simplificación de los procesos que conforman la gestión electoral, ahondando en la cooperación institucional, tanto con la administración electoral como con las otras administraciones públicas, asumiendo y ofreciendo un papel de liderazgo, profundizando en el uso y extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación, atendiendo a su evolución con el objeto de rentabilizar su uso para dar respuesta a las cuestiones aún pendientes, reforzar la transparencia y confianza en el sistema, y en resumen, mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión, así como, en última instancia, la calidad democrática.



## CERTIFICACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD ISO 9001 DE ÓRGANOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Alfonso SILVA ROMERO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Certificación ISO 9001 de sistemas de gestión de calidad de órganos electorales.* III. *Metodología para la implementación de un sistema de gestión de calidad sobre la base de los requisitos de la norma ISO 9001.* IV. *Obstáculos y dificultades principales para la implementación de un sistema de gestión de calidad ISO 9001 en órganos electorales.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El estándar ISO 9001 es el modelo de gestión de la calidad más difundido en el mundo, cuyo propósito es proveer los requisitos para un sistema de gestión de la calidad (SGC), el cual sirva a cualquier organización como marco para controlar sus procesos con la finalidad de lograr sus objetivos, mejorando continuamente su desempeño, incluyendo la satisfacción del cliente, cumplimientos legales y reglamentarios. El estándar ISO 9001 lleva más de 25 años de vigencia demostrando su efectividad como herramienta para el logro de los objetivos de las organizaciones, tanto del sector privado como del sector público.

A nivel mundial, ISO 9001:2008 establece los requisitos para los sistemas de gestión de calidad. La certificación de la norma se utiliza en cualquier organización para proporcionar seguridad sobre la capacidad de la misma para satisfacer los requisitos de calidad y mejorar la satisfacción de los clientes en las relaciones proveedor-cliente.

Hasta finales de diciembre de 2012, a nivel mundial, por lo menos 1,101,272 certificados habían sido emitidos en 184 países y economías, cuatro países más que en el año anterior. El total de 2012 representa un aumento del 2% (21,625) con respecto a 2011 (1,079,647).

En lo que respecta a Centroamérica, Sudamérica y México, en 2010 se tenían 53,519 organizaciones certificadas ISO 9001, en el 2011 56,715, y 56,961 organizaciones certificadas en el 2012.

En los últimos años el sector público, buscando eficiencia y transparencia en sus actividades y operaciones, así como mejorar de manera continua los servicios que ofrecen a sus clientes y mejorar la satisfacción de los mismos, han incrementado la adopción de los requisitos de la norma ISO 9001 en sus operaciones y certificado sus sistemas de gestión de calidad de acuerdo a estos requisitos. Como prueba de lo anterior, en 2010 había 5,399 organizaciones de administración pública certificadas ISO 9001 a nivel mundial, en 2011 se incrementó a 6,468, y al cierre del 2012 se tenían certificadas 7,473.

Respecto a sistemas de gestión de calidad para órganos electorales, como instituciones del sector público, se ha desarrollado un creciente interés en la Certificación ISO 9001 de los sistemas de gestión de calidad de estas organizaciones, y ya varias de ellas en Latinoamérica, han realizado proyectos para certificar sus sistemas de gestión de calidad bajo los requisitos del estándar ISO 9001:2008; ejemplos: Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, México; Tribunal Electoral de la República de Panamá; Jurado Nacional de Elecciones de la República del Perú; la Oficina Nacional de Procesos Electorales de la República del Perú; la Dirección del Servicio Electoral Profesional del Instituto Electoral del Estado de México; los “procesos de fiscalización” y el “procedimiento de responsabilidades administrativas” que ejecuta la Contraloría General del Instituto Electoral del Estado de México; y ya en proceso de certificación para enero de 2014, la Junta Central Electoral de la República Dominicana.

## II. CERTIFICACIÓN ISO 9001 DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD DE ÓRGANOS ELECTORALES

### 1. *¿Qué es un sistema de gestión de calidad?*

De acuerdo a la definición dada en ISO 9000:2005, un sistema de gestión de calidad es: un sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad. En palabras simples, un sistema de gestión de calidad se puede describir como: los procesos, el personal, responsabilidades, funciones, autoridades, lineamientos, estándares, leyes, documentación y recursos de una organización, los cuales interactúan de manera coordinada como un sistema, el cual es dirigido y controlado con el propósito de contribuir en la eficiencia y efectividad de la organización en el logro de sus objetivos en materia de calidad.

El sistema de gestión de la calidad es aquella parte del sistema de gestión de la organización enfocada en el logro de resultados, en relación con los objetivos de la calidad, para satisfacer las necesidades, expectativas y requisitos de las partes interesadas, según corresponda.

## 2. *Aplicación de la norma ISO 9001 en un órgano electoral*

Todos los requisitos de la norma ISO 9001 son genéricos y pueden ser aplicables a todos los órganos electorales involucrados en cualquier aspecto de un proceso electoral, sin importar si son órganos permanentes u organizaciones temporales establecidas en apoyo de un periodo electoral en particular, y a todos los niveles de gobierno, ya sea local, regional o nacional.

## 3. *Beneficios generales de un sistema de gestión de calidad sobre la base de los requisitos de la norma ISO 9001*

Entre algunos de los beneficios generales que se pueden obtener por implementar y certificar los sistemas de gestión de la calidad de órganos electorales bajo los requisitos de la normativa ISO 9001, tenemos los siguientes:

- Confianza, transparencia y rendición de cuentas en la gestión del organismo. Total claridad en la gestión, describiendo de manera precisa, mediante la gestión por procesos, las actividades y los procesos que desarrolla, y especificando el personal responsable y competente que participa en cada uno de ellos. Asimismo, permite ofrecer a los clientes (ciudadanos, organizaciones políticas, otros actores electorales y organizaciones públicas y privadas) servicios que cumplan con sus requisitos.
- Proporciona control de la gestión de diversas operaciones. Puede evaluar la prestación del servicio al ciudadano, organizaciones políticas, otros actores electorales y organizaciones públicas y privadas.
- Permite que los objetivos sean desplegados a las unidades de contacto directo con los clientes/ciudadanos, con medidas e indicadores de resultados claros y transparentes, los cuales pueden ser evaluados para determinar el grado de efectividad en los servicios prestados y tomar acciones en consecuencia.
- Proporciona un mejor flujo de información y visibilidad para la administración.
- Integra los procesos para lograr una mejor prestación de servicios y la satisfacción del cliente.
- Mayor énfasis en el liderazgo, las comunicaciones y la gestión del cambio.



- Mejora de la eficiencia en el manejo de los recursos y la calidad del servicio.
- Desarrollo de una cultura de mejora continua y de orientación al cliente (ciudadano, organizaciones políticas, otros actores electorales y otras organizaciones públicas y privadas).
- Promoción y la estandarización de las buenas prácticas de trabajo con el control de los procesos clave.
- Soporte al desempeño del personal a través de procedimientos de operación definidos y documentados, así como también coadyuva a la profesionalización del personal de los órganos electorales.
- Un proceso de planificación y control que asegura que el sistema sigue siendo eficaz y capaz de identificar oportunidades de mejora.
- Determinación, seguimiento, medición, control y mejora de los indicadores de resultados de los servicios proporcionados por el órgano electoral.

#### 4. *Establecimiento de política de calidad*

La implementación y certificación de acuerdo a los requisitos de la norma ISO 9001 del sistema de gestión de la calidad de un órgano electoral, permite establecer una política de calidad (estratégicas) que sirva de propósito, dirección y base para el desarrollo de una planificación estratégica para dicho sistema, acorde a las necesidades y requerimientos del entorno específico donde se realizan a cabo las operaciones del órgano electoral. Lo anterior debe considerar de manera primordial que cada sistema electoral tiene su propio conjunto de normas legales, que varían entre los países de acuerdo a su cultura y tradiciones particulares de los mismos.

Como ejemplo de contenido de una política de calidad de sistemas de gestión de calidad de órganos electorales, se presentan las declaraciones siguientes, las cuales sirvieron como plataforma para el diseño, estructuración, implementación, mantenimiento y mejora continua de los SGC de dichos órganos electorales actualmente certificados bajo los requisitos de la norma ISO 9001:

##### *Declaraciones de política de calidad*

###### a) SGC 1

- Administrar la planeación, dirección, organización y supervisión de procesos electorales transparentes, que garanticen resultados electo-

rales basados en la legitimidad, confiabilidad y credibilidad, y sobre todo que los mismos sean la verdadera expresión de la soberana voluntad ciudadana; garantizando los derechos políticos de los ciudadanos, candidatos y partidos políticos; traduciéndose todo lo anterior en una contribución a la consolidación y fortalecimiento del sistema democrático del país.

- Aumentar la confianza y satisfacción de los ciudadanos, candidatos, partidos políticos y los distintos actores, mediante la mejorara continua de nuestro sistema de gestión de calidad y sus procesos, cumpliendo con la Constitución y las leyes.
- Fomentar la educación y participación cívica de la ciudadanía, partidos políticos y actores sociales, con equidad y libertad.

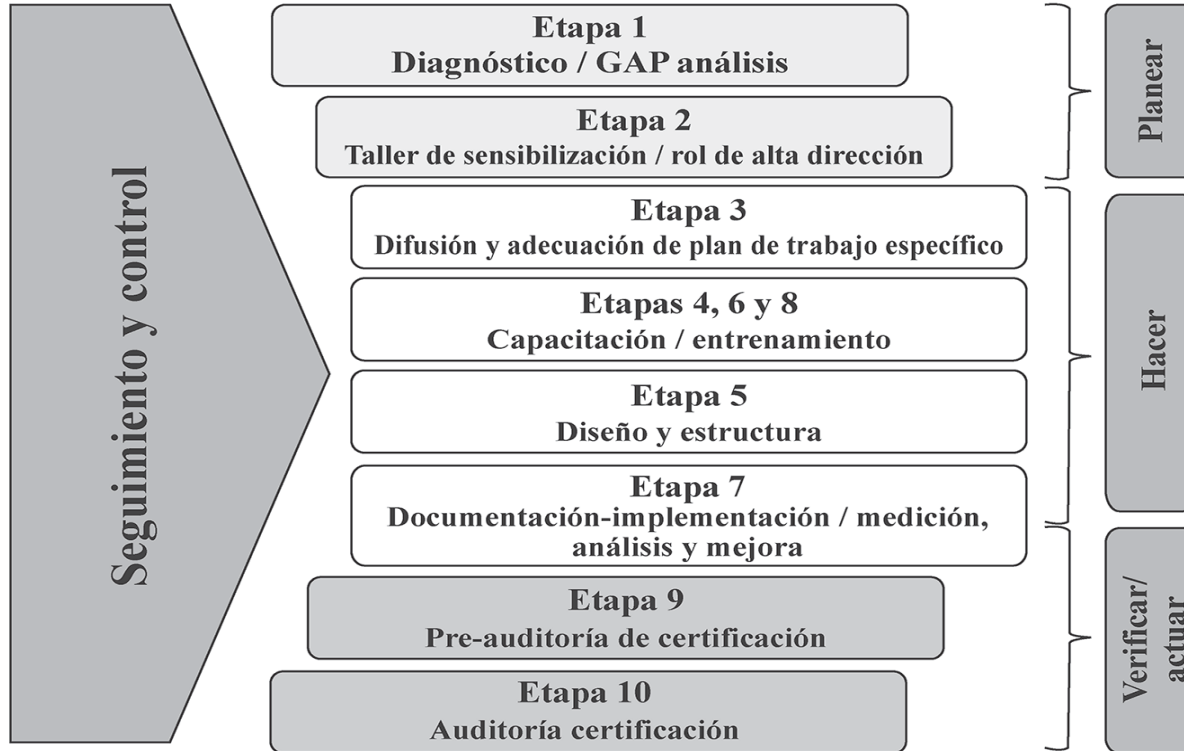
#### b) SGC 2

- Garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular.
- Garantizar que los partidos políticos y candidatos independientes expresen el pluralismo político para el perfeccionamiento de la democracia.
- Mejorar continuamente los servicios que se prestan, apoyados en la descentralización y el uso de tecnologías confiables y efectivas.
- Contribuir a la educación, participación cívico-electoral, y fortalecimiento de nuestra democracia, para dejar el legado de un mejor país para las generaciones futuras.

### III. METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD SOBRE LA BASE DE LOS REQUISITOS DE LA NORMA ISO 9001

Pueden existir diferentes metodologías para la implementación de un sistema de gestión de la calidad, de acuerdo a los requisitos de la norma ISO 9001 en un órgano electoral; sin embargo, la que describimos de manera general en el esquema de la página siguiente, es la que hemos aplicado con éxito en varios sistemas de gestión de calidad de órganos electorales certificados ISO 9001:2008 en Latinoamérica.

## Esquema



Describimos a continuación, de manera general, cada una de estas etapas:

- *Etapas 1.* “Diagnostico e identificación del estado actual de la operación del sistema de gestión de calidad”. Objetivo: Identificar los procesos, productos y servicios de la operación a considerar dentro del alcance del sistema de gestión de calidad a implementar, así como el cumplimiento de los conceptos y requisitos de la norma ISO 9001 dentro de dicho alcance.
- *Etapas 2.* “Sensibilización/rol de la alta dirección”. Objetivo: Explicar y dar a conocer el rol de la alta dirección dentro del proyecto de implementación de un sistema de gestión de la calidad, las implicaciones existentes para que los sistemas de gestión de calidad sean un factor importante en la mejora del desempeño del organismo, la cultura de trabajo y la actitud de servicio para con los clientes y usuarios de la organización.
- *Etapas 3.* “Difusión y adecuación del plan de trabajo específico”. Objetivo: Ajustar al máximo detalle posible los planes estratégicos, cronogramas y los planes de trabajo detallados para cierre de brechas con respecto a los requisitos de ISO 9001, y que el personal de los equipos de implementación conozca claramente los objetivos, actividades, tiempos, responsables y productos/entregables.
- *Etapas 4, 6 y 8.* “Capacitación/entrenamiento (inicial-implementación-verificación y mejora)”. Objetivo: Que el personal del órgano electoral: *a)* Conozca los principios, beneficios y tendencias de los sistemas de gestión de calidad ISO 9001; *b)* Entienda los conceptos y requisitos de la ISO 9001; *c)* Conozca sus responsabilidades y funciones dentro del plan que les permita llevar a cabo el proceso de implementación de su sistema gestión de calidad; *d)* Identifique y establezca los procesos (macroprocesos) de la organización, así como los resultados de los mismos (objetivos/indicadores), sobre la base del enfoque a procesos; *e)* Reciba formación como auditor interno de sistemas de gestión de calidad, análisis y solución de problemas (acciones correctivas y preventivas), y calidad en el servicio al cliente.
- *Etapas 5.* “Diseño y estructuración del sistema de gestión de calidad”. Objetivo: Conceptualizar, diseñar y estructurar el sistema de gestión de calidad incluyendo los procesos clave y los de soporte, de dirección y mejora: *a)* Diseñar y estructurar el sistema de gestión de calidad; *b)* Desarrollar mapas de los procesos a nivel macro (nivel 1 —el documento nivel 1 es el Manual del Sistema de Gestión de Calidad—), subprocesos (nivel 2) y si aplica, actividades (nivel 3); *c)* Identificar los

documentos de niveles 2, 3 y 4 requeridos: procedimientos generales/ planes-desarrollo del servicio electoral (nivel 2), procedimientos operativos (nivel 3) e instructivos de trabajo (nivel 4), de acuerdo a los criterios de la norma ISO 9001.

- *Etapas 7.* “Documentación-implementación/medición, análisis y mejora del sistema de gestión de calidad”. Objetivo: Documentar, implementar, dar seguimiento, evaluar, analizar y mejorar el sistema de gestión de la organización sobre la base de la norma ISO 9001.
- *Etapas 9.* “Pre-auditoría de certificación (opcional)”. Objetivo: Simulacro total de una auditoría de certificación del sistema de gestión de la organización con base en la norma ISO 9001, con el objetivo de maximizar la probabilidad del éxito en la auditoría de certificación. Esta auditoría es ejecutada por una tercera independiente acreditada “organismo certificador”.
- *Etapas 10.* “Auditoría de certificación fase 1 y fase 2 del sistema de gestión de calidad”. Objetivo: Demostrar la conformidad del sistema de gestión de la organización con respecto a los requisitos de la norma ISO 9001, mediante la evaluación del mismo por parte de un organismo certificador acreditado.

#### IV. OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES PRINCIPALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD ISO 9001 EN ÓRGANOS ELECTORALES

- Falta de congruencia y dedicación del tiempo requerido para el proceso de implementación por parte de la alta dirección.
- Resistencia al cambio de parte del personal, principalmente a nivel mandos medios.
- Cotos/islas de poder a nivel direcciones/áreas del órgano electoral.
- La profesionalización/competencias de los funcionarios del órgano electoral.
- Tradicionalismo. Apago a los paradigmas, “así lo hemos hecho siempre y así nos ha funcionado”.
- Disponibilidad y manejo de recursos, principalmente de infraestructura de edificios, equipos e informática en oficinas provinciales/regionales.

## V. CONCLUSIONES

La implementación y certificación ISO 9001:2008 de los sistemas de gestión de calidad de órganos electorales de Latinoamérica ha demostrado que mejora la percepción que la ciudadanía, organizaciones políticas, actores electorales y otras organizaciones públicas y privadas tienen de los mismos en función del cumplimiento con los requisitos de los servicios proporcionados. También se ha podido evidenciar que esta certificación coadyuva en la credibilidad, transparencia, rendición de cuentas, profesionalización de los funcionarios, y modernización de los órganos electorales.

Sin embargo, los beneficios y mejoras arriba mencionados, no ocurren de la noche a la mañana, ya que implican un cambio en la cultura de la organización, un cambio con un enfoque a procesos eficientes y capaces, a resultados efectivos, a la mejora continua, a la innovación y modernización de los órganos electorales; ISO 9001 es y ha probado ser una herramienta que agrega valor, pero debe existir consistencia, congruencia, paciencia y continuidad a mediano y largo plazo en su uso y aplicación para que se logren los resultados y mejoras esperadas por los órganos electorales.

Actualmente, el creciente interés en los sistemas de gestión de calidad en los órganos electorales, ha dado como resultado que algunos de ellos hayan realizado proyectos para certificar sus sistemas de gestión de calidad bajo los requisitos del estándar ISO 9001:2008, ejemplos: Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, México; Tribunal Electoral de la República de Panamá; Jurado Nacional de Elecciones, y la Oficina Nacional de Procesos Electorales de la República del Perú; el Tribunal Superior Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica; y la Junta Central Electoral de la República Dominicana entre algunos ejemplos.

La Organización de Estados Americanos (OEA), participante y promotor activo de la democracia en los países del continente americano, es auspiciadora de los proyectos de certificación ISO 9001 de los sistemas de gestión de calidad del Tribunal Electoral de la República de Panamá, del Jurado Nacional de Elecciones de la República del Perú, y actualmente de la Junta Central Electoral de la República Dominicana.

La OEA tuvo la iniciativa, y en conjunto con autoridades electorales de varios países del mundo, es el principal promotor para el desarrollo de estándar electoral ISO 17582 “Sistemas de gestión de la calidad-requisitos particulares para la aplicación de ISO 9001:2008 para las organizaciones electorales en todos los niveles de gobierno”, basado en los requisitos de sistemas de gestión de calidad del estándar ISO 9001, y adaptado a los procesos específicos de los órganos electorales. Este estándar ISO 17582,

actualmente se encuentra en su proceso de revisión, aprobación y emisión por parte de la organización ISO.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ISO 9000:2005; Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario.

The ISO Survey of Management System Standard Certifications 2012; Organization ISO.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA,  
A TRAVÉS DE LA RED SOCIAL *YOU TUBE*,  
OFRECIDA COMO PRUEBA EN MATERIA ELECTORAL  
(ESTUDIO DE CASOS)

Arcelia GUERRERO CASTRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Participación ciudadana*. III. *Las redes sociales*. IV. *Estudio de casos*. V. *Alcances y límite jurisdiccional de los videos difundidos por la red social You Tube*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en nuestro país, hoy día en materia electoral, ha tomado nuevos matices, originalmente la forma de participación ciudadana lo era el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular y el voto, actualmente los ciudadanos participan por medio de las redes sociales, como son *Twitter*, *You Tube* y *Facebook*, entre otros.

En el caso particular, en asuntos que han llegado al máximo tribunal en materia electoral en México, las partes en algunos de ellos han ofrecido como medios de prueba videos difundidos por la red social *You Tube*, razón por la cual analizaremos los criterios sostenidos en la valoración de tales pruebas, y veremos los alcances y límites que al momento existen, con respecto a ellas.

Consideramos que la importancia de este artículo se da en el momento en que se identifican casos concretos, y de ellos se rescatan reflexiones que servirán para estudiosos del derecho electoral o litigantes de asuntos de esta índole, y que les evitará la búsqueda de expedientes que guarden relación con tales criterios.

Al respecto, y no menos importante, resultará identificar los argumentos que, en determinado expediente, tuvo la juzgadora para decretar medidas cautelares, y para no hacerlo en otros casos en los que parecían pruebas muy similares, pero que con argumentos muy sólidos resolvió no concederlas.

Necesario será que dividamos el trabajo en cuatro apartados, para lograr los objetivos propuestos.



El primero será dedicado a analizar las formas tradicionales en que participa la ciudadanía: la más conocida es el voto, es decir el momento en que llegamos a la urna y cruzamos la boleta; otra medianamente conocida por la ciudadanía, pero no menos importante, es el referendo, del cual nos ocuparemos para referir, entre otras cosas, que es una institución constitucional que supone un acto jurídico; analizaremos también al plebiscito que, adelantamos, es una consulta ciudadana realizada por el gobierno a la ciudadanía, respecto a asuntos de interés del Estado, y trataremos finalmente la iniciativa popular, de la cual podemos referir que en ella los votantes pueden formular una petición a sus gobernantes.

En el segundo de ellos se estudiará lo referente a las redes sociales, dado que es necesario que de estas identifiquemos no solo su definición, ya que al respecto se han dado más de una, sino también los tipos de redes que existen, pues hemos podido identificar redes directas, indirectas, horizontales, verticales, así como personales; además de la evolución que tanto en América Latina como en nuestro país han tenido, y los niveles de audiencia que tales redes tienen hoy en día.

El tercer apartado lo dedicaremos a examinar tres casos que nos hemos propuesto y que representan la parte central del presente artículo, casos como el SUP-JRC-165-2008, SUP-RAP-153-2009 y SUP-RAP-97-2012, nos darán la oportunidad de identificar los criterios que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido, en los casos donde son aportadas como medios de pruebas aquellos videos que son subidos a la red social *You Tube*, y en los cuales la ciudadanía participa viéndolos; sin embargo, y a pesar de que son vistos, la autoridad ha encontrado en ellos limitantes para surtir efectos jurídicos favorables en los asuntos resueltos, argumentos en los que, adelantamos, coincidimos. Para ello, y una vez rescatados tales argumentos, realizaremos algunas anotaciones de los que consideramos sobresalen de cada caso revisado.

Y finalmente, en el último de estos apartados, identificaremos los límites y alcances jurisdiccionales que tienen en materia electoral dichas pruebas, pues como ejemplo diremos que no quedan documentados los datos de identificación de la participación que los ciudadanos tienen por *You Tube*, es decir, no sabemos quiénes son, qué edad tienen, cómo se llaman, si son verdaderamente ciudadanos, si son mayores de edad, en qué distrito electoral viven, entre otras cosas.

Es así que resultará, como hemos referido, de gran importancia analizar los alcances y límites de la participación ciudadana que se desarrolla a través de la red social *You Tube*, y que es ofrecida como prueba en materia electoral, por medio de videos, y de los cuales veremos que el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado criterios, y será de utilidad identificarlos.

## II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana constituye uno de los nuevos consensos en el que toman parte los organismos de más alto nivel internacional, después de superar una etapa en la que se consideraba una utopía. Así, el Banco Mundial en su libro “maestro” de 1996, resalta que “la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión”,<sup>1</sup> por su parte, Naciones Unidas, desde años atrás, hablaba de la participación como un eje vertebrador de sus programas de cooperación técnica en los campos económico y social.<sup>2</sup>

Podemos referir que la noción de participación ciudadana hace referencia a una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas, tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas. Por lo general, este enfoque busca dar respuesta a una creciente demanda de transparencia en la gestión pública, por parte de una ciudadanía que desea, cada vez más, ser informada, consultada e incluso “ser parte” de aquellas decisiones que más le afectan. Desde la perspectiva de los gobernantes, la implicación de los ciudadanos en los procesos de gobernanza favorece que, especialmente en el ámbito local, se puedan tomar decisiones mejores y más informadas, y que se desarrollen políticas públicas que podrán contar, de cara a su implementación, con la complicidad y la colaboración de los propios colectivos ciudadanos. Se espera, asimismo, que la participación ciudadana contribuya a generar una mayor confianza en el gobierno y en las instituciones políticas y democráticas en general.<sup>3</sup>

La participación ciudadana incluye todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente —ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones— con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del

<sup>1</sup> Kliksberg, Bernardo, “Seis tesis no convencionales sobre participación”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1424/9.pdf>, fecha de consulta 10-09-13.

<sup>2</sup> Rentería Rodríguez, María Teresa, “Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: dos casos para su ilustración”, <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/670/cap18.pdf>, 11-09-13.

<sup>3</sup> “Participación ciudadana y medios digitales: experiencia de inmersión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI”, [http://www.kyopol.net/docs/Curso\\_PCyMD.Modulo\\_II-Participacion\\_Ciudadana\\_del\\_siglo\\_XX.pdf](http://www.kyopol.net/docs/Curso_PCyMD.Modulo_II-Participacion_Ciudadana_del_siglo_XX.pdf), 11-09-13.

sistema político y administrativo. Es esta una definición muy amplia, pues engloba actos tan diversos como la votación en las elecciones municipales, el envío de sugerencias a una oficina gubernamental, la asistencia a una manifestación o incluso la creación de un nuevo partido político.<sup>4</sup>

Algunas formas de participación ciudadana avaladas por el derecho son el voto, el plebiscito, el referendo, etcétera; ejemplo de ello lo tenemos cuando los ciudadanos votan, al momento de cruzar la boleta, y deciden quién será el gobernante. Además de poder votar (voto activo), el ciudadano tiene el derecho de participar como candidato a cargos de elección popular, momento al que se le conoce como voto pasivo. Constitucionalmente, el voto es un derecho que en México tienen todos los mexicanos que reúnen ciertos requisitos, como son el ser mayores de dieciocho años, tener un modo honesto de vivir y contar con la credencial para votar con fotografía, entre otros.

A estas formas de participación ciudadana se les conoce como mecanismos de legitimidad, de la cual nos referiremos de inmediato.

### *Mecanismos de legitimidad*

Legitimidad es la cualidad que otorga el derecho a gobernar y que es aceptable para los ciudadanos. Proviene del latín *legitimus* que significa “conforme a la ley”. Implica la concepción de que todo gobierno debe tener una justificación y no puede basarse solo en la coerción. Así, la legitimidad es la cualidad de una autoridad, institución, Estado, régimen o sistema político, de actuar conforme a derecho y de ser aceptado como válido y oportuno por la población. La legalidad es la cualidad de concordar con la ley.<sup>5</sup>

La legitimidad es de suma importancia para la democracia. Según Ferrero, la legitimidad de la democracia no resulta solo de la mayoría, sino se fundamenta en dos pilares: mayoría y minoría o gobierno y oposición. Las elecciones libres y periódicas son la fuente principal de la legitimidad de origen de los gobiernos contemporáneos; mediante ellas se crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos, al mismo tiempo que permiten la transferencia pacífica del poder.<sup>6</sup>

Se ha dicho en muchas ocasiones que el instrumento participativo central en las democracias representativas son los procesos electorales, y tienen

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Diccionario electoral 2006*, <http://diccionario.inep.org/L/LEGITIMIDAD.html>, consultado el 10-09-13.

<sup>6</sup> *Idem.*

tres funciones principales: renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales, y permitir la formación de un gobierno. Pero una de las funciones principales de los procesos electorales en el marco de las democracias representativas es garantizar la representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales en los procesos de gobierno.

Los procesos electorales permiten a los ciudadanos escoger entre grandes agregados de temas e ideologías, pero no se dispone de espacios suficientes a partir de los cuales los ciudadanos puedan incidir en la elaboración de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, existe un problema de transferencia de legitimidad desde la elección de los representantes políticos hacia la elaboración de políticas concretas.<sup>7</sup>

Sin embargo, no solo el voto es un mecanismo de legitimidad en los regímenes democráticos, tenemos además otros como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular.

Comenzaremos nuestro análisis de las formas de participación ciudadana, con el voto, después seguiremos con el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular.

#### A. *Voto*

El voto es el acto por el cual un individuo, que cumple ciertos requisitos, escoge una determinada opción y la emite formalmente dentro de un proceso general más amplio en el que participan otras personas, comúnmente el proceso electoral para elegir cargos de elección popular.

Como hemos señalado actualmente, el voto se vincula a las sociedades democráticas, en las cuales los ciudadanos poseen el derecho a ejercerlo, aunque en general se asocia a formas colegiadas de toma de decisiones, como sucede en las empresas, sin que ello tenga alguna relación con los valores democráticos. No obstante, las votaciones son hoy el fundamento básico sobre el que se asienta la participación ciudadana y la construcción de las sociedades democráticas.

Comúnmente se utiliza en el argot político-electoral los términos voto y sufragio indistintamente, es por ello que debemos de inicio referir que el vocablo “voto” proviene del latín *vo-tum*, y ello ya nos ilustra acerca del origen religioso del término, que debía entenderse en el sentido de ofrenda o promesa hecha a los dioses. Si atendemos a las acepciones de esta voz admitida

<sup>7</sup> <http://www.clad.org/ve/fulltext/0038104.html>, 27-08-13.

por la Real Academia Española,<sup>8</sup> comprobaremos cómo ese significado religioso perdura,<sup>9</sup> basta al efecto con atender a sus dos primeras acepciones.

Se suelen utilizar como sinónimos las voces “voto” y “sufragio”. La voz “sufragio” proviene del latín *suffragium* y puede traducirse inicialmente por ayuda, favor o socorro,<sup>10</sup> acepción que no va del todo desencaminada, pues, como ha advertido Lucas Verdú,<sup>11</sup> mediante el sufragio los ciudadanos electores coadyuvan en cuanto miembros de la comunidad política (Estado-comunidad) a su conexión con la organización jurídico-política del Estado (Estado-aparato), y por ende, a la integración funcional de toda la sociedad política.

No en vano, como pusiera de manifiesto Maurice Hauriou,<sup>12</sup> el sufragio es la organización política del asentimiento y al unísono, del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre.

Pérez Serrano<sup>13</sup> define el sufragio como una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes han de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con respecto a la política nacional.

Así las cosas, consideramos que conviene deslindar los términos sufragio y voto, aun a sabiendas de que entre ambos existe una indiscutible analogía. El tema de la naturaleza jurídica del sufragio ha propiciado posiciones doctrinales divergentes que, aun cuando con infinitos matices, pueden reconducirse a dos grandes grupos.

En el primero de ellos se sitúan quienes entienden que el elector al votar ejerce un derecho de los llamados innatos u originarios. El origen de esta posición se vincularía en algún modo a la concepción rousseauiana de la ley como expresión de la voluntad general, que se reflejaría en el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789 (Carré: 1110). En definitiva, si la ley debe reflejar fielmente la voluntad general, todos los ciudadanos han de participar en su formación

<sup>8</sup> Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 20a. ed., t. II, Madrid, 1984, p. 1398.

<sup>9</sup> En análogo sentido, se pronuncia Daniel Moreno, *Diccionario de política*, t. I, México, Porrúa, 1980.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, nota 8, p. 1269.

<sup>11</sup> Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, t. II, Madrid, Tecnos, 1974, p. 207.

<sup>12</sup> Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, 1927, p. 496.

<sup>13</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, p. 33.

a través de la elección de quienes, en cuantos representantes suyos, han de elaborarla.

Dentro del segundo grupo podríamos ubicar aquel sector de la doctrina que sostiene que el acto de votar no supone el ejercicio de ningún derecho individual, sino que en él el elector actúa como un órgano del Estado que realiza una función del mismo.<sup>14</sup>

Así concebido, el sufragio constituye una función sin la cual no puede desenvolverse el Estado, porque le faltarían órganos auténticamente representativos. Lejos de manifestar su criterio individual, el elector lo que hace al emitir su voto es dar efectividad a un estado de opinión social.

Consideramos, al igual que Giménez Fernández,<sup>15</sup> que ambas posiciones no son del todo inconciliables. Es claro que el sufragio, aun no siendo un derecho innato u originario, no puede concebirse como una mera función. Estamos en presencia de un derecho fundado en la convivencia social, propia del hombre, no en cuanto ser humano, sino en cuanto ciudadano de un Estado, cuya esencia, por tanto, corresponde al hombre-ciudadano, pero cuya determinación compete al Estado, que es el encargado de asegurar la realización del derecho. Se trata, invariablemente, de un derecho público personal de entorno político.

Frente al sufragio, el voto<sup>16</sup> es una determinación de voluntad que comprende otras especies distintas al sufragio político. Se vota en las asambleas legislativas, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos, en el seno de los órganos de dirección y deliberación de todo tipo de instituciones, públicas o privadas. El voto constituye, pues, una forma de expresión de voluntad, y con relación al sufragio político, el voto constituye el hecho de su ejercicio.

La actividad que desarrolla el elector cuando vota, la acción de emitir el voto en la casilla, configura un acto de voluntad política —que deriva del previo derecho subjetivo de sufragio— mediante el cual, sin necesidad de una fundamentación explícita, expresa su respaldo hacia una determinada opción, fórmula o solución política, o manifiesta su deseo de que unos determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad; en definitiva, formaliza la propia voluntad u opinión en orden a una decisión colectiva.

<sup>14</sup> Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 1114.

<sup>15</sup> Giménez Fernández, Manuel, *Estudios de derecho electoral contemporáneo*, 2a. ed., Sevilla, 1977, pp. 3 y 4.

<sup>16</sup> Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Ameba, 1963, p. 10.

Este acto de voluntad política puede clasificarse con base en criterios muy dispares. Como han puesto de relieve Carreras y Valles,<sup>17</sup> la mayoría de los criterios clasificatorios pueden agruparse en dos grandes capítulos: los que se refieren a la expresión material del voto y los que contemplan los efectos del mismo.

El derecho electoral es minucioso y reglamentario, precisamente por su afán de rodear de garantías al derecho de sufragio. Tanto celo por la integridad del sufragio, expresado en gran complejidad de controles, ritualidades, recursos y sanciones, crea justificadamente la impresión de que el derecho electoral parte del presupuesto de la desconfianza.

Ocurre, en realidad, que sin tantas previsiones y cautelas el sufragio quedaría expuesto a multitud de injurias, razón por la cual el derecho penal electoral ha tratado de proteger el sufragio, imponiendo penas privativas de libertad y pecuniarias a quienes ponen en riesgo los principios rectores del sufragio.

El voto es la expresión de la voluntad popular más protegido y garantizado por las instituciones electorales, que en México, en las últimas décadas, han tomado gran relevancia, tales como los tribunales electorales, los organismos administrativos y las fiscalías de delitos electorales, todas ellas tanto a nivel federal como estatal.

## B. *Referendo*

En cuanto a sus raíces, el término es una locución latina derivada de *refēree*<sup>18</sup> referir, que indica “lo que hay que consultar”. Este tipo de participación política otorga a los ciudadanos el derecho de ratificar o rechazar las decisiones de los cuerpos legislativos. El *Diccionario electoral* lo describe como un instrumento principal de sufragio en una democracia directa, y consiste en el proceso por el cual los ciudadanos, el pueblo o la masa electoral, participan por la vía consultiva o deliberativa, en la decisión de aprobar o desaprobado una disposición constitucional o legal propuesta o ya vigente. Se trata así de proporcionar al electorado una participación directa en la estructuración de las leyes, de liberar a los electores de los partidos políticos y de hacer que el gobierno responda más a la voluntad popular en la determinación de las políticas públicas. De hecho, cuando es obligatorio, sustituye a

<sup>17</sup> Carreras, Francesco de y Valles, Josep M., *Las elecciones*, Barcelona, Blume, 1977, pp. 88 y ss.

<sup>18</sup> Cronin, Thomas E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1989, p. 2.

las asambleas representativas en la adopción final de la ley. “Generalmente en la consulta solo cabe responder ‘sí’, ‘no’ o dejar la papeleta en blanco para significar ‘abstención’”.<sup>19</sup>

En lo político, se entiende como tal, aquella función del sufragio que permite intervenir en la adopción definitiva de nuevas leyes. El referendo constituye una especie de prerrogativa de veto y sanción, análoga en sus alcances, al que tienen por ministerio de ley atribuidas los jefes de Estado en los sistemas constitucionales.<sup>20</sup>

“El referéndum es una institución constitucional que supone un acto jurídico de aprobación, puesto que se trata de un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución del gobernante”.<sup>21</sup>

El referendo somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos, el veredicto popular conlleva una noción obligatoria y en otros tiene fines consultivos.<sup>22</sup>

Definitivamente el referendo es de naturaleza democrática, sin embargo este puede ser distorsionado mediante los procedimientos utilizados, la propaganda y la manipulación electoral. A pesar de todo, los electores de los países en donde existe el referendo se niegan a descartarlo. Lo defienden como un medio para que los políticos no pierdan el contacto con las preferencias populares. Hoy en día, el uso del referendo se ha intensificado, en parte, por las bajas capacidades que muestran los gobiernos para realizar programas públicos efectivos. A esto se une el hecho de que también los partidos políticos han perdido legitimidad como instancias de representación política. De ahí que los ciudadanos o electores recurran al referendo para protestar por la falta de eficacia en la actuación gubernamental.

Actualmente, varios países utilizan el referendo; en México, nuestra Constitución federal no lo contempla. Sin embargo, en Veracruz se regula a partir de la Constitución;<sup>23</sup> además, señala el artículo 17 de la misma que los miembros del Congreso y el gobernador del estado tienen derecho de

<sup>19</sup> *Op. cit.*, nota 5, consultado el 10-09-13.

<sup>20</sup> Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1955.

<sup>21</sup> Fernández Vázquez, E., Voz “Plebiscito”, *Diccionario de derecho público*, Buenos Aires, 1981, p. 570.

<sup>22</sup> Cronin, Thomas E., *op. cit.*, nota 18, p. 2.

<sup>23</sup> El referendo será obligatorio en los siguientes casos: a) Para la reforma o derogación total de las disposiciones de esta Constitución; y b) Para los demás casos que establezca esta Constitución y la ley (art. 17, V párrafo).



iniciativa en los procedimientos participativos de referendo y plebiscito,<sup>24</sup> siendo a su vez una herramienta para los ciudadanos cuando el estado tiene a bien llevar a consulta algún tema de interés social. En Estados Unidos, varios estados lo han adoptado, con carácter opcional, para decidir medidas financieras excesivas o innecesarias aprobadas por las legislaturas estatales, o como requisito obligatorio para decidir el incremento de la deuda pública o el establecimiento de impuestos en los gobiernos locales y municipales, por ejemplo. En Suiza, las reformas constitucionales requieren del referendo obligatorio. En España existe una Ley Orgánica del Referéndum. En Gran Bretaña, el referendo ha sido limitado a los grandes asuntos constitucionales. En América Latina, el referendo existe con distintas modalidades en Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay.<sup>25</sup>

Michels refiere que los partidos políticos, aunque sean democráticos, muestran hostilidad al referendo, y a todas las otras medidas para la salvaguarda de la verdadera democracia.<sup>26</sup>

### C. *Plebiscito*

La voz etimológica de plebiscito es latina, *plebiscitum*, que refiere llamado o convocatoria a la plebe, esto es el pueblo llano.<sup>27</sup>

La resolución tomada en pluralidad de votos (todo el pueblo), pues representa los actos de voluntad popular mediante la cual el pueblo manifiesta públicamente su opinión sobre un hecho determinado de su vida política, se le conoce con el nombre de plebiscito.<sup>28</sup>

La ciudadanía responde mediante el voto a una consulta efectuada por el gobierno sobre asuntos del Estado que son de interés fundamental. Pueden ser cuestiones internas (por ejemplo, cambio de forma política) o de orden internacional (problemas limítrofes). Consulta directa que hace al pueblo el Poder Ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado. Un plebiscito supone que no se ha aprobado ningún

<sup>24</sup> Los miembros del Congreso y el gobernador del Estado tienen derecho de iniciativa en los procedimientos participativos de referendo y plebiscito (art. 17, III párrafo).

<sup>25</sup> <http://diccionario.inep.org/R/REFERENDUM.html>, consultado el 11-09-13.

<sup>26</sup> Michels, Robert, *Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 3a. reimpr., trad. de Enrique Molina de Vedia, Amorrortu Editores, 1983.

<sup>27</sup> Biscaretti Di Ruffia, Pablo, *Derecho constitucional*, Madrid, 1986, pp. 331-333.

<sup>28</sup> Prud'home, Jean-Francoise, *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE, 1997, p. 11.

proyecto previamente, aunque también se presenta cuando un electorado da su veredicto sobre un cambio de régimen propuesto, o ratifica como tal un cambio si este ya ocurrió. La voz que se deriva del latín *plebi scitum*, de *plebis*-pueblo y *scitum*-decisión. Literalmente, resolución del pueblo.<sup>29</sup>

La Real Academia Española lo define como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales”, etcétera.<sup>30</sup>

García Pelayo afirma que el plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política; el sentido de la palabra no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica.<sup>31</sup>

Bobbio explica que el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional, sin embargo dice que hace falta una definición unívoca que lo diferencie del referendo, y que pueda descartarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro.<sup>32</sup>

Biscaretti considera que el término plebiscito se debería utilizar para pronunciamiento del cuerpo electoral con relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos a la forma de gobierno).<sup>33</sup>

Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino nos mencionan que el plebiscito es la consulta directa que hace al pueblo el Poder Ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público, que afecta la esencia misma del Estado.<sup>34</sup>

El plebiscito se utiliza para, en primer lugar, indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales (donde estas mencionan con más frecuencia al referendo), y que debido a su excepcionalidad, se utiliza con más periodicidad el término plebiscito para indicar pronunciamientos populares no precedidos por actos nacionales o estatales,

<sup>29</sup> *Op. cit.*, nota 5, 12-07-13.

<sup>30</sup> Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, t. II, Madrid, 1992, p. 1663.

<sup>31</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo, *Diccionario de ciencias políticas y sociales*, 27a. ed., Heliasta, 2000, pp. 305 y 306.

<sup>32</sup> León Gálvez, Adin Antonio de y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Formas de participación semidirectas*, México, Tribunal Federal Electoral, Centro de Capacitación Jurídico Electoral, Coordinación de Derecho Electoral, 1995, p. 5.

<sup>33</sup> Citado por Fernández Vázquez, E., *op. cit.*, nota 21, p. 570.

<sup>34</sup> Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario electoral*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999.

y sobre hechos o sucesos (no actos normativos) que a su excepcionalidad no encuentran una disciplina. Se trata de decisiones que comprometen el destino nacional o estatal, y por tanto, es deseable que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.

#### D. *Iniciativa popular*

Brevemente, diremos que en ella los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del Gobierno sean sometidas a petición directa del electorado. En caso de que esta medida fuera aprobada por referendo, tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.<sup>35</sup>

Es la proposición al parlamento de proyectos de leyes presentados directamente por ciudadanos. Es una propuesta formal de un individuo, grupo de ciudadanos o del electorado, para ser aceptada como legislación o como una enmienda constitucional por la Legislatura. Se trata de que los votantes en conjunto tengan un control más efectivo sobre el gobierno. Es una forma de democracia directa intermitente que se originó en Suiza a principios del siglo XIX. Puede ser directa si se somete a los electores en las urnas, o indirecta si se presenta a los órganos legislativos. Para que proceda, generalmente requiere cierto número de firmas de apoyo conforme a determinada fracción del electorado. Diversas Constituciones estatales de los Estados Unidos y cantones de Suiza permiten la iniciativa legislativa o constitucional. La iniciativa es considerada como un remedio a la indiferencia legislativa a las necesidades públicas, y un medio para hacer al gobierno más responsable ante la voluntad popular. Es también un procedimiento por el cual los ciudadanos cuestionan la conveniencia de las leyes estatales y locales, por lo que representa un recurso para encarar un problema.<sup>36</sup>

Este es un mecanismo muy importante que la ciudadanía tiene para realizar propuestas a sus gobernantes y ser escuchados en la toma de decisiones.

### III. LAS REDES SOCIALES

Podemos decir que en la actualidad tenemos otros mecanismos de participación ciudadana, aun no regulados por el derecho electoral, a pesar de que las mismas han permeado en la toma de decisiones jurisdiccionales.

<sup>35</sup> Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 10a. ed., México, Nuevo Siglo, 1991, p. 50.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, nota 5, 12-07-13.

Este mecanismo de participación ciudadana son las redes sociales, tales como el *Facebook*, *Twitter*, *You Tube*; por ello, y en específico, nos abocaremos de inmediato a analizar qué son las redes sociales, las definiciones que al respecto se han dado, las clases de redes sociales que existen, y como estas han evolucionado no solo en México sino en Latinoamérica, información que convendrá tener cuando analicemos los casos jurisdiccionales que ha resuelto el máximo tribunal electoral en México.

### 1. *Definición*

Existen diferentes definiciones de redes sociales, una de las más acertadas la realiza Larry Weber,<sup>37</sup> quien define a la red social como un lugar en línea donde personas con intereses comunes se reúnen para intercambiar pensamientos, comentarios y opiniones.

Al respecto, encontramos la definición del autor Marcos Ros-Martín, en su artículo intitulado “Evolución de los servicios de redes sociales en Internet”, quien nos puntualiza al decir que:

red social en Internet es una plataforma web cuyo objetivo es la creación de comunidades en línea mediante la representación de las conexiones personales que los usuarios disponen los unos de los otros. Dentro de estos servicios, los usuarios comparten información mediante la utilización de servicios agregados de mensajería personal, *microblogging*, publicación de fotografías, formación de grupos de interés, etcétera.<sup>38</sup>

Otra definición importante la realiza Genaro Matute en el libro *Rol de los medios digitales en el marketing electoral: el caso de Lima*, nos menciona que: “una red social es un medio digital en el cual los internautas pueden contactar a otros y, a través de este medio, expresarse”.<sup>39</sup>

Ahora bien, de las anteriores definiciones podemos concluir que una “red social” es una estructura social que está integrada por grupos de personas, las cuales están vinculadas por uno o varios tipos de relaciones, como amistades, parentescos, intereses comunes, o que colaboran con conoci-

<sup>37</sup> Weber, Larry, *El marketing en las redes sociales*, 2a. ed., México, McGraw-Hill, 2010.

<sup>38</sup> Ros-Martín, Marcos, “Evolución de los servicios de redes sociales en Internet, el profesional de la información”, fecha de consulta 05-09-13, p. 3, <http://www.documentalistaenreda.do.net/contenido/2009/art-ros-redes-sociales.pdf>.

<sup>39</sup> Matute, Genaro et al., *Rol de los medios digitales en el marketing electoral: el caso de Lima, Peru*, Universidad ESAN, 2011, pp. 20 y 21, <http://www.esan.edu.pe/publicaciones/marktelectoral.pdf>, fecha de consulta 29 de agosto de 2013.

mientos. Además estas nos facilitan muchas cosas, son un trascendental instrumento de comunicación e información, constituyen parte de los hábitos cotidianos de muchos internautas que acceden a ellas para contactar con otras personas, subir fotos, escribir lo que están haciendo o para actualizar su perfil.

## 2. Tipos de redes sociales

Las redes sociales favorecen a una interacción de cientos de personas en tiempo real, las cuales no son otra cosa que máquinas sociales planteadas para elaborar situaciones, relaciones y conflictos, concurren diferentes tipos de redes sociales, el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de Información de España, las clasifica en redes sociales directas e indirectas:

Las redes sociales directas son aquellas cuyos servicios prestados a través de Internet en los que existe una colaboración entre grupos de personas que comparten intereses en común y que, interactuando entre sí en igualdad de condiciones, pueden controlar la información que comparten. Los usuarios de este tipo de redes sociales crean perfiles a través de los cuales gestionan su información personal y la relación con otros usuarios. El acceso a la información contenida en los perfiles suele estar condicionada por el grado de privacidad que dichos usuarios establezcan para los mismos.<sup>40</sup>

La clasificación de las redes sociales directas se puede resumir en las que el usuario tiene un perfil y controla el acceso a la información; asimismo, dentro de las redes sociales directas, se pueden mencionar a *Facebook*,<sup>41</sup> *Twitter*,<sup>42</sup> *You Tube*,<sup>43</sup> entre otras.

<sup>40</sup> Uruña, Alberto (coord.), *Las redes sociales en Internet*, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2011, pp. 12-16, fecha de consulta 02 de septiembre de 2013, [http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/redes\\_sociales-documento0.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/redes_sociales-documento0.pdf).

<sup>41</sup> *Facebook* es una red social creada por Mark Zuckerberg, en la Universidad de Harvard, con la intención de facilitar las comunicaciones y el intercambio de contenidos entre los estudiantes. Con el tiempo, el servicio se extendió hasta encontrarse disponible para cualquier usuario de Internet, <http://definicion.de/facebook/>, consultada el 12-09-13.

<sup>42</sup> *Twitter*, un término inglés que puede traducirse como gorjear o trinar, es el nombre de una red de *microblogging* que permite escribir y leer mensajes en Internet que no superen los 140 caracteres. Estas entradas son conocidas como *tweets*, <http://definicion.de/twitter/>, consultada el 12-09-13.

<sup>43</sup> *You Tube* es una página web en la que los usuarios pueden compartir videos sin necesidad de copiarlos a sus computadoras. Es una página gratuita creada en 2005, y adquirida por

### Las redes sociales indirectas:

son aquellas cuyos servicios prestados a través de Internet cuentan con usuarios que no suelen disponer de un perfil visible para todos existiendo un individuo o grupo que controla y dirige la información o las discusiones en torno a un tema concreto. Resulta especialmente relevante aclarar que este tipo concreto de redes sociales son las precursoras de las más recientes redes sociales directas desarrolladas.<sup>44</sup>

De igual manera, se tratan de servicios en los que las personas no suelen montar un perfil evidente para todos, existiendo un administrador que inspecciona y dirige la información o las discusiones en relación a un tema fijado; ejemplo de ellos, se mencionan los *blogs* y los foros.

Por otro lado, Javier Leiva (2009) realiza una clasificación diferente de los tipos de redes sociales, y los agrupa en tres grandes conjuntos: especialización (horizontal y vertical), ámbito vital (personales y profesionales) y un grupo final donde cabe una mezcla de todo lo anterior (híbridas).

Las horizontales se pueden definir como generalistas, al no estar enfocadas a un tema concreto, al tratarse cualquier contenido; en contraposición, las redes sociales verticales están especializadas en un tema concreto. Puede ser más o menos restringido, pero este tipo de redes sociales intenta reunir personas en torno a un interés específico.

Asimismo, las redes sociales personales son acordes al interés de las personas que participan en ella, es decir, no están buscando información o conociendo a nuevas personas para obtener un rendimiento a nivel profesional. Por su parte, las redes sociales profesionales buscan obtener un rendimiento relacionado con su trabajo, encontrar información específica. Respecto a las redes sociales híbridas, estas son una combinación de los anteriores tipos de clasificación. Por lo tanto, son mayormente indefinidas.<sup>45</sup>

Por último, hay distintas vías para llevar a cabo investigaciones sobre las formas de clasificar a las redes sociales, debido a la gran variedad de las mismas; en general, todas las redes sociales pueden entrar dentro de las categorías arriba descritas; sin embargo, depende de cada autor realizar diferentes tipos de clasificación de acuerdo a su interpretación.

la compañía Google en 2006, [http://aprenderinternet.about.com/od/Multimedia/g/Que\\_es\\_youtube.htm](http://aprenderinternet.about.com/od/Multimedia/g/Que_es_youtube.htm), consultada el 12-09-13.

<sup>44</sup> Uruña, Alberto (coord.), *op. cit.*, nota 40.

<sup>45</sup> Leiva Aguilera, Javier, *Redes sociales. Situación y tendencias en relación a la información y la documentación*, Baratz, 2009, p. 16, fecha de consulta 04 de septiembre de 2013, [http://www.baratz.es/portals/0/noticias/Redes%20Sociales\\_7.Leiva\\_Baratz.pdf](http://www.baratz.es/portals/0/noticias/Redes%20Sociales_7.Leiva_Baratz.pdf).

### 3. Evolución

Las formas en que los seres humanos nos comunicamos a través de la historia ha cambiado o evolucionado considerablemente, en cuanto a las herramientas utilizadas principalmente para reducir la distancia y el tiempo de comunicación.

Podemos mencionar que la comunicación primigenia está suministrada por la interacción directa a través de las conversaciones que se realizan de persona a persona, por lo cual, debido a los avances de las tecnologías, las modalidades han ido progresando, ejemplo de esto ha sido la creación del bolígrafo, la correspondencia y las imprentas, donde las personas empezaron a interactuar o comunicarse de manera indirecta o escrita, acortando las distancias y pudiendo realizar comunicaciones en masa; ya en la actualidad, inventos revolucionarios como el teléfono, el celular, las computadoras y el Internet, han significado un gran avance para la humanidad, al poder generar comunicaciones en tiempo real, y con mayor rapidez que en las épocas pasadas.

Al respecto, también se puede manifestar que dentro de la era digital, se encuentra la evolución de las redes sociales, lo cual no es algo nuevo, como lo explica Arnold Pérez Vólquez,<sup>46</sup> al mencionar que una de las primeras redes sociales conocida fue *Geocities*, que nació en 1994, donde los usuarios podían crear sus propias páginas web al subir contenidos propios y compartirlos con el resto de los usuarios. No fue hasta 1995, cuando los usuarios de *theglobe.com* podían, además de publicar sus propios contenidos, compartir sus experiencias con otros miembros de la red.

Asimismo, de acuerdo con Rebeca Valenzuela,<sup>47</sup> una de las primeras redes sociales, tal y como las conocemos actualmente, apareció en 1995, y fue *classmates.com*. Tenía como fin que sus usuarios pudiesen recuperar o mantener el contacto con antiguos compañeros de estudios, originalmente creada para que los usuarios localizaran excompañeros de guardería, escuela, instituto o universidad.

Las redes sociales no son únicamente para los jóvenes, ni son alguna moda que pasará de tiempo, estas han cambiado nuestro entorno social, cultural, económico y laboral a través del Internet que ha revolucionado a

<sup>46</sup> Pérez Vólquez, Arnold, “Evolución de la aportación de las redes sociales 2013”, OBS Online Business School, 2013, fecha de consulta 02-09-13, p. 5; <http://recursos.anuncios.com/files/544/88.pdf>.

<sup>47</sup> Valenzuela Argüelles, Rebeca, “Las redes sociales y su aplicación en la educación”, *Revista Digital Universitaria* [en línea], 1o. de abril de 2013, vol. 14, núm. 4, p. 5, consultada el 5-09-13, <http://www.revista.unam.mx/vol.14/num4/art36/art36.pdf>.

la humanidad; es por tanto un perfeccionamiento que poco a poco va evolucionando; se ha caracterizado, en sus inicios, por la sencillez de las conexiones y de las intenciones; hoy en día, las personas se conectan con cualquier clase de dispositivo electrónico entre ellos y se intercambian información.<sup>48</sup>

### A. En América Latina

El fenómeno de las redes sociales que existe a nivel mundial comienza a propalarse y sentirse en Latinoamérica; sin embargo, para poder dimensionar la magnitud que se tiene de la presencia de las redes sociales entre las personas de la región, hay que hablar de las investigaciones que se han realizado para tener un panorama amplio de lo que sucede en Latinoamérica; de acuerdo al estudio realizado por la compañía de medición *Comscore*,<sup>49</sup> en septiembre de 2011, se pueden obtener algunos datos.

Al respecto, el informe nos señala que en junio de 2011, 114.5 millones de personas, en América Latina, visitaron un sitio de red social, representando el 96% de la población *online* total de la región. Las redes sociales en América Latina no solo son grandes, sino que también están creciendo, su audiencia escaló 16% en el último año.<sup>50</sup>

Entre las redes sociales que son líderes en el mercado latinoamericano, tenemos a *facebook.com*, *Windows Live Profile*, *Orkut*, *twitter.com*; se menciona que la mitad de los principales diez mercados mundiales, en cuanto a tiempo consumido en redes sociales, se encuentran en América Latina, donde Argentina lidera la región con diez horas por mes en junio del 2011; por otro lado, respecto a la audiencia entre hombres y mujeres, estas últimas representan una mayor proporción de tiempo consumido en redes sociales (53,6%) en comparación a los hombres (46,4%).

En relación a algunos países de Latinoamérica, la red social *Orkut* es de las más populares en Brasil; Venezuela es el único país en América Latina donde *twitter.com* llega al segundo lugar en el *ranking* de redes sociales, Perú

<sup>48</sup> Porrúa García, Manuel, “Tecnología y gestión. El impacto de las redes sociales”, *Revista Dintel Alta Dirección*, 2009, p. 159, <http://www.revistadintel.es/Revista/Numeros/Numero4/TyG/porrua.pdf>, consultado el 05-09-13.

<sup>49</sup> La compañía *comScore* mide de forma precisa el comportamiento de consumidores mundialmente a través de su diseño de panel propietario, tecnología de captura de datos patentada, red de recuperación de datos *online* y metodología *Unified Digital Measurement*. Para mayor información acerca de la metodología de *comScore*, por favor visite [www.comscore.com](http://www.comscore.com).

<sup>50</sup> Seguic, Jasna, “El crecimiento de redes sociales en América Latina”, *comScore*, 2011, consultado el 5 de septiembre de 2013, p. 5, [http://www.comscore.com/Insights/Presentations\\_and\\_Whitepapers/2011/El\\_Crecimiento\\_de\\_Red\\_Sociales\\_en\\_America\\_Latina.pdf](http://www.comscore.com/Insights/Presentations_and_Whitepapers/2011/El_Crecimiento_de_Red_Sociales_en_America_Latina.pdf).



lideró entre todos los mercados el sitio para compartir presentaciones *slideshare.net*, visitando el sitio en junio del 2011.<sup>51</sup>

Del informe se examinó el estado del dinámico panorama de redes sociales en Latinoamérica, entregando nuevas percepciones en tendencias de mercados globales, regionales e individuales.

### B. En México

En México existen diferentes estudios del comportamiento de las redes sociales; uno de los más importantes lo realiza la Unidad de Investigación de Merca2.0,<sup>52</sup> quien ha elaborado un estudio de usos de redes sociales en México, el último de los mismos se ha denominado Estudio de Hábitos de Redes Sociales en México 2013.

La encuesta fue aplicada con 2033 entrevistas vía web realizadas durante enero de 2013, por lo que de acuerdo al estudio, destacan las redes sociales más usadas y utilizadas por grupo de edad; el 42.3% de los usuarios entre 18 y 24 años de edad afirman tener como su red social favorita a *YouTube*, mientras que el 41% prefiere usar *Facebook*. Por otro lado, el 56.8% de los usuarios de 25 a 34 años dicen usar más *Flickr*, así como *Instagram* (48.8) y *Pinterest* (46.3), lo que confirma su interés por consumir piezas de información en formato de imagen. Igualmente, en este rango de edad, aparece *Foursquare* con el 53.6% de las menciones entre los encuestados, así como *LinkedIn* con el 43.7% de las preferencias. Estos dos datos confirman varios rasgos de su personalidad: mantienen una vida social activa y les gusta compartir con sus amigos los lugares que visitan, y por otro lado, buscan estar al pendiente de nuevas oportunidades laborales.<sup>53</sup>

También se puede observar que las redes sociales conocidas como las más populares —*Facebook*, *Twitter* y *YouTube*— mantienen prácticamente la misma proporción de preferencias en los distintos segmentos de edad: del 31 al 36% en los usuarios de 18 a 24 años; de 40 a 42% en los de 25 a 34; entre 15 y 16% de 35 a 44 años; de 5 a 6.8% en los de 45 a 54 años; y de 1.9 a 2.7% entre los usuarios de más de 55 años, manifestando tener por lo menos una cuenta abierta en cada una de estas *networks*. *Instagram*, *LinkedIn*,

<sup>51</sup> *Idem*.

<sup>52</sup> Es una revista de Mercadotecnia, Publicidad y Medios México, perteneciente al Grupo de Comunicación Kátedra.

<sup>53</sup> Grupo de Comunicación Kátedra, “Estudio de hábitos de redes sociales en México 2013”, Unidad de Investigación de Merca2.0, 2013, <http://www.merca20.com/wp-content/uploads/whitepapers/redes-sociales-whitepaper-2013.pdf>, consulta el 06-09-13, p. 7.

*Pinterest* y *Foursquare* tienen el mayor número de usuarios entre edades de 25 a 34 años.<sup>54</sup>

Por lo anterior, como ya se ha mencionado, existe un dinamismo en la actividad de estos espacios, por lo que provoca que todas estas cifras se vuelvan cambiantes al pasar de los años, las redes sociales ofrecen una gran gama de posibilidades para las personas en términos de establecer interacción en diversas vías, empezando por los familiares, en el trabajo e incluso con las autoridades de diversas instituciones, por lo que se tienen que aprovechar todas estas nuevas tecnologías y herramientas para sacar el mejor provecho posible.<sup>55</sup>

Es correcto el dinamismo en estos espacios, pues según datos que hemos visto, son millones los usuarios que diariamente visitan tales portales de Internet.

Al respecto, el TEPJF ha definido el criterio de los alcances que en su caso tienen por ejemplo los videos de *You Tube*, en las diferentes impugnaciones que han resuelto, es por ello que de inmediato nos abocaremos a identificar los criterios que en al menos en tres casos se han dado, siendo estos el SUP-JRC-165/2008; SUP-RAP-163/2009 y el SUP-RAP-97/2012. Veamos.

#### IV. ESTUDIO DE CASOS

A la vista de los abogados electorales, y tomando como fuente diversas resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante, TEPJF), las redes sociales, como el *You Tube*, han tomado un papel relevante en el derecho electoral, pues los videos que comúnmente son difundidos en procesos electorales, en contra de candidatos, gobernantes, servidores públicos, funcionarios, etcétera, desde el punto de vista de actores políticos, difamando, calumniando o simplemente exhibiendo la vida privada de estos, son ofrecidas en calidad de prueba en los medios de impugnación,<sup>56</sup> para tratar de demostrar campaña negra o propaganda

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> Valenzuela Argüelles, Rebeca, *op cit.*, nota 47, consultada el 5-09-13.

<sup>56</sup> Medios de Impugnación: el sistema de medios de impugnación se integra, de acuerdo al artículo 3, base 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación por: a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitu-

negativa, lo que nos permitirá identificar los criterios que los juzgadores electorales han tomado en torno a esta clase de medios probatorios.

Cabe resaltar que en materia electoral, en los medios de impugnación es permitido ofrecer como pruebas, las documentales públicas; documentales privadas; técnicas; presuncionales legales y humanas; e instrumental de actuaciones. Ahora bien, la confesional y la testimonial también podrán ser ofrecidas y admitidas cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho del oferente.<sup>57</sup>

Es así que respecto de los videos de *You Tube*, ofrecidos como pruebas en los medios de impugnación, hemos podido identificar el criterio jurisdiccional, y podemos observar que estos medios de prueba carecen de elementos objetivos, en razón entre otras cosas, de que no se sabe quién los graba, quién los sube, quién los ve, cuándo los ven, qué criterio se hace del video quien lo ve, qué efectos tiene en la persona que lo ve, qué calidad tiene quien los ve, etcétera, lo que genera que no pueda surtir un valor pleno en la impugnación, dado que una prueba es un medio de convicción, es decir de convencimiento pleno del que juzga, que le debe permitir el esclarecimiento de la verdad legal, y por tanto, debe ser valorada por el juzgador, atendiendo a la experiencia, a la lógica y a la sana crítica.

La jurisprudencia en materia electoral señala al respecto que:

ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL. Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen la forma en que debe efectuarse el ofrecimiento, recepción, desahogo y valoración de las probanzas aportadas en los medios de impugnación, esto es, regulan la actividad probatoria dentro del proceso regido entre otros, por el principio de adquisición procesal, el cual consiste en que los medios de convicción, al tener como finalidad el esclarecimiento de la verdad legal, su fuerza convictiva debe ser valorada por el juzgador conforme a esta finalidad en relación a las pretensiones de todas las partes en el juicio y no solo del oferente, puesto que el proceso se concibe como un todo unitario e indivisible, integrado por la secuencia de actos que se desarrollan progresivamente con el objeto de resolver una controversia. Así, los órganos competen-

cionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos; e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

<sup>57</sup> Artículo 14 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

tes, al resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, deben examinar las pruebas acorde con el citado principio.<sup>58</sup>

Conviene resaltar que los modelos de prueba legal suponen la consagración jurídica de reglas de valoración que indican al juez cuándo (y en qué medida) debe darse por probado un hecho. Pero está también presente en la interpretación tradicional del principio valorativo de la libre convicción como valoración libre o independiente de los medios probatorios, como una especie de momento íntimo o místico capaz de suplantar a las pruebas o, cuando menos, de permitir su ponderación discrecional y no discutible. Y es que el resultado de interpretar así la libre convicción es el que cabía esperar: la concepción que suelen tener los juristas sobre los hechos enjuiciables “consiste simplemente en dar por descontada la posibilidad de que en el proceso se asegure su verdad”.<sup>59</sup>

Además debemos entender por verdad objetiva o material (o simplemente verdad) la correcta descripción de hechos independientes (es decir, el concepto de verdad como correspondencia) y por verdad procesal o formal (o simplemente prueba) la descripción de los hechos formulada en el proceso, podría decirse que tanto la concepción objetivista de la prueba como la subjetivista conducen a una anulación de esa dualidad, si bien en cada caso por razones diferentes. En el primer caso, la anulación se produce por una identificación entre ambos conceptos: la verdad procesal es la expresión o reflejo de la verdad objetiva, porque los procedimientos probatorios proporcionan (o se opera con la ideología de que proporcionan) resultados infalibles. En el segundo, la anulación se asienta en una impugnación de la idea de conocimiento objetivo: no hay más verdad que la procesalmente conocida y declarada.<sup>60</sup>

Pero el juzgador debe en todo caso valorar las pruebas que las partes aportan en un litigio, así por valoración o apreciación de la prueba judicial se entiende la operación mental que tiene por fin conocer el mérito o valor de convicción que pueda deducirse de su contenido.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Jurisprudencia 19/2008, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, pp. 11 y 12, consultado en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=11/2011&tpoBusqueda=S&sWord=pruebas,en,materia,electoral>. 17-09-13:20:47.

<sup>59</sup> [http://www.uclm.es/postgrado.derecho/\\_02/web/materiales/filosofia/Prueba.pdf](http://www.uclm.es/postgrado.derecho/_02/web/materiales/filosofia/Prueba.pdf), pp. 3-4, consultada el 30-09-13.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Idem.*

Habiendo dejado precisado algunos lineamientos con respecto a la prueba, vamos a continuación a identificar en los siguientes tres casos la parte central del sentir del juzgador, es decir, que criterio tomó en los diferentes asuntos que atendió el TEPJF, en relación a las pruebas aportadas por las partes, de videos difundidos por la red social *Yóu Tube*, observando que en algunos casos fueron recursos de apelación y en otros juicios de revisión constitucional.

Como hemos referido, estos tres casos son en orden de atención, el SUP-JRC-165/2008, el SUP-RAP-153/2009 y el SUP-RAP-97/2012.

Conviene dejar explicado que anotaremos en los párrafos correspondientes los números de página/s, de las resoluciones que corresponda, y al final de la misma los datos de identificación del expediente, como pie de página.

### 1. *Caso SUP-JRC-165/2008*

#### *A. Antecedentes*

El veintiséis de diciembre del dos mil ocho, el TEPJF resolvió el juicio de revisión constitucional, identificado con la clave SUP-JRC-165/2008, el cual fue promovido por la coalición “Juntos Salgamos Adelante” integrada por los partidos del Trabajo y Convergencia, en contra de la sentencia de doce de diciembre del año en curso, dictada por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, en el expediente TEE/SSI/REC/033/2008 y acumulados. (p. 1)

Esta resolución pasó por dos instancias antes de llegar al TEPJF, la primera fue la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero y la segunda la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, en ambas instancias se confirma la validez de la elección de Ayuntamiento del Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría, otorgada a favor de la planilla postulada por la Coalición “Juntos para Mejorar”, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

El asunto llega al TEPJF, en virtud de que, en contra de la sentencia de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, el quince, dieciséis y diecisiete de diciembre de dos mil ocho, las coaliciones “Juntos Salgamos Adelante” y “Juntos para Mejorar” promovieron los juicios de revisión constitucional electorales SDF-JRC-55/2008 y SDF-JRC-58/22008; en tanto, José Antonio de los Santos Hernández y Serafín

González Terrazas, candidatos a regidores, presentaron las demandas de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SDF-JDC-130/2008 y SDF-JDC-131/2008, que se radicaron ante la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en el Distrito Federal. (p. 6)

Sin embargo, no es la Sala Regional del TEPJF la que resuelve estos asuntos, pues medió una solicitud de la coalición “Juntos Salgamos Adelante”, actora en el juicio de revisión constitucional electoral SDF-JRC-55/2008, para que la Sala Superior ejerciera la facultad de atracción para conocer y decidir dicho medio de impugnación; asimismo, por considerar la mencionada Sala Regional que los juicios SDF-JRC-58/2008, SDF-JDC-130/2008 y SDF-JDC-131/2008 estaban vinculados con el aludido juicio de revisión constitucional electoral, envió los tres últimos a la Sala Superior.

Por lo que mediante resolución plenaria de diecinueve de diciembre de dos mil ocho, se resolvió favorablemente dicha petición, en el sentido de atraer el juicio mencionado al conocimiento de la Sala Superior. A esta facultad de atracción recayó el número de expediente SUP-JRC-165/2008, del cual documentaremos en el presente artículo únicamente el criterio que se tomó de las pruebas aportadas, consistentes en diversos videos difundidos en *You Tube*. (p. 6)

### B. Litis planteada

La *litis* planteada en el presente caso consistió en que las pruebas aportadas no estaban valoradas conforme a derecho, incluyendo los videos difundidos por *You Tube*, al omitir desde el punto de vista de la parte actora la valoración de algunas pruebas, apreciar incorrectamente otras y estudiar en forma inexacta los agravios planteados. (p. 11)

### C. Agravio relacionado a propaganda negativa en Internet

Dentro de las irregularidades referidas en los agravios esta la relacionada a la propaganda negativa en Internet. Vamos, antes de ver el pronunciamiento que realiza el juzgador, a referir que de acuerdo a la norma electoral por propaganda se entiende:

Artículo 228, base 3, del Cofipe, señala que se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden

los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.<sup>62</sup>

Y entendemos por una campaña negativa, la que se enfoca en las características negativas de los oponentes, más que en los rasgos positivos del candidato propio. Su objetivo más frecuente es “estereotipar” a los adversarios, es decir, crear una forma estática, permanente e invariable para describirlos, con base en la exageración de su carácter, cualidades mentales o características físicas.<sup>63</sup>

#### D. Pronunciamiento del TEPJF

El pronunciamiento que el TEPJF realiza al tópico relativo a esta suelta propaganda negativa difundida por la red social *You Tube*, se centró en referir lo siguiente.

Resulta importante clarificar, en primer término, que los videos motivo del punto de controversia que se analiza, fueron difundidos en el portal de Internet *You Tube*, según consta en la certificación notarial levantada el trece de octubre de dos mil ocho por la licenciada Bella Huri Hernández Felizardo, notario público número 9 del Distrito Judicial de Tabares, Acapulco, Guerrero, y consisten en lo siguiente:

1) Video titulado “Walton, un gasolinero que quiere gobernarnos”, consultable en la página de Internet <http://es.youtube.com/watch?v=GDFPOElcCQ0>, el cual, a la fecha de la certificación notarial, tenía un total de 4829 (cuatro mil ochocientos veintinueve) reproducciones.

2) Video titulado “Luis Walton y el FAP”, consultable en la página de Internet <http://es.youtube.com/watch?v=5C8T7jNKOQ7E>, el cual, a la fecha de la certificación notarial, tenía un total de 3181 (tres mil ciento ochenta y un) reproducciones.

3) Video titulado “No lo aceptaremos más”, consultable en la página de Internet [http://es.youtube.com/watch?v=\\_2HuSIVBdRs](http://es.youtube.com/watch?v=_2HuSIVBdRs), el cual, a la fecha de la certificación notarial, tenía un total de 2371 (dos mil trescientas setenta y un) reproducciones.

4) Video titulado “Luis Walton —su guerra sucia— Enrique Meza Montano”, consultable en la página de Internet [http://es.youtube.com/watch?v=L\\_](http://es.youtube.com/watch?v=L_)

<sup>62</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>63</sup> <http://diccionario.inep.org/C/CAMPANA-NEGATIVA.html>, consultada el 22-09-13.

*LXi9M91A*, el cual, a la fecha de la certificación notarial, tenía un total de 3882 (tres mil ochocientos ochenta y dos) reproducciones. (p. 87)

Una prueba notarial fue la que dio al juzgador la certeza de que habían sido difundidos los videos en el portal de *You Tube*.

#### E. Criterio del TEPJF

El criterio que el TEPJF toma al respecto, fue el alcance que tiene un video difundido por Internet, como es el hecho de que no es posible identificar al usuario, pues para acceder a estas redes sociales no se pide una identificación que permita saber quién es, dónde vive, qué edad tiene, etcétera, el que tiene acceso a ellas, es decir que se puede dar con facilidad un nombre, un sexo, una edad, un domicilio o un nivel escolar, que realmente no es.

Dice el juzgador al respecto:

Conviene destacar que es un hecho notorio, el cual se invoca en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que *You Tube*, portal de Internet a través del cual fueron difundidos los cuatro videos de referencia, consiste en un sitio web que permite a los usuarios compartir videos digitales a través de Internet, los cuales pueden ser reproducidos indiscriminadamente por cualquier usuario sin que medie para tal efecto un contrato entre el usuario y el portal de Internet, así como tampoco requiere de la aportación de algún medio de identificación personalizado para estar en aptitud de reproducir el o los videos. Por el contrario, en la página del multicitado portal de Internet únicamente se hace patente un recuadro específico en el que se informa el número de visitantes que han reproducido el video. (pp. 87 y 88)

En ese sentido, de la operación y contenido del citado portal de Internet, no es fácilmente identificable o consultable la información personal de los usuarios en relación con los videos reproducidos, incluso el referente del número de personas que lo han consultado no es factor suficiente para demostrar, de manera plena, que esa cantidad equivalga a igual número de ciudadanos que pudieron imponerse de su contenido y verse influenciados en cuanto a su intención de voto, como consecuencia del mensaje percibido. (p. 88)

Así el TEPJF refiere que los hechos irregulares probados son: la publicación de cuatro videos en la página *You Tube* de Internet, en los cuales se denigra y calumnia a la persona del candidato. (p. 197)



La irregularidad precisada como propaganda negativa difundida en Internet, debe ser contextualizada en los siguientes términos. Efectivamente se trata de una publicidad negativa que atenta contra la imagen, reputación y honor del candidato, en tanto que ocurre mediante la difusión de cuatro videos publicados en Internet en la página *You Tube*, que tienen difusión y accesibilidad general, disponible al alcance de quien quiera consultarlos.

En ese contexto, la cantidad de videos con propaganda negativa que se analizan, solo cuatro, no representan un elemento de la trascendencia suficiente para estimar que afectaron de modo grave y determinante la condición de equidad en la contienda, que hubiera colocado al candidato afectado en una posición de desventaja tal, que pueda tomarse como elemento de causalidad en los resultados de la elección, si se atiende que además concurren otras circunstancias que reducen los efectos lesivos de tal publicidad, las cuales forman parte intrínsecamente de las competencias electorales; por tanto, no se puede soslayar el dinamismo y correlatividad de todos los actos realizados en ellas.

En efecto, tomando en consideración la duración e intensidad de una campaña electoral, en medio de la cual se da la difusión de cuatro videos con una duración de uno a dos minutos en promedio en Internet, respecto del cual, dada su propia naturaleza, no es materialmente posible conocer con certeza y objetividad el impacto que pueda tener en los ciudadanos, en cambio, la publicidad directa que realizan los candidatos y los partidos políticos con contenido expreso para promover sus opciones políticas, promocionar a sus aspirantes y dirigida expresamente a los votantes, evidentemente es de mayor incidencia en el electorado.

Dichos videos, según lo demostrado en autos, solamente se encontraban disponibles para su reproducción en el portal de Internet *You Tube*, lo cual implica que su rango de difusión estaba acotado a ese medio y a los usuarios que quisieran reproducirlo, por lo que no se trata de una publicidad abierta y generalizada.

De las anteriores consideraciones, puede válidamente colegirse que, en el contexto en que se suscitó la irregularidad de mérito, aunque implica una publicidad negativa, la misma tiene un ámbito de difusión acotado, según se explicó, y converge con el resto de la publicidad y propaganda electoral de carácter positivo que tiene una incidencia mediática y directa de mayor relevancia. (p. 199)

Asimismo, la difusión de los videos en una página de Internet no está directamente dirigida a la campaña proselitista, sino solamente a disposición de los usuarios que tengan interés en ver el contenido de dichos mensajes, pero además, no se tiene certeza objetiva de que hayan sido vistos realmente

por un número determinado de electores; adicionalmente, son consultables únicamente en ese sitio de red, por quienes tengan interés de imponerse de su contenido. (p. 204)

Por todas las anteriores consideraciones, creemos que el criterio tomado por la autoridad jurisdiccional fue el correcto y el que se encuentra apegado a derecho.<sup>64</sup>

#### F. *Apuntes del criterio del TEPJF*

Sobresale de la resolución que antecede, y de la cual hemos rescatado los argumentos centrales que tuvieron que ver con el criterio que la Sala Superior del TEPJF asumió de la prueba ofrecida de videos difundidos en Internet en el sitio *You Tube*, lo siguiente:

a) No son accesibles los datos de identificación personal de quien ve un video de *You Tube*.

b) El hecho de que los videos de *You Tube* sean consultados, no trae aparejado que quien los ve se haya impuesto de su contenido y sentirse influenciado del mismo.

c) Los videos difundidos en *You Tube* solo son consultables por quien quiere hacerlo, a diferencia de otra clase de publicidad abierta.

d) Los videos de *You Tube* no representan elemento de trascendencia para asegurar que violentaron el principio de equidad entre un candidato y otro.

e) No se puede medir el impacto causado en un ciudadano con certeza y objetividad.

f) Su rango de difusión es acotado solo al portal de Internet *You Tube*.

g) La página de Internet *You Tube* no va dirigida concretamente a campañas proselitistas.

h) No se sabe si realmente es vista por un número determinado de electores.

i) No se sabe si realmente quien lo ve es un elector del lugar de la campaña proselitista.

j) Se trata de una publicidad negativa que atenta contra la imagen, reputación y honor del candidato.

<sup>64</sup> SUP-JRC-165/2008, consultable en <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-con-sulta?expediente=SUP-RAP-165-2008&op=Buscar&sala=0&entidad>.

## 2. Caso SUP-RAP-153/2009

### A. Antecedentes

Esta resolución se emite el quince de julio de dos mil nueve, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El treinta de abril de dos mil nueve se presentó denuncia ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral, en la que se expuso a la autoridad electoral diversos hechos que se atribuyeron a un partido político y a una organización juvenil, que desde su punto de vista, estimó violatorios de la normatividad electoral. (p. 2)

El quince de mayo de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG 191/2009 en la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador incoado, al no haberse reunido los presupuestos exigidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para tener por demostrada la responsabilidad o participación de un partido político y de una agrupación juvenil, esto en el estado de Veracruz.

Posteriormente, el quince de julio de dos mil nueve se promovió ante el TEPJF un recurso de apelación SUP-RAP-153/2009, para controvertir la resolución CG 191/2009, del Instituto Federal Electoral, que declaró infundado el procedimiento especial sancionador. (pp. 1 y 2)

### B. La litis

La *litis* en el presente asunto radica en determinar si el partido político y la Secretaría Estatal de Acción Juvenil de dicho partido político debían ser responsabilizados por la realización de actos denigrantes y calumniosos, por la difusión del video objeto del procedimiento, el cual estuvo disponible en las páginas web alojadas en las direcciones electrónicas <http://www.youtube.com/user/marcomtz85> y <http://www.youtube.com/watch?v=lkM7HsBiVBE>. (pp. 14 y 15)

### C. Argumentos relevantes de la autoridad administrativa (IFE)

En este caso, vamos a dejar anotado algunos criterios que asumió la autoridad administrativa (IFE), por resultar de interés, dado que se tomaron, a diferencia de los otros dos asuntos analizados, medidas cautelares,

como fue el retirar del portal de Internet *You Tube* los videos motivo de la controversia.

Criterio que se identifica en la resolución que se analiza, pues el IFE señala: en relación al medio en donde ocurrió la difusión del video en comentario, esta autoridad instructora considera importante reconocer que el Internet es un medio que influye en el ánimo público, en la formación de opinión, y lo hace cada vez con mayor alcance y penetración conforme se expande, en México y el mundo, la llamada “sociedad de la información”. Sin embargo, es menester subrayar también que su naturaleza y su régimen legal es muy distinto al de otros medios de comunicación masiva, tales como la prensa escrita o los canales abiertos de radio y televisión, lo que provoca incluso que el Código Electoral omita cualquier intención regulatoria. (pp. 49 y 50)

Aquí la autoridad instructora es el IFE; y señaló este que no había elementos que permitan a dicha autoridad afirmar que el partido político, o bien, la Secretaría Estatal de Acción Juvenil, son los responsables de la cuenta *marcomtz85* del portal conocido públicamente como *You Tube*, así como de la página web <http://www.youtube.com/user/marcomtz85>.

Y continúa refiriendo la citada autoridad administrativa que lo anterior se robustece con el contenido del informe rendido por el coordinador general de la Unidad de Servicios de Informática de este Instituto, quien en atención al pedimento formulado por esta autoridad, expresó que no se cuenta con elementos suficientes para afirmar quién es el autor o propietario de las cuentas correspondientes a las direcciones electrónicas <http://www.youtube.com/watch?v=lkM7HsBiVBE> y <http://www.youtube.com/user/marcomtz85>, en razón de que la administración del sitio web <http://www.youtube.com>, así como todos los registros derivados de operaciones de altas, bajas y cambios en las cuentas de los usuarios, dependen exclusivamente de la empresa *You Tube*. (pp. 49 y 50)

El indicio generado con esta documental privada, concatenado con el informe rendido por el coordinador general de la Unidad de Servicios de Informática de este Instituto, el acta circunstanciada de fecha ocho de mayo de dos mil nueve (en la cual se hizo constar que el video impugnado ya no estaba disponible en las direcciones electrónicas aludidas por el quejoso) y la fe de hechos aportada por el denunciante, permiten afirmar que se carece de elemento cierto para imputar al partido y a la Secretaría Estatal de Acción Juvenil, la autoría y difusión del videoclip materia de inconformidad. (pp. 50 y 51)

Adicionalmente, debe decirse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que el sitio de Inter-

net <http://www.youtube.com>, es una web que permite a los usuarios compartir videos digitales a través de Internet, los cuales pueden ser reproducidos indiscriminadamente por cualquier usuario, sin que medie para tal efecto un contrato entre el usuario y el portal de Internet, así como tampoco requiere de la aportación de algún medio de identificación personalizado para estar en aptitud de reproducir el o los videos. Por el contrario, en la página del multicitado portal de Internet únicamente se hace patente un recuadro específico en el que se informa el número de visitantes que han reproducido el video. (p. 51)

Que respecto a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto en el expediente en que se actúa, y toda vez que el presente procedimiento especial sancionador fue declarado infundado, es preciso señalar que en el escrito inicial, el funcionario Veracruzano promovente imputó la autoría y difusión del video impugnado a un partido político, y la Organización “Acción Juvenil”, la Secretaría Ejecutiva, en su carácter de Secretaría del Consejo General de este Instituto, solicitó a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, adoptara las medidas cautelares que a su juicio resultaran suficientes para hacer cesar los hechos presuntamente contraventores de la normatividad electoral federal, circunstancia que fue cumplimentada en su oportunidad *a través del acuerdo de fecha doce de mayo del actual*, en el que se ordenó a *You Tube* y/o su representante legal en México, lo siguiente:

[...]

ACUERDO

PRIMERO. Se ordena a *You Tube* LLC y/o a través de su agencia de representación en México, y/o su sucursal en México, retirar el video en cuestión identificado con el URL <http://www.youtube.com/watch?v=SO0Wg9az7sO>, mismo que se encuentra en el canal <http://www.youtube.com/pickbridge>. (SUP-RAP-153/2009, p. 56)

SEGUNDO. Se ordena el retiro del video materia de la presente medida cautelar, de cualquier otra dirección o canal alojado dentro del portal *You Tube*, incluso cuando contenga una duración distinta y/o presente contenidos similares o iguales a los del video materia del presente asunto. (p. 56)

Como observamos, fue la autoridad administrativa la que decretó las medidas cautelares, con el retiro del video respectivo del portal de Internet multicitado o de cualquier otra dirección.

#### D. Argumentos del TEPJF

Vamos a rescatar los argumentos centrales, que desde nuestra óptica, tuvo el TEPJF, para resolver el presente caso.

El motivo esencial por el cual la autoridad electoral llegó a la conclusión de que había lugar a desestimar el procedimiento especial sancionador, no consistió en que se hubiese considerado que el video materia de estudio *no hubiere aparecido* en la página web señalada por el denunciante, pues contrario a ello, la autoridad electoral *reconoció plenamente su existencia*. (p. 63)

Tampoco es apreciable que su análisis haya consistido en que el mencionado video haya sido mantenido únicamente durante una temporalidad determinada en ese medio electrónico. (p. 64)

[...]

La Internet es en esencia, un medio de comunicación global que permite contactar personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, alrededor de muchas partes del mundo. (p. 71)

[...]

No es una entidad física o tangible, sino una vasta red que interconecta innumerables grupos de redes más pequeñas, erigiéndose como una especie de *red de redes*.

Actualmente, no se tiene dato que permita asegurar con certeza que exista un banco de datos centralizado que comprenda todo el contenido que puede obtenerse a través de Internet.

Es en esencia, un instrumento de telecomunicación que tiene por objeto la transmisión electrónica de información a través de un espacio virtual denominado “ciberespacio”; que constituye una vía idónea y útil para enviar elementos informativos a la sociedad. (p. 71)

En razón de lo anterior, y atendiendo a las particularidades del medio que se utilizó para la difusión del video en el caso particular, es conveniente decir que el portal de Internet denominado *You Tube*, es un sitio web que permite a los usuarios compartir videos digitales a través de Internet, los cuales, en la actualidad, y con los datos con que se cuenta, no es apreciable que cuenten con mecanismos para impedir o mermar su accesibilidad a cualquier usuario. (p. 71)

En la página del multicitado portal de Internet únicamente se hace patente un recuadro específico en el que se informa el número de visitantes que han reproducido el video, pero no consta algún dato que permita advertir fehacientemente la persona o entidad que colocó el video. (p. 72)

[...]

En ese orden es patente que no resulta fácilmente identificable o consultable la información personal de los usuarios en relación con los videos reproducidos. (p. 72)

[...]

Por consiguiente, en atención a la forma en que opera el mencionado sitio web, puede colegirse, en este momento, que existe suma dificultad para que los usuarios del mismo sean susceptibles de identificación, lo que conlleva la dificultad subsecuente para demostrarlo en el ámbito procesal. (p. 72)

[...]

Los razonamientos vertidos con anterioridad, son acordes con la determinación que tomó esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC- 165/2008. (p. 72)

En la especie, tal como lo estableció la autoridad electoral responsable, los elementos probatorios constantes en autos no permiten determinar que la colocación del video que apareció en algún momento en la Internet, en las direcciones electrónicas <http://www.youtube.com/user//marcomtz85> y <http://www.youtube.com/watch?v=lkM7HsBiVBE>, efectivamente pudiera ser imputada objetivamente al Partido Acción Nacional, o en su defecto, a la organización juvenil de ese instituto político. (p. 79)

En esas condiciones, si como acontece en la especie, la propia naturaleza del portal *You Tube* permite apreciar como un hecho notorio, en términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es sumamente difícil determinar la persona o entidad que coloca un video, porque se conoce que dicha actividad puede ser realizada deliberadamente por una multiplicidad incalculable de sujetos, es inconcuso que no puede estimarse que constituya un deber para los institutos políticos cuidar que en el universo de comunicación que implica la Internet, se coloque un cierto video, para atribuirle concretamente su colocación, pues aceptar esa circunstancia se apartaría de la razonabilidad y objetividad exigida a todo juzgador para la valoración de los hechos materia del proceso. (p. 84)

Al respecto, el Instituto Federal Electoral resaltó que esta Sala Superior ya ha abundado sobre la naturaleza y alcance del sitio de Internet <http://www.youtube.com>, y ha llegado a la conclusión de que permite a los usuarios compartir videos digitales a través de Internet, los cuales pueden ser reproducidos indiscriminadamente por cualquier usuario sin que medie para tal efecto un contrato entre el usuario y el portal de Internet, así como tampoco

requiere de la aportación de algún medio de identificación personalizado para estar en aptitud de reproducir el o los videos. (p. 89)<sup>65</sup>

En este asunto se resolvió confirmar la resolución impugnada, lo cual consideramos era lo que resultaba procedente, por los comentarios que a continuación se realizan.

#### E. Comentarios al criterio del TEPJF

De los tres casos comentados en el presente artículo, este en especial representa el único caso donde la autoridad instructora suspende la difusión del video en *You Tube*, y ordena retirar el video del portal de referencia, como lo apreciamos en un acuerdo emitido por el IFE el doce de mayo del dos mil nueve.

Pero, en concreto, cuáles son los alcances o límites que tiene el caso que comentamos:

- a) La autoridad instructora ordena a *You Tube* y/o a través de su agencia de representación en México, y/o su sucursal en México, retirar el video.
- b) Se ordena quitar el video de cualquier otra dirección o canal del *You Tube*.
- c) El TEPJF, de nueva cuenta, señala que la Internet es un medio de comunicación global.
- d) El Internet no es una entidad física o tangible, sino una red de redes.
- e) No se demostró que exista un banco de datos centralizado.
- f) En la *actualidad*, no se cuenta con mecanismos para impedir o mermar su accesibilidad a cualquier persona.
- g) No existe dato que permita advertir quién colocó el video.
- h) En la *actualidad* no es posible identificar los usuarios de *You Tube* procesalmente.
- i) La actividad en *You Tube* puede ser realizada deliberadamente por una cantidad incalculable de sujetos.
- j) Los institutos políticos no tienen el deber de cuidar a quien o quienes suben un video a *You Tube*, por lo tanto, no les aplica la *culpa in vigilando*.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> SUP-RAP-153/2009, consultable en <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-con-sulta?expediente=SUP-RAP-165-2008&op=Buscar&sala=0&entidad>.

<sup>66</sup> La *culpa in vigilando*, o también llamada responsabilidad indirecta, en la que la doctrina destaca el deber de vigilancia que tiene la persona jurídica sobre las personas que actúan en su ámbito, se ha trasladado al ámbito electoral; se trata de las conductas infractoras a la normativa electoral en las que pudieran incurrir los partidos políticos al incumplir su deber de vigilancia respecto de sus candidatos, militantes, terceros o personas relacionadas con sus actividades, si para evitar su comisión o continuidad de la misma deja de tomar medidas



k) Los juzgadores no deben apartarse de la razonabilidad y objetividad exigida a todo juzgador.

l) El Internet es un medio que influye en el ánimo público, en la formación de opinión.

m) Su naturaleza y su régimen legal es muy distinto al de otros medios de comunicación masiva, incluso no existe normatividad que regule actualmente las redes sociales.

Muy similar a los argumentos vertidos, en el caso que antecedió, salvo que en este asunto destaca que las medidas cautelares por la autoridad administrativa sí fue tomada, al grado de solicitar que se retirara del portal de *Yóu Tube* el video motivo del caso.

### 3. Caso SUP-RAP-97/2012

#### A. Antecedentes

Observemos cuáles son los antecedentes de este expediente, y que ha sido el más reciente de temas relacionados con pruebas de videos aportados en *Yóu Tube*, que hemos identificado.

El expediente identificado con el número SUP-RAP-97/2012 fue resuelto por el TEPJF el catorce de marzo de dos mil doce, apenas en el proceso electoral pasado,<sup>67</sup> este recurso de apelación, interpuesto por Héctor Salomón Galindo Alvarado, contra el Acuerdo ACQD-012/2012, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral del dos de marzo de dos mil doce, mediante el cual se adoptaron parcialmente las medidas cautelares solicitadas por diversos denunciantes ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los procedimientos especiales sancionadores identificados con los números de expedientes SCG/PVEM/CG/047/PEF/124/2012 y sus acumulados. (p.1)

Entre los antecedentes destaca que, el primero de marzo de dos mil doce, el actor presentó ante la responsable una denuncia de hechos en contra del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Movi-

idóneas, proporcionales, objetivas y eficaces que la inhiban. Véase Espíndola Morales, Luis, “Culpa in vigilando. El caso Estado de México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 259-277, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/2/esj/esj9.pdf>.

<sup>67</sup> Durante el proceso federal 2012-2013, en el cual se renovaron los 300 diputados por mayoría relativa, 200 diputados de representación proporcional y la presidencia de la república.

miento de Regeneración Nacional, Andrés Manuel López Obrador y Héctor Hermilo Bonilla Rebentum “Héctor Bonilla”, por actos anticipados de campaña, ante la transmisión de diversos *spots* en radio, televisión e Internet, en los que, según su dicho, se promueve la candidatura de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República.

Destaca que, en dicha denuncia, se solicitaron medidas cautelares consistentes en la suspensión o cese inmediato de la propaganda electoral denunciada.

A dicha petición le recayeron los siguientes resolutivos:

PRIMERO. Se declaran procedentes las medidas cautelares respecto de los promocionales televisivos y radiales identificados con las claves RV00096-12, RV00097-12, RV00098-12, RV000130-12, RV000131-12 y RV000132-12, que están siendo difundidos en emisoras correspondientes a entidades federativas donde al día de hoy no se está desarrollando un proceso electoral local de carácter ordinario y/o extraordinario, en términos de lo señalado en el considerando CUARTO, numeral uno, del presente fallo.

SEGUNDO. Se declaran improcedentes las medias (*sic*) cautelares respecto del video “Spot Héctor Bonilla amlo 2012.m4v”, en términos de lo señalado en el considerando CUARTO, numeral dos, del presente fallo.

TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para que ordene a las concesionarias y permisionarias de radio y televisión que se encuentren transmitiendo los promocionales señalados en el punto resolutivo PRIMERO del presente acuerdo, en entidades federativas en donde no se esté desarrollando la etapa de precampañas correspondiente a un proceso comicial de carácter ordinario o extraordinario, que de inmediato (en un plazo que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esta determinación) suspendan la difusión de los mismos, y los sustituyan por aquellos indicados por ese Instituto. (p. 2)

Será conveniente tener en mente dichos puntos resolutivos, por los comentarios que en su oportunidad realizaremos.

### B. *Agravios que sobresalen del actor*

De los agravios alegados por la parte actora, es de destacar el último, en el que señala lo siguiente.

En su último agravio, el actor aduce que es ilegal lo resuelto por la responsable, en el sentido de que la propaganda denunciada que aparece en el sitio web *Yôu Tube*, corresponde a un sitio web “que permite a los usuarios compartir videos digitales a través de Internet, los cuales pueden ser repro-

ducidos indiscriminadamente por cualquier usuario, sin que medie para tal efecto un contrato entre el usuario y el portal de Internet, así como tampoco requiere la aportación de ningún medio de identificación personalizado para estar en aptitud de reproducir los videos”.

En concepto del actor, no es válido tal argumento, aun cuando lo haya sostenido esta Sala Superior en el expediente SUP-JRC-165/2008, ya que el propio sitio web señala que: “b. Como parte de la política de derechos de autor *You Tube* cancelará el servicio si determina que el usuario es un infractor recurrente, es un usuario que ha sido notificado por actividades violatorias más de dos veces”.

Agrega el actor que en otro sitio web se establece “*You Tube* se compromete a ayudar a los titulares de los derechos de autor, a ENCONTRAR Y RETIRAR de nuestro sitio el contenido presuntamente infractor...”. (p. 9)

Lo anterior, en concepto del actor, permite ordenar las medidas cautelares en el sitio web *You Tube*, pues el propio sitio manifiesta su disposición para colaborar sobre la comisión de alguna posible falta.

El actor agrega que es inadmisibles que la responsable aduzca que *You Tube* “es un medio de carácter pasivo, al parecer de no fácil acceso al público en general y que por ello no advierte algún posible daño comicial o a los principios que lo rigen”. Ello porque, en concepto del actor, la responsable desconoce los alcances de ese tipo de “medio de comunicación”, pues basta percatarse de los movimientos sociales que se han presentado a últimas fechas a nivel mundial, pues tan solo en el año dos mil diez *You Tube* fue consultado “4,000,000,000 de veces por día”. (p. 10)

Por otra parte, en cuanto al tercer agravio del actor, relativo a la imposibilidad jurídica y material de otorgar medidas cautelares en la página web *You Tube*, debe decirse que las alegaciones que manifiesta el actor son infundadas. (p. 22)

### C. Argumentos del TEPJF

La autoridad resolutora, es decir el TEPJF, destaca lo siguiente.

En efecto, tal y como se dijo en la ejecutoria recaída al expediente SUP-JRC-165/2008, *You Tube* es una página web en la que los usuarios comparten videos digitales, vía Internet, los cuales pueden ser reproducidos indiscriminadamente por cualquier usuario sin que, efectivamente, tenga que mediar un contrato de por medio entre el respectivo portal de Internet y el usuario que accede al mismo, como tampoco se requiere una identificación plena y personalizada de quien reproduce el o los videos. (p. 22)

Además, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que, a diferencia de los promocionales de radio y televisión, para acceder a un promocional, video o *spot* contenido en la página web de *You Tube*, se requiere un aspecto *volitivo*, que implica cierto conocimiento, una acción que refleja la intención de quien desea acceder a determinado promocional para verlo; es decir, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para poder ver el promocional que le interese, situación que no acontece en los promocionales que aparecen en radio y televisión, en los que ahí aparece el promocional, *spot*, anuncio, etcétera, al margen de la voluntad del usuario. (pp. 22 y 23)

Por ello, no se puede considerar que el promocional en examen, cuando aparece en *You Tube* requiera de una medida precautoria para que deje de transmitirse, en primer lugar, por la imposibilidad de poder determinar quién sube determinado promocional y, en segundo, porque solo tendrán acceso a él quienes estén interesados en desplegar su imagen y sonido.

No es obstáculo a lo anterior, que el actor aduzca que el propio portal de *You Tube* tiene anuncios en materia de prevención, cuidado y una posible sanción, en cuanto a derechos de autor; esto, porque precisamente la protección a la que se hace referencia es en materia de derechos de autor, cuya dinámica y manejo jurídico son totalmente distintos a la materia electoral. (p. 23)

Como observamos, aquí la autoridad juzgadora da valor al argumento de que no es necesario se decreten medidas cautelares por la imposibilidad de que se pueda determinar quién sube determinado promocional, y porque solo tendrán acceso a él, quienes estén interesados en desplegar su imagen y sonido.

#### D. Resolución del TEPJF

Ante este asunto, es muy importante rescatar los argumentos que la autoridad jurisdiccional en este asunto determinó, y fue precisamente en el sentido siguiente: “No procede acoger de conformidad la pretensión del actor en cuanto al dictado de medidas cautelares en la página web *You Tube*, en relación con el promocional cuestionado”. (p. 24)<sup>68</sup>

Compartimos la decisión que tomó el juzgador, pues era lo que resultaba jurídicamente aceptable, debido a los comentarios que en adelante realizaremos.

<sup>68</sup> SUP-RAP-97/2012, consultable en la página de Internet: <http://portal.te.gob.mx/turnos/sentencias/sistema-consulta?expediente=SUP-RAP-165-2008&op=Buscar&sala=0&entidad>.

### E. Anotaciones al criterio del TEPJF

En el presente caso, el criterio que asumió el TEPJF es muy similar al que antecedió, es decir al SUP-RAP-153/2009, y destacan primordialmente los siguientes puntos:

- a) *You Tube* es una página de web en la que los usuarios comparten videos digitales, vía Internet.
- b) Los videos son reproducidos indiscriminadamente por cualquier usuario.
- c) No media contrato entre el portal de Internet *You Tube* y el usuario.
- d) No se requiere una identificación plena y personalizada de quien reproduce el o los videos.
- e) El sitio web *You Tube* requiere de un aspecto volitivo que requiere cierto conocimiento para desplegar varias acciones.
- f) No es posible identificar quién lo sube.
- g) Solo tienen acceso a él quienes tienen interés en verlo.
- h) La autoridad jurisdiccional ha considerado oportuno no decretar medidas cautelares, cuando se trate de videos difundidos por medio de la red social *You Tube*.

### V. ALCANCES Y LÍMITE JURISDICCIONAL DE LOS VIDEOS DIFUNDIDOS POR LA RED SOCIAL *YOU TUBE*

Podemos, con toda seguridad, referir que los criterios que ha sentado el TEPJF han sido de gran relevancia para el derecho electoral, en los cuales encontramos tanto alcances como límites, pero estos son apegados a derecho por las consideraciones que se han realizado.

Los alcances de los asuntos que comentamos son de gran relevancia, sobre todo para el aspecto jurisdiccional, dado que la autoridad electoral reconoció que en la *actualidad* no se tienen aún las herramientas que permitan detener un video de *You Tube* en Internet, pero también que hoy día un video de esta naturaleza es visto a libertad de quien quiera hacerlo; *por el momento* no es posible decretar medidas cautelares; sin embargo, pudiera con los avances tecnológicos llegar el día en que se pueda evitar que un video que calumnie o difame se detenga, sin necesidad de pedir que una autoridad dicte medidas cautelares.

Pero, además, quizás también el tiempo nos permita identificar a quién lo sube y quién lo ve, ello permitiría gran avance, pues le da la posibilidad al

juzgador de saber quién tiene la calidad de elector o no elector, serviría de mucho al momento de la toma de decisiones jurisdiccionales.

Al momento se tienen limitantes para tomar como prueba determinante un video difundido por la red social *You Tube*, lo que obliga al juzgador a que su valoración se tome con las reservas que hemos observado, impidiendo darle el valor jurídico que las partes han tratado de imponer al juzgador.

Sin embargo, de gran importancia resulta para el derecho electoral, que la autoridad jurisdiccional y administrativa se hayan pronunciado al respecto, que se tenga sentado el criterio, pues actualmente antes de ofrecer como prueba un video difundido por la red social *You Tube*, debemos tomar en cuenta los criterios vertidos, pues ello permitirá tener reservas en los posibles resultados de los casos puestos a consideración de las autoridades, basados en dichas probanzas.

Pero en estos momentos, y mientras escribo estas líneas, me pregunto ¿qué límites tenemos entonces con los videos difundidos por la red social *You Tube*?, podemos decir, al respecto, los siguientes:

a) No se puede, con los criterios dados por la autoridad jurisdiccional, probar hechos de difamación o calumniosos en campañas políticas, a través de pruebas de videos difundidos por *You Tube*.

b) Al momento resulta difícil probar quién coloca tales videos en Internet.

c) Resulta complicado probar quién los ve y qué calidad tiene esta persona.

d) A la fecha es imposible probar si quien los ve tiene la calidad de elector.

e) No podemos identificar la fecha en que se ven los videos.

f) No es posible probar la influencia que los videos tienen en quien los ve.

g) Como tampoco es posible probar que los videos de *You Tube* violentaron el principio de equidad entre los contendientes a cargos de elección popular.

h) Que la autoridad jurisdiccional ha sentado criterio, en 2012, para no conceder, como medida cautelar, que se deje de difundir un video de *You Tube*.

i) Que no se pone en riesgo ni se afecta de modo alguno el principio de equidad entre los contendientes.

j) Que no se vulnera el principio de certeza, sino que muy por el contrario, con estos criterios se refuerza la certeza en las decisiones del TEPJF.

Con todas estas apreciaciones, vamos a continuación a dar algunos comentarios que hemos llamado conclusión; a pesar de que estamos conscientes de que cada lector puede tener sus propias conclusiones al respecto, pedimos nos comprendan el sentir de las mismas, dada nuestra naturaleza de litigantes.

## VI. CONCLUSIÓN

Como anotamos, la verdad procesal es la expresión o reflejo de la verdad objetiva, porque los procedimientos probatorios proporcionan, o se espera que así sea, resultados infalibles.

Las reglas procesales de la prueba obligan al juzgador a llegar a la verdad legal, mientras que un video difundido por las redes sociales de *YouTube* no permite hasta el momento al juzgador llegar a esta verdad, pues el conocimiento del juez no se forma, por lo regular, a través de un solo medio de prueba, sino de una consecuencia, de una elaboración mental de reconstrucción mediante la confrontación de distintos elementos de juicio que las partes suministran.<sup>69</sup>

Probar por medio de videos difundidos en redes sociales como *YouTube*, hoy en día en materia electoral ha sido tomado por los juzgadores con las reservas que los casos han ameritado, lo cual ha sido afortunado para el derecho procesal electoral, pues de lo contrario el derecho electoral sería endeble con pruebas que no reúnen los elementos mínimos requeridos por el derecho.

Como observamos, son más las limitaciones que los alcances que tienen actualmente los videos de *YouTube*, pues es un hecho que la ciudadanía participa en las redes sociales, pues hemos podido ver en la primera parte del presente documento, la cantidad de millones de personas que ven los videos de *YouTube* diariamente; sin embargo, no podemos demostrar con ello hechos que en materia procesal electoral son determinantes en muchas ocasiones para el resultado de una elección.

Por lo tanto, el hecho de que la ciudadanía participe en las redes sociales, viendo videos de *YouTube*, relacionados con campañas políticas, no trae aparejado que se trastocan principios fundamentales de la función electoral, como lo es entre otro el de la equidad, pues hemos observado que en esa participación ciudadana no es posible identificar quién está a favor o en contra de determinado candidato, pero además tampoco es posible identificar, entre otras cosas, quiénes son electores y quiénes no.

En este orden de ideas, consideramos que los criterios que hasta el momento ha dejado asentados el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sido el indicado jurisdiccionalmente hablando, pues los videos de *YouTube* no constituyen prueba plena que haga factible darles un valor y alcance probatorio distinto al que se les ha dado.

<sup>69</sup> Alsina, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, t. III, Buenos Aires, 1961, cit. por Ovalle Favella, José, *Teoría general del proceso*, p. 279.

En breve, resultará necesario que en las futuras reformas electorales se considere regular las redes sociales en el derecho electoral, por el abuso que de ellas se ha cometido por partes de actores políticos, con la finalidad de desacreditar a su contrincante, y tomando en cuenta para tales reformas los criterios que al respecto ha sentado el TEPJF, y que han sido oportunamente identificados en el presente artículo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALSINA, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, Buenos Aires, 1961, t. III (cit. por Ovalle Favella, José, *Teoría general del proceso*).
- BISCARETTI DI RUFFÍA, Pablo, *Derecho constitucional*, Madrid, 1986.
- BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 10a. ed., México, Nuevo Siglo, 1991.
- CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, *Diccionario de ciencias políticas y sociales*, 27a. ed., Heliasta, 2000.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José León Depetre, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1955.
- FAYT, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Ameba, 1963.
- FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, E., Voz “Plebiscito”, *Diccionario de derecho público*, Buenos Aires, 1981.
- GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Manuel, *Estudios de derecho electoral contemporáneo*, 2a. ed., Sevilla, 1977.
- HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1927.
- LEÓN GÁLVEZ, Adin Antonio de y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Formas de participación semi-directas*, México, Editorial Tribunal Federal Electoral, Centro de Capacitación Jurídico Electoral, Coordinación de Derecho Electoral, 1995.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Principios de ciencia política*, t. II, Madrid, Tecnos, 1974.
- MICHEL, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 3a. reimpr., trad. Enrique Molina de Vedia, Amorrortu Editores, 1983.
- MORLINO, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.



- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 2005.
- PRUD'HOME, Jean-Francoise, *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE, 1997.
- Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 20a. ed., t. II, Madrid, 1984.
- , *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., t. II, Madrid, 1992.

### *Legisgrafía*

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### *Resoluciones*

- (Juicio de Revisión Constitucional): Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente: SUP-JRC-165/2008, México, 26 de diciembre de 2008, <http://www.te.org.mx>.
- (Recurso de Apelación): Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente: SUP-RAP-153/2009, México, 15 de julio de 2009, <http://www.te.org.mx>.
- (Recurso de Apelación): Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente: SUP-RAP-97/2012, México, 14 de marzo de 2012, en <http://www.te.org.mx>.

### *Bibliografía electrónica*

- <http://www.inep.org>.
- <http://www.reforma.com.mx>.
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1424/9.pdf>.
- [http://www.kyopol.net/docs/Curso\\_PCyMD.Modulo\\_IIParticipacion\\_Ciudadana\\_del\\_siglo\\_XX.pdf](http://www.kyopol.net/docs/Curso_PCyMD.Modulo_IIParticipacion_Ciudadana_del_siglo_XX.pdf).
- <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistemaconsulta?expediente=SUP-RAP-1652008&op=Buscar&sala=0&entidad>.
- <http://diccionario.inep.org/C/CAMPANA-NEGATIVA.html>.
- [http://www.uclm.es/postgrado.derecho/\\_02/web/materiales/filosofia/Prueba.pdf](http://www.uclm.es/postgrado.derecho/_02/web/materiales/filosofia/Prueba.pdf).
- <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=11/2011&tpoBusqueda=S&sWord=pruebas,en,materia,electoral>.

- <http://www.merca20.com/wp-content/uploads/whitepapers/redes-sociales-whitepaper-2013.pdf>.
- <http://www.revista.unam.mx/vol.14/num4/art36/art36.pdf>.
- [http://www.comscore.com/Insights/Presentations\\_and\\_Whitepapers/2011/El\\_Crecimiento\\_de\\_Redes\\_Sociales\\_en\\_America\\_Latina.pdf](http://www.comscore.com/Insights/Presentations_and_Whitepapers/2011/El_Crecimiento_de_Redes_Sociales_en_America_Latina.pdf).
- <http://www.revistadintel.es/Revista/Numeros/Numero4/TyG/porrua.pdf>.
- <http://www.revista.unam.mx/vol.14/num4/art36/art36.pdf>.
- <http://recursos.anuncios.com/files/544/88.pdf>.
- [http://www.baratz.es/portals/0/noticias/Redes%20Sociales\\_7.Leiva\\_Baratz.pdf](http://www.baratz.es/portals/0/noticias/Redes%20Sociales_7.Leiva_Baratz.pdf).
- [http://aprenderinternet.about.com/od/Multimedia/g/Que\\_es\\_youtube.htm](http://aprenderinternet.about.com/od/Multimedia/g/Que_es_youtube.htm).
- <http://definicion.de/twitter>.
- <http://definicion.de/facebook>.
- [http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/redes\\_sociales\\_documento\\_0.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/redes_sociales_documento_0.pdf).
- <http://www.documentalistaenredado.net/contenido/2009/art-ros-redes-sociales.pdf>.
- <http://www.esan.edu.pe/publicaciones/marktelectoral.pdf>.
- <http://diccionario.inep.org/R/REFERENDUM.html>.
- <http://diccionario.inep.org/L/LEGITIMIDAD.html>.
- <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html>.
- [http://www.kyopol.net/docs/Curso\\_PCyMD.Modulo\\_II-Participacion\\_Ciudadana\\_del\\_siglo\\_XX.pdf](http://www.kyopol.net/docs/Curso_PCyMD.Modulo_II-Participacion_Ciudadana_del_siglo_XX.pdf).
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1424/9.pdf>.
- <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/670/cap18.pdf>.



## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO: PANORAMA, RETOS Y PERSPECTIVAS

Néstor VARGAS SOLANO  
Manuel Alejandro GALVÁN GÓMEZ

La expansión de la ciudadanía es una condición de éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en este entorno que se debe juzgar la calidad de la democracia. La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.

Guillermo O'DONNELL

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* III. *Panorama de la participación ciudadana en el Distrito Federal.* IV. *El catálogo de colonias y pueblos originarios del Distrito Federal.* V. *Instrumentos y órganos de participación ciudadana en el DF.* VI. *Experiencias de participación ciudadana en la ciudad de México.* VII. *Retos y perspectivas.* VIII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana comprende diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático.

La participación ciudadana se refiere a la intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos

decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

La participación ciudadana, como eje articulador de las acciones de gobierno en el ámbito de lo público y como método a través del cual la ciudadanía participa, individual o colectivamente, en la definición, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno y del órgano legislativo, es un componente fundamental de las democracias contemporáneas.

Los instrumentos y órganos de participación ciudadana construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan por un lado las acciones de gobierno y la acción legislativa, y por el otro las iniciativas de la ciudadanía. Es por ello que el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos.

El reconocimiento y ampliación de derechos políticos de los ciudadanos ha sido una tendencia histórica del desarrollo de la democracia. En los sistemas democráticos, la participación política es un derecho ciudadano, y esta es un componente esencial para su funcionamiento, la ciudadanía elige a sus gobernantes y representantes populares, ejerce influencia sobre los funcionarios, y tienen oportunidad de comunicarles sus demandas. Mediante el sufragio, la iniciativa popular, el plebiscito, el referendo y demás instrumentos, el ciudadano hace de la participación ciudadana parte fundamental de la vida democrática.

Los primeros antecedentes en nuestro país de ejercicios de participación ciudadana sobre decisiones de gobierno se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación. Otro antecedente fue la convocatoria del 14 de agosto de 1867, mediante la cual el presidente Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, además de establecer mecanismos de sustitución provisional del presidente de la República, entre otras. Esta última fue rechazada por el electorado.

El sistema político que se consolidó después de la Revolución se caracterizó por contar con un fuerte presidencialismo, en detrimento de los otros poderes, un partido de Estado, basado en un sistema corporativo, y un control de la disidencia y de los medios de comunicación. En México, hasta finales de los años sesenta, las únicas asociaciones ciudadanas existen-

tes eran agrupaciones sindicales o de carácter gremial o sectorial (obreros, campesinos, empresarios, organizaciones populares, de comerciantes), que formaban parte del sistema corporativo priista.

El viejo sistema priista no promovió la libre participación ciudadana, sino que agrupó a todos los grupos políticamente activos bajo un esquema corporativo (trabajadores, campesinos, comerciantes, etcétera), y controló al conjunto desde el centro; asimismo, no promovió la existencia de gobiernos locales estatales o municipales autónomos sino que centralizó el poder.

El régimen priista consiguió el apoyo de múltiples grupos sociales mediante la distribución de beneficios como tierras, permisos, monopolios, viviendas y, sobre todo, cargos públicos. El PRI utilizó la práctica de filiación colectiva de organizaciones gremiales y sociales, es decir, en vez de que los integrantes se afiliaran de manera individual, el hecho de pertenecer a un determinado sindicato o agrupación gremial los hacía automáticamente miembros del partido.

El proceso de centralización del poder político se dio en detrimento del poder y derechos plenos de los ciudadanos. No obstante lo anterior, subsistieron movimientos y actores sociales que buscaban la reivindicación de sus derechos y espacios institucionales de participación, particularmente después del movimiento estudiantil de 1968; se trataba de nuevas organizaciones de campesinos, del sindicalismo independiente, de agrupaciones empresariales medianas y pequeñas, y de organizaciones radicales de izquierda, es decir de una nueva sociedad civil que se oponía al sistema corporativo, como producto de una nueva cultura política.

Un parteaguas en la historia de la participación ciudadana fue el sismo de 1985. La magnitud de las consecuencias del terremoto rebasó la capacidad de reacción del gobierno. Si bien el terremoto afectó principalmente el Distrito Federal, sus efectos sociales se dispersaron a lo largo del país. Este acontecimiento permeó muchos proyectos tanto sociales como civiles, y cambió las actitudes de ciudadanos y ciudadanas que ya no permanecieron instalados en conductas y acciones solo de queja, y pasaron a la elaboración de propuestas para solucionar los problemas públicos.

El resultado más evidente de la transición mexicana se manifestó en el ámbito electoral. Como sostiene José Woldenberg, las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México. El proceso de transición

democrática de nuestro país ha estado vinculado al proceso de reformas a la legislación y a las instituciones electorales.<sup>1</sup>

En este proceso pasamos de un sistema de partidos no competitivo a un régimen plural y altamente competitivo; de una organización de los procesos electorales centralizada y gubernamental a una ciudadanía y descentralización de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. Las reformas electorales generaron las condiciones para que un número cada vez mayor de gobiernos locales y estatales sean gobernados por partidos distintos al PRI, hasta llegar a la alternancia en la presidencia de la República, sin embargo, la agenda de la participación ciudadana quedó como un asunto pendiente.

## II. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Existen diferentes definiciones y enfoques sobre la participación ciudadana, para algunos autores es la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, estado o país; para otros son diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático; otros autores la consideran como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta —con éxito o no— influir sobre las decisiones de la agenda pública; otros la consideran como una respuesta individual o colectiva de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establece en su Informe sobre la Democracia en América Latina 2004 el concepto de ciudadanía integral, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos. Un régimen que asegure estos tres tipos de derechos a su sociedad, ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía.<sup>2</sup>

En este encuadre, la participación ciudadana está estrechamente vinculada al concepto de cultura política. De acuerdo con Norberto Bobbio: “Se

<sup>1</sup> Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 11-73.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004, p. 26.

entiende como cultura política al conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen por objeto los fenómenos políticos”.<sup>3</sup>

Para Gabriel Almond y Sidney Verba, pioneros en esta materia, el término cultura política se refiere a las orientaciones específicamente políticas con relación al sistema político y sus distintas partes, y a actitudes relacionadas con el rol del individuo en el sistema, cuando hablamos de la cultura política de una sociedad nos referimos a cómo se ha interiorizado el sistema político a través de conocimientos cognoscitivos, de sentimientos y evaluaciones por su población.<sup>4</sup>

Jacqueline Peschard establece que:

Toda cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritarios y/o tradicionales. No obstante, al hablar de cultura política democrática debemos entender que existe un esquema dominante que determina lo que podríamos llamar las premisas de la construcción cultural de una democracia.<sup>5</sup>

Por lo que la participación ciudadana está ligada a la cultura política imperante en una sociedad.

Podemos distinguir distintos niveles de participación ciudadana, esto es, clasificarla en los distintos tipos o niveles de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; lo cual puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia total entre estos dos actores:

- 1) La participación en la información.
- 2) La participación en la consulta.
- 3) La participación en la decisión.
- 4) La participación en el control.
- 5) La participación en la ejecución.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 470.

<sup>4</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 1970.

<sup>5</sup> Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2001.

<sup>6</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Participación Ciudadana, [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).



La participación en la información implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, a fin de contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar las acciones de gobierno.

La participación en la consulta hace referencia a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado.

La participación en la decisión implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos, y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Es en este nivel donde se pueden implementar las figuras de democracia directa como el plebiscito o el referendo.

La participación en el control se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad.

La participación en la ejecución: en este nivel se puede decir que se da la plenitud de la participación, pues implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

En sistemas democráticos avanzados existe la posibilidad de combinar las instancias propias de la democracia representativa como lo son los congresos nacionales y locales, junto con figuras como el referendo y el plebiscito, con el fin de darle mayor peso social a las propuestas del gobierno o de la oposición.

En un contexto democrático, la participación ciudadana se expresa en gran medida en los espacios, mecanismos e instrumentos de participación garantizados por la legislación y las instituciones para que la ciudadanía tome parte en los asuntos públicos.

Con respecto a la participación, la calidad democrática es alta cuando observamos una participación extensa no solamente en las elecciones, sino dentro de la vida de partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil, en la discusión de los asuntos de orden público, exigiendo rendición de cuentas a los gobernantes, en la supervisión de las conductas de los servidores públicos, y en el involucramiento a nivel local de los asuntos públicos.

Una democracia de calidad es, antes que nada, un régimen ampliamente legitimado que da respuesta a los ciudadanos, es decir, proporciona calidad en términos de resultados. En consecuencia, cuando los gobiernos

e instituciones basan su actuación en la participación ciudadana, se apegan a los valores democráticos.

En este sentido, en la perspectiva histórica de México podemos identificar un modelo de participación ciudadana en un contexto autoritario, caracterizado por un sistema corporativo, y un modelo de participación ciudadana en un contexto de una democracia participativa.

Desde la perspectiva de la democracia participativa, la participación es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no solo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.<sup>7</sup>

### III. PANORAMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

Históricamente, el *estatus* jurídico-político del Distrito Federal se ha caracterizado por ser un régimen de excepción, en el que los ciudadanos capitalinos no contábamos con derechos políticos plenos y no teníamos la posibilidad de elegir a nuestros gobernantes.

El 28 de agosto de 1928, a iniciativa del presidente Álvaro Obregón, se reformó el artículo 73 de la Constitución, mediante la cual se estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, se suprimió el municipio libre en el DF, y se implantó como jefe político de la ciudad de México al presidente de la República, se estableció el Departamento del Distrito Federal a cargo de un regente designado por el Ejecutivo Federal. Dicha reforma estableció una política centralizadora, sometió al federalismo, disminuyó los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y diseñó un régimen *sui géneris*.

Pasaron décadas para que se cuestionara el carácter excluyente y antidemocrático del Distrito Federal. No es hasta mediados de la década de los ochenta que inició de manera gradual la democratización de la ciudad capital. Ha sido un largo proceso que inició con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su posterior transformación en Asamblea Legislativa, con la posibilidad de que los ciudadanos podamos elegir a nuestro jefe de Gobierno a partir de 1997, y contamos con el derecho de

<sup>7</sup> Olvera, Alberto J., *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas, y un diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, 2009, [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf).

elegir mediante el voto popular a los jefes delegacionales a partir de 2000, lo que en conjunto ha configurado un importante avance democrático en la ciudad de México.

El Distrito Federal es un territorio de 1,485 kilómetros cuadrados, lo que lo hace la entidad federativa más pequeña en todo el territorio nacional, el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”.

El Distrito Federal como capital de la República, como asiento de los poderes federales, como gran megalópolis y centro político, económico, cultural del país, es en gran parte el generador del dinamismo del Estado mexicano.

Actualmente, en el Distrito Federal contamos con una población mejor informada, más participativa y cada vez más demandante, lo cual es reflejo de una nueva cultura política, producto de la pluralidad y del dinamismo democrático que ha vivido nuestra ciudad en los últimos años.

Si bien el Distrito Federal comienza propiamente a partir de su creación en la Constitución Federal de 1824. La ciudad de México ha sido, desde los tiempos prehispánicos, el centro político y económico más importante del país. De ahí que los aspectos concernientes a su organización política y administrativa; la coexistencia de dos órdenes de gobierno, el federal y el local, en un mismo territorio; la participación de sus ciudadanos en los asuntos de gobierno, y la atención de los servicios públicos sean temas que generen amplia controversia.

En diciembre de 1928 se emitió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales que entró en vigor en enero de 1929; en esta Ley se estableció que el Ejecutivo federal gobernaría por medio de un Departamento del Distrito Federal (DDF) a la ciudad de México, que sería encabezada por un jefe de Departamento designado directamente por el Ejecutivo, este a su vez tendría la facultad, previo acuerdo con el Ejecutivo nacional, de nombrar de forma directa a los encargados de las delegaciones, llamados delegados. El presidente, a su vez, tenía como facultad la de remover libremente al jefe de Departamento y a los delegados, además y de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, cuenta con el mando directo de la fuerza pública.

A partir de la supresión del régimen municipal en 1928, la relación del Gobierno con la sociedad se desarrolló a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones. Las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el

largo periodo administrado por el DDF fueron las organizaciones inmersas en el sistema corporativo y el Consejo Consultivo de la ciudad de México.

En 1970, con una reforma a la citada Ley Orgánica, se dieron pasos decisivos orientados hacia la apertura institucional. El territorio del Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones, a las que fueron desconcentradas nuevas funciones y atribuciones, y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del Consejo Consultivo y la creación de las juntas de vecinos.

El Consejo Consultivo adquirió un nuevo carácter al abandonar su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal. Los avances en materia de participación ciudadana en la ciudad de México fueron importantes, porque la institución gubernamental se flexibilizó y creció la oferta de instancias e instrumentos institucionales destinadas a estas prácticas; sin embargo, en los hechos fueron ineficaces, ya que permanecieron ligadas al control gubernamental y sujetas a las prácticas clientelares, con lo cual la intervención de una ciudadanía autónoma tuvo en realidad poca cabida.

La población que participaba en estas instancias es la que se encontraba vinculada de alguna manera a los partidos políticos, aquella que permanece ligada a los espacios corporativos o la que ha sostenido siempre algún tipo de participación inscrita en un ámbito de organización (gremial, sectorial, etcétera).

El régimen político del Distrito Federal se fue convirtiendo en un obstáculo para la solución de los problemas políticos, sociales y económicos. Sus habitantes no solo se encontraban insertos en una estructura francamente autoritaria y antidemocrática, sino con la imposibilidad de ejercer sus más elementales derechos ciudadanos. La reforma política del Distrito Federal comenzó en 1986, cuando el gobierno federal convocó a debatir sobre la renovación político-electoral y la participación ciudadana en la capital.

El primer avance en cuanto a la reforma política se observó con la constitución de la Asamblea de Representantes (1988), un órgano sin plenas facultades legislativas.

En 1993, se convocó a la sociedad a una consulta sobre la reforma política para el Distrito Federal, de la que se derivó una propuesta que en resumidas cuentas establecía: a) que la Asamblea de Representantes tuviera funciones legislativas a partir de 1994; b) el establecimiento de consejos de ciudadanos electos con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de los servicios públicos; c) la elección indirecta del “jefe de Gobierno”, elegido por el presidente entre los miembros de la Asamblea, que pertenecieran al partido político que

por sí mismo obtuviera la mayoría en dicho órgano y d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones. Con base en dicha propuesta se diseñó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

En 1996, se reformó el Estatuto de Gobierno en el que se aprobó la elección directa del jefe de Gobierno de la capital, para 1997, aunque no así para los delegados, que se dejó como un compromiso para el 2000.

En los asuntos pendientes de una reforma político-administrativa integral del Distrito Federal se encuentran: que sea la Asamblea Legislativa la que otorgue la aprobación para contratar créditos y no el Congreso de la Unión; que el gobierno capitalino controle su presupuesto; que el Distrito Federal esté incluido en los programas de combate a la pobreza; que sea la Asamblea la que tenga la facultad de remover al jefe de Gobierno y no el Senado, y finalmente, que la capital cuente con una Constitución propia.

De 1929 a 1988, el aparato corporativo y las prácticas clientelares implementadas a través del PRI se afianzaron como la vía oficial de gestión de demandas sociales, y sus liderazgos se fortalecieron mediante la conducción de los gremios con mayor peso en la ciudad de México.

Este sistema corporativo tuvo la cualidad de vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones mediante las organizaciones que los representaban: confederaciones, federaciones, ligas, etcétera, y excluyó de esta manera a los ciudadanos de la intervención efectiva en los procesos decisivos.

La otra vía para la participación de la ciudadanía y la gestión de las demandas estuvo representada por el Consejo Consultivo. Al mismo tiempo fueron creados los consejos consultivos delegacionales, a través de los cuales se pretendió establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía, y constituir una instancia de representación para los sectores organizados, en particular los gremios y las asociaciones profesionales. Pero desde su origen, los consejos consultivos fueron órganos de colaboración subordinados al regente y a los delegados, con un margen de actuación casi nulo de autonomía, estableciéndose en la práctica como órganos legitimadores de las decisiones gubernamentales.

En 1992, diversos ciudadanos y grupos de opinión consideraron que era necesario que en el Distrito Federal se llevara a cabo una reforma que permitiera el restablecimiento de los derechos políticos que les fueron suprimidos a los capitalinos en 1928. La Asamblea de Representantes convocó a la organización de un plebiscito para el 21 de marzo de 1993, las preguntas que debían contestar ese día los ciudadanos fueron: 1. ¿Está de

acuerdo en que los gobernantes del DF sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?; 2. ¿Está de acuerdo en que el DF cuente con un Poder Legislativo propio?, y 3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?

El plebiscito de la primavera de 1993 fue un instrumento de presión para obligar a las autoridades del gobierno capitalino a abrir mayores espacios para la participación política en el DF; se constituyó en una experiencia de vital importancia que enseñó las posibilidades que los ciudadanos tenían para organizarse en temas de tipo político. A las 00:30 horas del 22 de marzo, la Fundación Rosenblueth dio a conocer el resultado de la jornada, en el que participaron 318 mil 847 ciudadanos. El 84.8% se pronunció a favor de la elección de gobernantes, 84.3% demandó la existencia del Congreso Local y el 66.5% optó por la creación del estado 32. La Fundación informó que hasta las 00:15 (tiempo en que se cerró el conteo para dar informes a la opinión pública) computó 2 mil 737 casillas de las 2 mil 845, lo que constituyó el 96.20% del total.

En respuesta al creciente reclamo ciudadano, por una mayor participación en la toma de decisiones, se elaboró el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994. En dicho ordenamiento se establecía la creación de los consejos de ciudadanos de cada delegación, los cuales debían participar en la gestión, supervisión, y en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas para que las delegaciones determinaran las leyes correspondientes. Para normar la elección de los consejeros, sus funciones y atribuciones, así como de otras instancias de participación, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana en 1995, misma que fue derogada en 1996.

En el marco de la reforma político-electoral de 1998 la participación ciudadana fue uno de los temas sometidos a discusión en la capital. Uno de los proyectos de la reforma correspondió a la promulgación de una nueva Ley de Participación Ciudadana, el cual logró un amplio consenso y, por tanto, fue aprobado por unanimidad en el seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 26 de noviembre de 1998.

Con esta Ley la figura de consejos ciudadanos fue sustituida por la de comités vecinales electos por el voto universal de los ciudadanos. Con los comités, la representación ciudadana se organizó en torno a espacios geográficos denominados unidades territoriales, una ocurrencia sin sentido y carente de representatividad, que pretendió imponer las formas de organización que deben tener los ciudadanos mediante un esquema partidista. La ley expedida en 1998 fue sustituida por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 17 de mayo de 2004, modificada desde entonces en once ocasio-

nes, 28 de enero, 16 de mayo y 13 de julio de 2005, el 15 de mayo de 2007, el 30 de diciembre de 2009, 27 de mayo, 30 y 20 de diciembre de 2010, 17 de enero, 16 de marzo y 26 de agosto de 2011.

La Ley de Participación Ciudadana capitalina de 2004 crea los comités ciudadanos en sustitución de las figuras de comités vecinales, mismos que se elegirán por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía, a través de asambleas ciudadanas electivas, organizadas en cada una de las unidades territoriales en que se divide el Distrito Federal. Asimismo, en todos estos ámbitos territoriales habrá una instancia de coordinación de los comités ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, denominada Consejo Ciudadano Delegacional. Con la reforma a la Ley, en mayo de 2010, se introdujeron las organizaciones ciudadanas como un instrumento más de participación ciudadana. Asimismo, se creó la figura de consejos de los pueblos, que es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Es el equivalente al comité ciudadano.

En relación con el procedimiento de elección de los comités ciudadanos, es de destacar que el marco geográfico cambió, al pasar de unidades territoriales a colonias, esto implica la elección de un Comité Ciudadano por cada colonia del Distrito Federal, o incluso más de uno, ya que la LPCDF, en su artículo 92, segundo párrafo, faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) a dividir las colonias que rebasen los tres mil ciudadanos.

#### IV. EL CATÁLOGO DE COLONIAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS DEL DISTRITO FEDERAL

El 27 de mayo de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por las que se mandata al IEDF la organización de las elecciones de comités ciudadanos y consejos de los pueblos con base en un marco geográfico delimitado por colonias y pueblos originarios.

La conformación de un Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios y su cartografía para llevar a cabo la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos en el 2010, y subsecuentes elecciones y consultas, fue un ejercicio inédito realizado por el instituto electoral capitalino.

Su elaboración representó importantes desafíos: en el DF no existía una delimitación oficial de colonias, así como una cartografía para efectos electorales o de participación ciudadana; si bien el Instituto Federal Electoral,

Tabla 1. Colonias y pueblos originarios 2010, por delegación

| Nombre de la delegación | Número de colonias | Número de pueblos | Total        |
|-------------------------|--------------------|-------------------|--------------|
| Azcapotzalco            | 111                |                   | 111          |
| Coyoacán                | 141                |                   | 141          |
| Cuajimalpa de Morelos   | 44                 |                   | 44           |
| Gustavo A. Madero       | 228                |                   | 228          |
| Iztacalco               | 55                 |                   | 55           |
| Iztapalapa              | 285                |                   | 285          |
| La Magdalena Contreras  | 54                 |                   | 54           |
| Milpa Alta              | 1                  | 11                | 12           |
| Álvaro Obregón          | 251                |                   | 251          |
| Tláhuac                 | 45                 | 7                 | 52           |
| Tlalpan                 | 200                | 8                 | 208          |
| Xochimilco              | 61                 | 14                | 75           |
| Benito Juárez           | 65                 |                   | 65           |
| Cuauhtémoc              | 65                 |                   | 65           |
| Miguel Hidalgo          | 89                 |                   | 89           |
| Venustiano Carranza     | 80                 |                   | 80           |
| <b>TOTAL</b>            | <b>1,775</b>       | <b>40</b>         | <b>1,815</b> |



el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Servicio Postal Mexicano y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda cuentan con productos cartográficos del DF, ninguno de ellos se apega a lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que mandataba llevar a cabo la elección con base en una delimitación geográfica por colonias y pueblos originarios.

El IEDF se avocó a elaborar el Catálogo y su correspondiente cartografía, en un periodo de tiempo muy corto (tres meses), con implicaciones técnicas y prácticas que tuvieron que ser sorteadas conforme se desarrollaron las diversas actividades.

Asimismo, con base en la cartografía por colonias, se tuvo que elaborar un listado nominal por colonias y pueblos originarios.

El Catálogo de Colonias permitió que, después de más de 10 años, se renovaran las figuras de representación ciudadana a nivel territorial en el DF, mediante la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Se elaboró en un tiempo *record* una delimitación por asentamiento (colonia, pueblo, barrio, unidad habitacional, fraccionamiento, etcétera) sobrepuesto al marco geoelectoral (delegación política, distritos electorales locales, secciones electorales y manzanas electorales) para efectos vinculantes en una elección, en este caso de comités ciudadanos y consejos de pueblos originarios.

La delimitación territorial por colonia y pueblos originarios se realizó atendiendo a la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica del Distrito Federal, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

## V. INSTRUMENTOS Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF

La complejidad de la estructura social, económica, cultural y política de la ciudad de México ha derivado en el diseño y aplicación de un nuevo orden institucional. Dicho proceso se ha caracterizado por el tránsito de una administración pública vertical, dependiente de los poderes federales, hacia la conformación de órganos locales de gobierno y de nuevos mecanismos para la participación ciudadana en la gestión pública.

De conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la participación ciudadana se define:

Artículo 2. Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y par-

ticipar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la ciudad capital.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente establece que los órganos de representación ciudadana son la instancia a través de la cual los habitantes del DF de manera organizada participan en la planeación, seguimiento y la evaluación de las acciones de gobierno. Los órganos de representación ciudadana son: Comité Ciudadano, Consejo del Pueblo, Consejo Ciudadano Delegacional y Representante de Manzana.

Además del marco geográfico, otro cambio sustancial en dicho procedimiento es que los comités ciudadanos ya no serán elegidos mediante las asambleas ciudadanas electivas, sino a través de una jornada electiva.

Una nueva reforma a Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue aprobada en el 2012 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en dicha reforma se propone la creación del Consejo Ciudadano del DF, sin embargo, en atención a las etapas del proceso legislativo, el proyecto fue devuelto con observaciones del jefe de Gobierno, por lo que serán discutidas de nuevo en el seno de la Asamblea. Resulta revelador que a nivel constitucional no se cuenta con mecanismos de participación ciudadana como son el plebiscito, referendo o la revocación del mandato; a nivel federal, no se cuenta con una ley de participación ciudadana. No obstante lo anterior, en la mayoría de las Constituciones de las entidades federativas se contemplan las figuras del plebiscito y el referendo, así como otros instrumentos de participación ciudadana. Los mecanismos de democracia directa para algunas de las entidades federativas se contemplan tanto en las Constituciones locales o, en su caso, en las leyes de participación ciudadana respectivas.

Es de resaltar que las entidades federativas, y particularmente el Distrito Federal, cuentan con un marco normativo en materia de participación ciudadana más avanzado respecto al ámbito federal. Las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas representan contribuciones importantes en la ampliación del proceso de democratización de México, han instituido la legalización de mecanismos de democracia directa.

Tabla 2. Instrumentos de participación ciudadana a nivel federal y por entidad federativa

| A nivel federal/<br>Entidad federativa | Instrumentos de participación ciudadana   | Total de figuras<br>que regulan<br>la Federación |
|--|---|--|
| A nivel federal                        | Candidaturas independientes, consulta popular, iniciativa ciudadana   | 3  |
| Aguascalientes                         | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Baja California                        | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Baja California Sur                    | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Campeche                               | Ninguna   | 0  |
| Chiapas                                | Audiencia pública, consulta ciudadana, iniciativa popular, plebiscito y referendo   | 5  |
| Chihuahua                              | Iniciativa popular, plebiscito, referendo y revocación de mandato   | 4  |
| Coahuila                               | Audiencia pública, colaboración comunitaria, consulta popular, iniciativa popular, plebiscito y referendo   | 6  |
| Colima                                 | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Distrito Federal                       | Plebiscito, referendo, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana. Adicionalmente se cuenta con órganos de representación ciudadana; Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano. | 14   |
| Durango                                | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Estado de México                       | Iniciativa popular y referendo  | 2  |

| A nivel federal/<br>Entidad federativa | Instrumentos de participación ciudadana   | Total de figuras<br>que regulan<br>la Federación |
|--|---|--|
| Guanajuato                             | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Guerrero                               | Asamblea ciudadana, audiencia pública, colaboración ciudadana, comité ciudadano, consejo ciudadano, consulta ciudadana, difusión pública, iniciativa popular, plebiscito, recorridos del presidente municipal, referendo y rendición de cuentas | 12   |
| Hidalgo                                | Iniciativa popular  | 1  |
| Jalisco                                | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Michoacán                              | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Morelos                                | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Nayarit                                | Ninguna   | 0  |
| Nuevo León                             | Iniciativa popular  | 1  |
| Oaxaca                                 | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Puebla                                 | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Querétaro                              | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Quintana Roo                           | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| San Luis Potosí                        | Iniciativa popular, plebiscito y referendo  | 3  |
| Sinaloa                                | Iniciativa popular, plebiscito, referendo y   | 4  |

| A nivel federal/<br>Entidad federativa | Instrumentos de participación ciudadana  | Total de figuras<br>que regulan<br>la Federación |
|--|--|--|
| Sonora                                 | Consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito y referendo   | 4  |
| Tabasco                                | Iniciativa popular, plebiscito, referendo y revocación de mandato  | 3  |
| Tamaulipas                             | Audiencia pública, colaboración vecinal, consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito referendo y unidades de quejas y denuncias | 7  |
| Tlaxcala                               | Consulta popular, iniciativa popular, plebiscito, referendo y voz ciudadana en el cabildo  | 5  |
| Veracruz                               | Iniciativa popular, plebiscito y referendo   | 3  |
| Yucatán                                | Iniciativa popular, plebiscito y referendo   | 3  |
| Zacatecas                              | Iniciativa popular, plebiscito, referendo y revocación de mandato  | 4  |

FUENTE: Balbuena Cisneros, Arminda y Fragoso Lugo, Lucero, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, *Democracia participativa, visiones, avances y provocaciones*, Universidad de Guanajuato-Instituto Federal Electoral-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, pp. 74 y 75.

NOTA: El 9 de agosto de 2012 el Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política. De conformidad con el artículo transitorio segundo, el Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente, contiene doce instrumentos de participación: plebiscito; referendo; iniciativa popular; consulta ciudadana; colaboración ciudadana; rendición de cuentas; difusión pública; red de contralorías ciudadanas; audiencia pública; recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana. Asimismo, cuenta con órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano.

*Plebiscito:* A través de este instrumento, el jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que, a su juicio, sean trascendentes para la vida pública de esta entidad. La organización del plebiscito y la determinación de los resultados estarán a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal. Para que el resultado tenga carácter vinculatorio, es decir, que constituya un mandato formal de la ciudadanía, se requiere que la opción elegida obtenga la mayoría de la votación válida y esta corresponda, cuando menos, a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, esto es, se requieren 2,573,004 ciudadanos de un total de 7,719,011 ciudadanos que integran el Padrón Electoral del DF con corte al 28 de septiembre de 2012.

*Referendo:* Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No tiene carácter vinculatorio, es decir, no puede obligar a los legisladores a tomarlo en cuenta. Existen dos formas para solicitar a la Asamblea Legislativa la realización de un referendo: 1) Por iniciativa de uno o varios de los diputados de la misma, o 2) a solicitud del 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, es decir, se requerirían 38,595 ciudadanos.

*Iniciativa popular:* Este es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia. Una iniciativa popular debe estar apoyada con al menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para que la Asamblea Legislativa admita la realización del estudio y dictamen correspondientes. Es decir se necesitarían 38,595 firmas.

*Colaboración ciudadana:* Por este medio los habitantes de la ciudad de México podrán colaborar con las dependencias de la administración pública del Distrito Federal e instancias de gobierno en las delegaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o

comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

*Rendición de cuentas:* Con base en esta figura, los habitantes de la ciudad tienen el derecho de recibir de sus autoridades locales informes generales y específicos acerca de la gestión de estas, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, las autoridades locales del gobierno rendirán por lo menos informes anuales para efectos de evaluación de los habitantes del Distrito Federal.

*Difusión pública:* Esta modalidad implica que las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.

*Red de contralorías ciudadanas:* Es el instrumento que habilita a la ciudadanía para, voluntaria e individualmente, asumir el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del Distrito Federal, a fin de garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. Los ciudadanos que participen en los órganos colegiados de la administración pública capitalina tendrán el carácter de contralores ciudadanos y serán acreditados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

*Audiencia pública:* Es un instrumento por medio del cual los habitantes del Distrito Federal pueden proponer a las autoridades la adopción de acuerdos o realización de determinados actos, recibir información de los órganos administrativos sobre su actuación, entregar quejas o peticiones, así como evaluar el cumplimiento de los programas establecidos.

*Recorridos del jefe delegacional:* Con esta disposición, los jefes delegacionales están obligados a realizar recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones de interés para la comunidad.

*Organizaciones ciudadanas:* Son todas aquellas personas morales sin fines de lucro que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal, y que tengan reconocido en sus estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del Distrito Federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general; y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana.

*Asambleas ciudadanas:* Es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario. Sus reuniones también se efectuarán para la revi-

sión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su colonia. La Asamblea Ciudadana podrá ser convocada por la mayoría simple del Comité Ciudadano, por el jefe delegacional correspondiente, por el jefe de Gobierno o 100 ciudadanos residentes en la colonia correspondiente.

Los órganos de representación ciudadana son una instancia a través de la cual se expresan de manera organizada los intereses de los habitantes, ya sea en el ámbito de la manzana, de la colonia, del pueblo originario o de la delegación. Que favorecen la organización de los habitantes para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal, con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.

El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia. El Consejo del Pueblo es el órgano de representación ciudadana en los 40 pueblos originarios en los que se mantiene la figura de autoridad tradicional. Tanto el Comité Ciudadano como el Consejo del Pueblo están conformados por nueve representantes ciudadanos, a excepción de aquellos comités o consejos en los que solo haya competido una fórmula, en cuyo caso se conformarán solo con los cinco ciudadanos de la misma.

La representación será honorífica y el tiempo de duración de los cargos del Comité Ciudadano será de tres años, sin posibilidad de reelección.

Los ciudadanos del Distrito Federal emitieron su voto para la conformación de 1,740 comités ciudadanos y consejos de los pueblos en las colonias y pueblos originarios de la ciudad de México el 24 de octubre de 2010. Más de 15 mil personas participaron, aportando sus experiencias, conocimientos, vivencias, propuestas y proyectos. Estos comités ciudadanos y consejos de los pueblos, por única vez, entraron en funciones el 1o. de diciembre de 2010 y concluirán sus funciones el 30 de septiembre de 2013. Para la organización interna y el cumplimiento de sus tareas y trabajos, el Comité Ciudadano asignará una coordinación o área de trabajo específica a cada uno de sus integrantes. Es importante que los integrantes del Comité tengan presente que, tanto ellos como sus coordinaciones o áreas de trabajo, son jerárquicamente iguales.

La coordinación interna del Comité recae en la fórmula que obtiene la mayoría relativa en la votación, y no tendrá la representación del Comité Ciudadano.

El Consejo Ciudadano Delegacional, otro de los órganos de representación ciudadana, es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide



el Distrito Federal. Se conforma en cada delegación con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos o consejos de los pueblos y con el representante legal de las organizaciones ciudadanas que tengan domicilio en la colonia y estén registradas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Se entiende por manzana el área territorial mínima de representación ciudadana. Por lo tanto, el representante de manzana es el ciudadano que tiene la representación de los habitantes de una de las áreas territoriales mínimas en que se divide su colonia. Colabora con el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo, para supervisar el desarrollo y ejecución de obras sociales y los servicios o actividades del gobierno en sus diferentes niveles; emite su opinión sobre la orientación del presupuesto participativo, y canaliza las demandas de los vecinos al Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo.

## VI. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

No obstante haber establecido un nuevo orden legal en materia de participación ciudadana en el DF, así como el carácter democratizador que significa este proceso, la experiencia de su aplicación es aún limitada. La respuesta de la ciudadanía capitalina a estas iniciativas no ha sido la esperada. Lejos de suscitar mayor compromiso y entusiasmo, lo que se ha registrado en las experiencias recientes es el aumento del abstencionismo entre la población local en la elección de sus representantes vecinales, el desinterés del ciudadano común por ocupar los espacios de participación e involucrarse en los procesos de gestión, y la emergencia de numerosos conflictos entre las instancias institucionalizadas y las organizaciones sociales y civiles que funcionan en el ámbito territorial.

El primer ejercicio de participación ciudadana en la ciudad de México fue el plebiscito de 1993 sobre la Reforma Política del Distrito Federal, en la que participaron 321,933 ciudadanos. Posteriormente se celebró la elección de órganos de representación vecinal para la ciudad de México, el 12 de noviembre de 1995, fecha en la cual se eligieron 365 consejeros ciudadanos.

Con la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal en 1999, un cuerpo de funcionarios profesionalizado se ocupó de organizar a mitad de ese mismo año la elección de comités vecinales en las que votaron 573,521 ciudadanos. El índice de participación en este proceso fue 9.5% del listado nominal de la capital que en ese entonces era de 6,036,486 ciudadanos.

El propio organismo electoral, que a la fecha ha organizado cinco elecciones constitucionales, se encargó en 2002 del plebiscito convocado por el jefe de Gobierno para conocer la opinión de los habitantes del Distrito Federal sobre la construcción del segundo piso en el periférico. En esta ocasión, el nivel de participación fue del 6.63% de 6,336,261 ciudadanos registrados en la lista nominal, es decir, se obtuvieron 420,536 votos.

A pesar de que la mayoría de los ciudadanos participantes en el plebiscito 2002 votó a favor de la referida obra, el resultado no significó un mandato para las autoridades de la capital, ya que el porcentaje de participación quedó lejos de representar la tercera parte del padrón electoral de la ciudad. Sin embargo, al margen de este requisito legal, y considerando el sentido del voto de los ciudadanos que asistieron a las urnas, el Gobierno del Distrito Federal decidió llevar a cabo la construcción de los segundos pisos.

El 24 de octubre de 2010, once años después de su primera elección, el IEDF organizó el proceso electivo de comités ciudadanos y consejos de los pueblos.

En la ciudad de México hay un total de 1,815 colonias y pueblos originarios, de ellas 1,775 son colonias y 40 pueblos originarios. Sin embargo, solo 1,740 colonias y pueblos realizaron la inscripción de 8,884 formulas ciudadanas interesadas en participar en la elección, quedando por tanto 75 colonias sin fórmulas registradas y por consiguiente sin órgano de representación. En este proceso se eligieron 15,048 integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, de los cuales el 51.3% fueron mujeres y 48.7% hombres. Se contabilizaron 650,428 votos de un listado nominal de 7,332,507, lo que representa el 8.87% de participación.

El presupuesto participativo es el monto anual de recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está obligada a prever en el Decreto de Presupuesto de Egresos como parte del presupuesto de las delegaciones, con el objeto de que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las colonias correspondientes.

Los recursos presupuestales deberán corresponder como mínimo al 1% y como máximo al 3% del presupuesto anual de cada una de las 16 delegaciones. Los rubros a los que se destinará la aplicación de dichos recursos son: obras y servicios; equipamiento e infraestructura urbana, y prevención del delito. Las consultas ciudadanas serán el vehículo para las propuestas y opiniones de los proyectos a los que se destine el presupuesto. Corresponde a los integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos colaborar y participar en el desarrollo de las consultas a los ciudadanos en cada colonia o pueblo para que decidan respecto al uso del mismo.

Tabla 3. Ejercicios de participación ciudadana en el Distrito Federal

| Fecha | Acontecimiento  |
|-------|---|
| 1993  | Plebiscito sobre la reforma política del Distrito Federal. Participan 321,933 ciudadanos  |
| 1995  | Se aprueba la primera Ley de Participación Ciudadana  |
|       | Elección de órganos de representación vecinal para la ciudad de México, efectuada el 12 de noviembre de 1995  |
| 1998  | Se aprueba una segunda Ley de Participación Ciudadana, tras haberse derogado la anterior en 1996  |
| 1999  | Consulta ciudadana sobre la reforma política integral del D. F. (organizada por José Agustín Ortiz Pinchetti, Jaime González Graf y Manuel González Oropeza), celebrada el 16 de mayo |
|       | Se realizan las primeras elecciones de comités vecinales por el IEDF. Participan 573,251 ciudadanos   |
| 2001  | Se lleva a cabo la primera consulta popular para conocer la opinión ciudadana sobre el horario de verano. Participan 318,304 personas   |
| 2002  | Se efectúa un plebiscito para saber si se aprueba o no la construcción de segundos pisos en Periférico y Viaducto. Participan 420,536 personas. Organizado por el IEDF.               |
|       | Se realiza una consulta ciudadana para evaluar la pertinencia de aumentar o no el precio del boleto del metro. Participan 47,835 personas   |
|       | Se desarrolla una consulta entre los ciudadanos respecto de la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como jefe de Gobierno. Participan 691,619 personas                          |
| 2004  | Se aprueba la tercera Ley de Participación Ciudadana  |
| 2007  | Consulta verde organizada por el GDF con asesoría y coadyuvancia del IEDF. Primera consulta ciudadana de políticas ambientales para el Distrito Federal                               |

| Fecha | Acontecimiento   |
|-------|--|
| 2008  | Consulta sobre la reforma energética, con asesoría y coadyuvancia del IEDF   |
| 2009  | Se efectúa una consulta ciudadana sobre el aumento en el costo del boleto del metro. Participan alrededor de 6,000 personas  |
|       | El 30 de diciembre se aprueban reformas a la Ley de Participación Ciudadana  |
| 2010  | Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos organizada por el IEDF. Por primera vez se utilizó un Catálogo de Colonias y Pueblos elaborado por el IEDF  |
| 2011  | Consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo 2011 y 2012, fueron realizadas en el 2011 (el 27 de marzo para el ejercicio fiscal de 2011 y el 13 de noviembre para el ejercicio fiscal de 2012), mismas que fueron organizadas por el IEDF   |
| 2012  | Consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo 2013, organizada por el IEDF en noviembre de 2012, por primera vez en la historia de este país se realizó una consulta sobre presupuesto participativo a través de Internet, en la que la ciudadanía pudo emitir su opinión desde cualquier computadora conectada a la red o desde un teléfono celular |
| 2013  | El 1º de septiembre se celebrará la elección para renovar los comités ciudadanos y consejos de los pueblos y se realizará la consulta sobre presupuesto participativo para el ejercicio fiscal de 2014, se prevé la utilización de la modalidad de votación por Internet   |

FUENTE: elaboración propia con información del Instituto Electoral del Distrito Federal.

La consulta ciudadana es el instrumento de participación a través del cual el jefe de Gobierno, los jefes delegacionales, las asambleas ciudadanas, los comités ciudadanos, la autoridad tradicional en coordinación con el consejo del pueblo y los consejos ciudadanos delegacionales, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

Los resultados de la consulta se consideran elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante y se establece su difusión en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de 30 días naturales contados a partir de su celebración.

En 2011, las autoridades del Distrito Federal convocaron a la ciudadanía a participar en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo que se realizó el 27 de marzo, para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2011, en las colonias y pueblos originarios en los que se divide la ciudad de México. En dicha consulta ciudadana participó el 2.17% del listado nominal conformado por 6,570,938 ciudadanos de 1,721 colonias o pueblos. Se emitieron 142,332 opiniones de un total de 6,330 proyectos.

Los recursos aprobados por la ALDF para presupuesto participativo fueron de \$706,547,253.00 (equivalente a 3% del presupuesto de las delegaciones). El rubro con mayor frecuencia de opiniones favorables fue el de prevención del delito. Por reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, del 26 de agosto de 2011, anualmente se convocará a una consulta ciudadana que se realizará el segundo domingo de noviembre para definir los proyectos específicos en los que se aplicará el presupuesto participativo. En virtud de lo anterior, el IEDF es ahora es la autoridad facultada para convocar, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de la consulta, así como de computar el resultado de las opiniones en materia de presupuesto participativo. Fue así como el 13 de noviembre de 2011 se realizó la consulta ciudadana con un total de opiniones emitidas de 144,277 y se tuvo una participación de 2.01% de la lista nominal conformada por 7,161,337 ciudadanos. Los recursos aprobados por la ALDF para el presupuesto participativo en el ejercicio fiscal 2012 fueron de \$704,275,725.00 (equivalente a 3% del presupuesto de las delegaciones). Esta vez el rubro con mayor frecuencia de opiniones favorables fue el de obras y servicios.

El presupuesto participativo significa esencialmente la adopción de nuevas prácticas de gestión local en las que se abren canales y mecanismos de

participación ciudadana en el proceso de asignación de una parte de los recursos públicos. El presupuesto participativo es también un instrumento que contribuye a un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, basada en el diálogo, la participación y las responsabilidades compartidas.

Con su participación en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo, los ciudadanos definen en qué proyectos específicos se aplicarán los recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal prevé para cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos como parte del presupuesto de las delegaciones.

El monto para 2013 es, como lo marca la Ley de Participación Ciudadana, del 3% del presupuesto anual de cada una de las delegaciones. Los resultados de la consulta se incluyen en los proyectos de presupuesto de egresos y en el Programa Operativo Anual de cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal, y los proyectos ganadores serán ejecutados por ellas mismas durante 2013, en coordinación con los comités ciudadanos, consejos de los pueblos o, en su caso, el Consejo Ciudadano Delegacional.

El IEDF es la autoridad facultada para convocar, organizar, desarrollar y vigilar la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, así como para computar sus resultados. La consulta celebrada el domingo 11 de noviembre de 2012 fue la tercera que organiza el Instituto, y en su búsqueda por abrir espacios y mecanismos para que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones, incluyó un elemento novedoso: por primera vez en la historia se implementó la emisión de opiniones a través de Internet.

Los ciudadanos pudieron participar en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo, emitiendo su opinión a través de alguno de los dos mecanismos previstos: 1) El sistema electrónico por Internet desde el primer minuto del domingo 4 de noviembre y hasta las 24:00 horas del jueves 8 del mismo mes, y 2) Mesas receptoras de opinión el domingo 11 de noviembre en cada colonia o pueblo del Distrito Federal, de 10:00 a 17:00 horas.

Para emitir la opinión por Internet se requirió una computadora o dispositivo móvil (*Smartphone* o tableta) con acceso a Internet, credencial para votar vigente con domicilio en el Distrito Federal y teléfono celular. El proceso para emitir la opinión por Internet fue el siguiente:

1. Ingresar a la página del IEDF [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx).
2. Ubicar el recuadro de la consulta ciudadana.
3. En la pantalla que se muestre se solicitarán datos de la credencial para votar: a) Clave de elector y b) OCR (es el número que aparece en la parte posterior de la credencial para votar). Además se solicita un número

celular al cual se hará llegar, vía SMS, una contraseña de acceso a la boleta virtual.

4. Recibido el mensaje, se ingresa la contraseña y aparece un listado de colonias del cual se deberá elegir la que corresponda a su domicilio.

5. Una vez elegida la colonia o pueblo originario aparecerá la pantalla con la boleta virtual que muestra los proyectos específicos que podrán opinarse.

6. Se elige un proyecto y aparecerá una pantalla que solicita confirmar la opinión.

7. Este mecanismo de opinión concluye con una pantalla que confirma el envío correcto de la opinión, agradece la participación y avisa de la imposibilidad de opinar en las mesas receptoras de opinión el domingo 11 de noviembre.

Concluida la recepción de opiniones por Internet, el Instituto Electoral realizó el cómputo en sesión pública a la que se invitó a los integrantes de las mesas directivas de los consejos ciudadanos delegacionales. Las actas de resultados se incorporaron, en sobre cerrado y lacrado, al paquete de documentación que fue utilizado durante la recepción de opiniones a través de las mesas receptoras de opinión.

Estos ejercicios de participación ciudadana representan un aporte fundamental en el proceso de construcción de ciudadanía, ya que amplían las posibilidades para que los ciudadanos colaboren, intervengan y participen para mejorar las condiciones de sus colonias y pueblos.

Una tendencia de estas consultas ha sido la baja participación ciudadana, misma que puede explicarse en parte por las innumerables modificaciones que ha tenido la Ley de Participación Ciudadana, lo que genera incertidumbre y desconocimiento en la ciudadanía; en el subejercicio del presupuesto participativo, de acuerdo con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, en 2011 se ejerció el 90% del presupuesto participativo, en tanto que para 2012 se ha aplicado el 40%, además de no contar con reglas para la operación del mismo, lo cual ha generado la percepción ciudadana de que su opinión no sirve de nada al no concretarse las obras y servicios que la población eligió por medio de la consulta.

## VII. RETOS Y PERSPECTIVAS

Las transformaciones político-electorales que México ha experimentado durante las últimas décadas han sido de enorme magnitud. Sin embargo, el desarrollo democrático del país está lejos de haber concluido, y se requie-

ren ahora importantes modificaciones y reformas para combatir el desencanto ciudadano a través de perfeccionar los instrumentos de participación ciudadana. Por ello, es fundamental que en el futuro inmediato se trabaje en diseñar instrumentos que permitan de manera efectiva contar con una democracia participativa, de mayor calidad y al mismo tiempo que sea menos onerosa.

El pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos de los ciudadanos.

Cualquier rediseño del marco normativo de la participación ciudadana en un contexto democrático debe partir de la premisa de reconocer al ciudadano como sujeto de derechos plenos, y no solo como beneficiario, colaborador, acompañante o legitimador de las acciones de gobierno.

Para avanzar en la democracia participativa y en la gobernabilidad del Distrito Federal y de nuestro país, es indispensable el impulso de la participación ciudadana, la cual implica, entre otras cosas, una mayor legitimidad, credibilidad, interés, confianza y corresponsabilidad de la ciudadanía en los asuntos públicos y en las decisiones que inciden en las diversas realidades en nuestra sociedad. Por lo que en un contexto democrático ha de combinarse la representación con la participación, es decir, la democracia representativa con la democracia participativa. Finalmente, es de destacar que entre los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática del Pacto por México se establece que los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán, entre otras, las siguientes acciones: crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.

En este contexto, debemos preguntarnos ¿qué pasará con la participación ciudadana en las entidades federativas que han logrado un avance importante en esta materia? ¿Cuál será la autoridad responsable de la organización de los ejercicios de participación ciudadana?

Los institutos electorales locales no solo organizan elecciones, si no que la mayoría de ellos cuentan con atribuciones establecidas en las constituciones estatales que les faculta para organizar ejercicios de participación ciudadana.

Asimismo, los institutos electorales locales construyen ciudadanía y una cultura cívica democrática, la cual es el fundamento para la participación ciudadana activa, de conformidad con las prácticas, pluralidad, particula-



ridades, y formas de organización de la ciudadanía en cada estado y el Distrito Federal. Por lo que cualquier reforma a nuestro sistema electoral debe partir del reconocimiento del ciudadano como titular de derechos políticos plenos, reconociendo la importancia de su participación, ya sea individual o colectiva, en los asuntos públicos que le atañen; asimismo, el diseño institucional debe fomentar la construcción de ciudadanía y una cultura de la participación.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. y Courtis C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos entre la democracia participativa y la electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- ALARCÓN, Víctor, “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado”, en Bóxer, Judith *et al.*, *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF, 2002.
- ÁLVAREZ, Lucía (coord.), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-CIICH-UNAM, 1997.
- *et al.* (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés-UAM-INAH-UNAM-UACM, 2006.
- y Sánchez Mejorada, Cristina, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto J. (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BOLOS, Silvia (ed.), *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, 2003.
- MARÍNEZ, Freddy (comp.), *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, Limusa-Noriega Editores, 2006.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *Democracia, ciudadanía y justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, IFE, 2001.
- ZERMEÑO, Sergio, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la

normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía *et al.* (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés-UAM-INAH-UNAM-UACM, 2006.

ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, M. A. Porrúa-IIS, UNAM, 1998.

——— (coord.), *Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2001.

ZOVATTO, Daniel *et al.*, *Democracia directa y referéndum en América Latina*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2004.



## UN CASO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA MODIFICACIÓN DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA SOBRE PLANIFICACIÓN FAMILIAR

Alfonso AYALA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Historia de los derechos reproductivos*. II. *Planificación familiar en México*. III. *Anticoncepción de emergencia*. IV. *Cómo se crea una Norma Oficial Mexicana*. V. *Creación de la Norma Oficial Mexicana 005-SSA2-1993*. VI. *Inclusión de la píldora anticonceptiva de emergencia en la Norma Oficial Mexicana 005-SSA2-1993*. VII. *Inclusión de la píldora anticonceptiva de emergencia en el cuadro básico de medicamentos*. VIII. *Conclusión*. IX. *Bibliografía*.

El involucramiento de la sociedad en la planeación, el ejercicio y la rendición de cuentas de los servicios públicos es una tendencia creciente en las naciones desarrolladas, siendo la salud pública uno de los campos en donde más se han realizado recientemente reformas dirigidas a promover la participación ciudadana.<sup>1</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud pública como todas las medidas organizadas, ya sean públicas o privadas, que intentan prevenir la enfermedad, promover la salud y prolongar la vida entre toda la población.<sup>2</sup> De acuerdo a la OMS existen tres funciones principales que deben proveer los organismos de salud pública nacionales: 1) la valoración y el monitoreo de la salud de comunidades y poblaciones en riesgo, a fin de identificar sus problemas y prioridades de salud; 2) la formulación de políticas públicas diseñadas para solucionar los problemas y prioridades de salud ya detectados, tanto a nivel local como nacional; y 3) el asegurar que todas las poblaciones cuenten con acceso a cuidados de salud apropiados y económicamente accesibles, incluyendo servicios de promoción de la salud y de prevención de enfermedades.<sup>3</sup>

Por lo anterior, se entiende que la salud pública es de vital importancia para las naciones modernas, y que las decisiones que tomen los encargados

<sup>1</sup> Martin, Graham P., *Public Participation in Health: Theory, Policy and Practice in user Involvement in Cancer-Genetics Pilots*, Universidad de Nottingham, 2009, tesis para obtener el grado de doctor en Filosofía, p. 321.

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud, Public Health, 2013, [www.who.int/trade/glossary/story076/en/](http://www.who.int/trade/glossary/story076/en/) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>3</sup> *Idem*.

de la materia tendrán repercusiones muy serias en las vidas de muchos ciudadanos. De las funciones mencionadas, la concerniente a las políticas públicas en materia de salud es tal vez la más importante, ya que “las políticas proporcionan sustancia, congruencia y consistencia a los servicios de salud, ya que siendo estas la consecuencia de una o más decisiones, aportan, a su vez, un marco de referencia para la toma de las decisiones subsecuentes”,<sup>4</sup> además de que rebasan el ámbito exclusivamente médico y científico, e incluyen consideraciones tanto económicas como político-partidistas.

Debido a la importancia de la salud pública para la sociedad y los diversos intereses que existen, muchas veces contrarios entre sí, con respecto a la forma en cómo se deben de asignar los recursos económicos en el sistema de salud, cada vez son más los ciudadanos que demandan que su opinión sea escuchada al momento en que los gobernantes y legisladores diseñan las políticas públicas. Esto está ocasionando que algunos países democráticos comiencen a transitar desde un estado clientelar a uno de democracia participativa. Para Barber,<sup>5</sup> estos dos modelos de estado difieren en tres puntos centrales: el papel de los individuos en la gobernanza, la forma de comunicación y el papel de los líderes.

Así, el estado clientelar tiene consumidores o clientes, mientras que el democrático tiene ciudadanos activamente involucrados. El estado clientelar se caracteriza porque la comunicación es vertical, generalmente desde los líderes o las élites hacia las masas, mientras que una democracia participativa incluye comunicaciones verticales, donde los ciudadanos hablan y se escuchan entre sí. En el estado clientelar los líderes dictan las políticas para proveer servicios a sus clientes o consumidores, mientras que en una verdadera democracia participativa los líderes facilitan las acciones e iniciativas ciudadanas.<sup>6</sup>

Desde el punto de vista de quienes gobiernan, también existen ventajas en la participación ciudadana. El que la sociedad se involucre activamente en las políticas públicas ayuda a planear el lugar y la configuración de los servicios; provee evidencias sobre la calidad de la experiencia de los pacientes;

<sup>4</sup> Motta-Murguía, Lourdes y Tamés, Regina, “Mecanismos de democracia deliberativa al servicio de los derechos sexuales y reproductivos: el caso de la anticoncepción de emergencia en México”, en Cabal, Luisa y Motta, Cristina (comps.), *Más allá del derecho: justicia y género en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes-CESO, 2005, pp. 327-378.

<sup>5</sup> Barber, Brendan R., “Participatory Democracy in Health Care: The Role of the Responsible Citizen”, *Trends in Health Care, Law and Ethics*, Nueva Jersey, vol. 7, núm. 3-4, 1992, pp. 9-13.

<sup>6</sup> *Idem*.

desarrolla la rendición de cuentas en los tomadores de decisiones; contribuye a darle legitimidad a las decisiones tomadas; y clarifica las opciones que enfrentan los gobernantes.<sup>7</sup>

De acuerdo al investigador Albert Weale,<sup>8</sup> algunas de las razones por las que es necesario que aumente la cantidad y calidad de las consultas públicas para definir las políticas de salud son las siguientes:

- a) Planear los servicios desde el punto de vista de los pacientes.
- b) Mejorar la calidad técnica de las decisiones.
- c) Consultar a los donadores de tejidos biológicos.
- d) Rectificar desbalances en la influencia política.
- e) Evitar confrontaciones innecesarias y crear las condiciones para el consenso.
- f) Identificar perspectivas antagónicas en diversos asuntos de salud pública, particularmente con respecto a sus dimensiones morales.
- g) Cumplir con la condición democrática de publicidad.
- h) Entender la estructura de las creencias de la sociedad.
- i) Legitimar las decisiones tomadas.
- j) Proveer información sobre la función de la asistencia social de una sociedad.

Idealmente, la democracia participativa y las discusiones públicas promueven un mejor entendimiento de las posiciones de aquellos con quienes se disiente, ayudando a encontrar puntos en común y a identificar intereses compartidos.<sup>9</sup> Una democracia es real cuando los ciudadanos sienten que tienen intereses en juego, debido a que son verdaderos participantes de la sociedad. La democracia no consiste en dejar que burócratas decidan cuáles son las prioridades para la comunidad, mucho menos las despiadadas fuerzas del mercado. La democracia “implica construir una agenda social, basada en las necesidades humanas a través de la participación popular activa e informada en cada nivel de decisión”.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Larson, Lon N. *et al.*, “Values, Participatory Democracy, and Health Care Reform”, *American Journal of Pharmaceutical Education*, Virginia, vol. 58, núm. 4, 1994, pp. 417-421.

<sup>8</sup> Weale, Albert, “What is so Good about Citizens’ involvement in Healthcare?”, en Andersson, Edward *et al.* (comps.), *Healthy Democracy: The Future of involvement in Health and Social Care*, Londres, The National Centre for Involvement, 2006, pp. 37-43; Weale, Albert, “Democratic Values, Public Consultation and Health Priorities: a Political Science Perspective”, en Oliver, Adam (comp.), *Equity in Health and Healthcare*, Londres, The Nuffield Trust, 2003, pp. 41-51.

<sup>9</sup> Weale, Albert, “What is so Good...”, *cit.*, nota anterior, pp. 37-43.

<sup>10</sup> Krieger, Nancy, “On becoming a Public Health Professional: Reflections on Democracy, Leadership, and Accountability”, *Journal of Public Health Policy*, Oxford, vol. 11, núm. 4, 1990, pp. 412-419.

En las sociedades modernas es imperativo que la salud pública esté firmemente arraigada en un discurso de defensa de los valores y derechos democráticos, sostenidos en primer lugar por los mismos profesionales de la salud. Como acertadamente puntualiza Nancy Krieger, “las libertades civiles no son una opción; son una necesidad, ya que sin dichas salvaguardas, la democracia termina burlándose de los derechos de las minorías, convirtiéndose a su vez, en la tiranía de la mayoría”.<sup>11</sup> Es con estas ideas en mente que se analizará el caso de la inclusión de la píldora anticonceptiva de emergencia (PAE) tanto en la Norma Oficial Mexicana (NOM) 005-SSA2-1993 como en el Cuadro Básico de Medicamentos del Sector Salud.

No obstante, para comprender de manera más clara la importancia que tuvo la inclusión de la PAE en la NOM, antes es necesario analizar dos procesos casi simultáneos que tuvieron lugar a partir de la segunda mitad del siglo XX en el mundo: primero, la lucha por el reconocimiento de los derechos tanto sexuales como reproductivos de las mujeres, surgidos a partir de movimientos sociales y acompañados por la ONU y algunos gobiernos progresistas, y segundo, el cambio en las políticas gubernamentales sobre el control de la natalidad, a raíz de que se reconoció que el aumento sin control de la población mundial generaría un serio impacto en el planeta.<sup>12</sup>

## I. HISTORIA DE LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS

Las políticas públicas concernientes a los derechos reproductivos deben de reconocer el derecho básico de todas las parejas y personas a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos, así como a proporcionar la información y los medios para hacerlo. El proceso de reconocimiento de los derechos reproductivos ha ido gestándose desde las reivindicaciones de los movimientos sociales, las luchas feministas, de diversidad sexual y de género, y presenta avances significativos en décadas recientes.<sup>13</sup>

Los derechos tanto sexuales como reproductivos de las personas tienen su origen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que marca el antecedente jurídico de posteriores convenciones inter-

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> ONU, “World Population Monitoring 2001”, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2001, p. 80, [www.un.org/esa/population/publications/wpm/wpm2001.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/wpm/wpm2001.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>13</sup> Prijić-Samaržija, Snježana, “The Moral Status of Contraception and Openness to Procreation”, *Philosophy and Society*, vol. 23, núm. 4, 2012, pp. 4-18.

nacionales.<sup>14</sup> La primera de este tipo de convenciones fue la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, realizada del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, en la capital de Irán. En ella se preparó un documento no vinculante, llamado la Proclamación de Teherán, que en su inciso 16 declaraba que “los padres tienen el derecho humano fundamental para determinar libremente el número de sus hijos y los intervalos entre los nacimientos”.<sup>15</sup>

Posteriormente, en la Conferencia sobre Población de Bucarest en 1974 se especificó que se trataba de un derecho de las parejas e individuos. En tanto, la Primera Conferencia sobre la Mujer, celebrada en México en 1975 con motivo del Año Internacional de la Mujer, abordaba el tema desde la perspectiva del derecho a la integridad corporal y al control de las mujeres sobre su capacidad reproductiva.<sup>16</sup>

En 1984, en la Reunión Internacional sobre Mujeres y Salud en Ámsterdam, se adoptó el término derechos reproductivos, lo que repercutió en un movimiento mundial, en donde las mujeres buscaban ampliar los alcances del concepto de derechos humanos. Casi una década después, en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, los Estados aceptaron considerar como una violación a los derechos humanos, toda infracción de los derechos específicos de las mujeres.<sup>17</sup>

Fue hasta 1994, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (auspiciada por la ONU) que en su Plan de Acción se definen los derechos reproductivos de la siguiente forma:

Los derechos reproductivos comprenden ciertos derechos humanos ya reconocidos en las leyes nacionales, en documentos internacionales sobre derechos humanos y otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas. Estos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas y personas a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos y a disponer de

<sup>14</sup> De Barbieri, Teresita, “Derechos reproductivos y sexuales. Encrucijada en tiempos distintos”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, vol. 62, núm. 1, enero-marzo de 2000, pp. 45-59.

<sup>15</sup> Proclamación de Teherán, *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 34, noviembre-diciembre de 1998, [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr38.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr38.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>16</sup> Salazar García, Marisol, “Los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres en México en el marco jurídico internacional”, en Galeana, Patricia (comp.), *Los derechos reproductivos de las mujeres en México*, México, Federación Mexicana de Universitarias, 2010, pp. 37-80.

<sup>17</sup> *Idem*.



la información y los medios para hacerlo, así como el derecho a alcanzar el nivel más elevado posible de salud sexual y reproductiva. Incluyen también el derecho de todos a tomar decisiones relativas a la reproducción libres de discriminación.<sup>18</sup>

Finalmente el reconocimiento internacional de los derechos reproductivos se concretó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada del 4 al 15 de septiembre de 1995 en Beijing, en donde participaron representantes de 189 Estados, entre ellos México. En el artículo 94 de la Plataforma de Acción de la Conferencia, en el apartado “la mujer y la salud”, se describe a la salud reproductiva como “la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y sin procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia”.<sup>19</sup> Además, el artículo 96 reconoce los derechos reproductivos consensuados en El Cairo en 1994, y señala que “los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación o la violencia”.<sup>20</sup>

Estas convenciones y los acuerdos internacionales subsiguientes han tenido injerencia en la forma en que se diseñan e implementan las políticas públicas en los diversos países firmantes. No obstante eso, en México el reconocimiento de los derechos reproductivos de las y los ciudadanos ha sido un proceso lento. El 31 de diciembre de 1974 se reformó mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipulando que “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.<sup>21</sup> Esta previsión en nuestra carta magna la colocaba a la vanguardia en Latinoamérica con respecto a los derechos reproductivos de los ciudadanos. Sin embargo, todavía pasarían varias décadas hasta que las leyes secundarias reglamentaran la utilización de los diversos métodos de anticoncepción existentes, incluida la píldora anticonceptiva de emergencia.

<sup>18</sup> Meléndez Elizalde, Tania L., “Derechos reproductivos: los valores y las políticas públicas”, *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, vol. 23, núm. 149, mayo-junio de 2008, pp. 101-103.

<sup>19</sup> ONU, Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, Beijing 1995, [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/health.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/health.htm) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4o, capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías, México, 2013.

## II. PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN MÉXICO

Las campañas de planificación familiar han sido un instrumento gubernamental que ha servido para mejorar la salud de las mujeres y los niños, así como para disminuir la mortalidad tanto materna como infantil. Con el desarrollo de tecnologías médicas y científicas que evitan la concepción (como los métodos de barrera, hormonales, químicos y quirúrgicos) se consiguió el objetivo de posponer y planificar de forma segura el nacimiento de los hijos, con lo que se conseguían hacer valer los derechos reproductivos de las personas, en especial de las mujeres.<sup>22</sup>

Sin embargo, este no siempre ha sido el caso. Hasta hace algunas décadas, México era un país con una clara política pronatalista, y no fue sino hasta la década de los sesenta cuando muchos países comienzan a preocuparse por una desmedida explosión demográfica, y empiezan a adoptar políticas de planificación familiar. Es a partir de 1974 cuando el gobierno mexicano demuestra un interés por impulsar políticas a favor del control de la natalidad, primero con la creación del Consejo Nacional de Población y la promulgación de la Ley General de Población, y después con la modificación al artículo cuarto constitucional ya mencionado.<sup>23</sup> A partir de esta fecha el gobierno dirige sus esfuerzos a la difusión y distribución de más y mejores métodos anticonceptivos, crea campañas publicitarias en favor de la familia pequeña, e introduce la educación sexual en las escuelas públicas.<sup>24</sup>

Como resultado de las políticas a favor de la planificación familiar, la tasa global de fecundidad de las mujeres mexicanas ha venido descendiendo desde la década de los ochenta, ubicándose en 2.3 hijos por mujer en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) del 2009, un hijo menos que en 1992 (3.5 hijos).<sup>25</sup>

Si bien es cierto que la fecundidad de las mujeres mexicanas ha venido decreciendo en las últimas cuatro décadas, es importante señalar que en algunos grupos de edad, específicamente las mujeres adolescentes (12 a 19 años), se ha venido presentando una tendencia inversa. De acuerdo a la Enadid 2009 los nacimientos en las adolescentes pasaron de 12.1% en 1992 a 15.5% en 2009.<sup>26</sup> Si tenemos en cuenta que muchos de estos embarazos no son deseados y que los nacimientos en las adolescentes suelen implicar

<sup>22</sup> Prijic-Samaržija, Snježana, *op. cit.*, nota 13, pp. 4-18.

<sup>23</sup> Meléndez Elizalde, Tania L., *op. cit.*, nota 18, pp. 101-103.

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009. Panorama Sociodemográfico de México. Principales resultados*, México, 2009, pp. 1-86.

<sup>26</sup> *Idem.*

un alto riesgo de muerte tanto para la madre como para el producto debido a las condiciones biológicas, sociales y económicas en las que se producen, la situación se vuelve alarmante.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut), que es el dato oficial más reciente, el porcentaje de adolescentes de entre 12 y 19 años de edad que iniciaron su vida sexual fue del 23% (25.5% hombres y 20.5% mujeres),<sup>27</sup> lo cual denota un aumento del 8% con respecto a la Ensanut 2006.<sup>28</sup> Del total de adolescentes sexualmente activos, 14.7% de los hombres y 33.4% de las mujeres no utilizaron ningún método anticonceptivo en la primera relación sexual, y de entre quienes sí utilizaron algún método, solo el 7.3% de las mujeres usó anticoncepción hormonal, por lo que la mayoría dependió de que el hombre utilizara bien el condón para evitar quedar embarazada.<sup>29</sup>

No obstante este panorama, existen indicios de que algunas políticas públicas están comenzando a tener éxito. Aunque el número de adolescentes que sostiene una relación sexual sin protección es todavía importante, claramente se nota una reducción significativa con respecto a los niveles encontrados por la Ensanut 2006 (30% hombres y 57% mujeres)<sup>30</sup> y Ensanut 2000 (47.5% hombres y 79% mujeres),<sup>31</sup> sin duda, debido a las políticas públicas de información para la prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual llevadas a cabo por los gobiernos anteriores.

En cuanto al embarazo adolescente, los resultados de Ensanut 2012 muestran que del total de las mujeres adolescentes de entre 12 y 19 años de edad que tuvieron relaciones sexuales, 51.9% reportó haber estado embarazada alguna vez y 10.7% estaba cursando un embarazo al momento de levantarse la encuesta,<sup>32</sup> encontrándose aquí también una disminución con respecto a la proporción de embarazadas alguna vez, registrada en 2006 (61%).<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Oropeza Abúndez, Carlos (coord.), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012, p. 80.

<sup>28</sup> Oropeza Abúndez, Carlos (coord.), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006, p. 68.

<sup>29</sup> Oropeza Abúndez, Carlos, *op. cit.*, nota 27, p. 81.

<sup>30</sup> Oropeza Abúndez, Carlos, *op. cit.*, nota 28, p. 70.

<sup>31</sup> Leyva-López, Ahidee, "Anticoncepción de emergencia en estudiantes mexicanos", *Salud Pública de México*, México, INSP, vol. 52, núm. 2, marzo-abril de 2010, pp. 156-164.

<sup>32</sup> Oropeza Abúndez, Carlos, *op. cit.*, nota 27, p. 83.

<sup>33</sup> Leyva-López, Ahidee, *op. cit.*, nota 31, pp. 156-164.

### III. ANTICONCEPCIÓN DE EMERGENCIA

Una opción importante en anticoncepción para este tipo de grupos vulnerables es la denominada “píldora del día siguiente”, si bien el término no es exacto, ya que las mujeres pueden tomar los fármacos antes de la mañana siguiente, inmediatamente después de haber sostenido relaciones sexuales sin protección y hasta al menos 120 horas después del coito.<sup>34</sup> Cabe señalar que este tipo de anticonceptivos no son de uso continuo, sino solo para casos en los que se incurrió en una relación sexual sin protección, ya sea por descuido, porque se olvidó tomar el anticonceptivo regular, debido a rotura del condón o cuando existe una violación. Son medicamentos para casos excepcionales, y bajo ningún motivo deben de usarse como el anticonceptivo de uso común, además de que no protegen contra enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA.<sup>35</sup>

En la actualidad existen tres tipos de esquemas de píldoras anticonceptivas de emergencia:<sup>36</sup> 1) una combinación de píldoras de estrógeno y progestina (conocida como el régimen Yuzpe en referencia al investigador canadiense Abraham Albert Yuzpe, quien en 1974 demostró la eficacia y seguridad del método);<sup>37</sup> 2) píldoras exclusivas de progestina (levonorgestel); y 3) píldoras con antiprogestinas (mifepristona o acetato de ulipristal).

Las antiprogestinas (como el mifepristona) son moduladoras de los receptores de progesterona que han sido aprobadas para su uso en algunos países. Han demostrado ser muy eficaces como anticonceptivos de emergencia, con pocos efectos secundarios (el retraso de la menstruación después de la administración de la mifepristona es un efecto notable). Sin embargo, su uso como píldoras abortivas limita su aceptación más amplia para el uso de la anticoncepción de emergencia.

Respecto a los anticonceptivos hormonales de estrógeno y progestina, desde hace algunos años se han diseñado diversos ensayos intentando conocer cuál de estos dos métodos (Yuzpe o levonorgestel) es el más eficaz. Entre los resultados obtenidos, los más importantes fueron los siguientes:

<sup>34</sup> OMS, *Fact Sheet on the Safety of Levonorgestrel-Alone Emergency Contraceptive Pills (LNG ECPs)*, 2010, pp. 1-3, [whqlibdoc.who.int/hq/2010/WHO\\_RHR\\_HRP\\_10.06\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2010/WHO_RHR_HRP_10.06_eng.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> Trussell, James y Raymond, Elizabeth G., *Emergency Contraception: a Last Chance to Prevent Unintended Pregnancy*, Nueva York, Universidad de Princeton, 2013, pp.1-31, <http://ec.princeton.edu/questions/ec-review.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>37</sup> Yuzpe, Albert A. *et al.*, “Post Coital Contraception: A Pilot Study”, *The Journal of Reproductive Medicine*, Chicago, vol. 13, núm. 2, 1974, pp. 53-58.

- El levonorgestel por sí solo previno el 85% de los embarazos esperados, obteniendo una tasa de embarazos calculados del 1.1%, mientras que el régimen de Yuzpe previno solo el 57% de los embarazos esperados, con una tasa de 3.2% de embarazos calculados.<sup>38</sup>
- La eficacia de ambos regímenes se incrementó dentro de las primeras 24 horas después de la relación sexual sin protección, y decreció en el tiempo al acercarse a las 72 horas. La eficacia del levonorgestrel se ha demostrado hasta las 96 horas; entre 96 y 120 horas su eficacia es desconocida. Por tanto, en la mayoría de los casos el uso de esta hormona después de las 72 horas se encuentra fuera de la licencia del producto (depende de la marca comercial).<sup>39</sup>
- Las mujeres que utilizaron levonorgestel reportaron menos náuseas, vómitos, mareos, fatiga, y fueron menos propensas a necesitar una tercera dosis del medicamento.
- Los patrones de sangrado fueron similares en los dos grupos estudiados.

De estos estudios se desprende que el levonorgestel es el fármaco hormonal que presenta una mayor efectividad para prevenir embarazos no deseados. El levonorgestrel ((8R,9S,10R,13S,14S,17R)-13-etil-17-etinil-17-hidróxi-1,2,6,7,8,9, 10,11,12,14,15,16-dodecahidrociclopenta[a]fenantren-3-ona)<sup>40</sup> es una progestina gonano (esteroide progestágeno) sintética de segunda generación, derivada de la 19-nortestosterona.<sup>41</sup> Fue desarrollado a principios de la década de los años sesenta por el científico americano Herschel Smith para la compañía Wyeth Pharmaceuticals.<sup>42</sup>

Químicamente, el levonorgestrel es un enantiómero levorrotatorio de la mezcla racémica norgestrel hormonalmente activo.<sup>43</sup> Tiene una afinidad de unión relativa *in vitro* de 323% de la progesterona con el receptor de progesterona humano, 58% de la testosterona con el receptor de andrógeno,

<sup>38</sup> Task Force on Postovulatory Methods of Fertility Regulation, “Randomized Controlled Trial of Levonorgestrel *versus* the Yuzpe Regimen of Combined Oral Contraceptives for Emergency Contraception”, *The Lancet*, Zurich, vol. 352, núm. 9126, 1998, pp. 428-433.

<sup>39</sup> Piaggio, Gilda *et al.*, “Timing of Emergency Contraception with Levonorgestrel or the Yuzpe Regimen”, *The Lancet*, Zurich, vol. 353, núm. 9154, 1999, p. 721.

<sup>40</sup> ChemExper, “Levonorgestrel”, Base de Datos de ChemExper, 2013, <http://www.chemexper.com/chemicals/supplier/cas/797-63-7.html> (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>41</sup> Edgren, Richard A. y Stanczyk, Frank Z., “Nomenclature of the Gonane Progestins”, *Contraception*, vol. 60, núm. 6, 1999, p. 313.

<sup>42</sup> Encyclopædia Britannica Online, “Levonorgestrel (Hormone)”, Chicago, Encyclopædia Britannica, 2013, <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/338040/levonorgestrel> (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>43</sup> Edgren, Richard A. y Stanczyk, Frank Z., *op. cit.*, nota 41, p. 313.

7.5% del cortisol con el receptor glucocorticoide, 17% de la aldosterona con el receptor mineralocorticoide y <0,02% del estradiol con el receptor de estrógeno.<sup>44</sup>

Algunos estudios han proporcionado una sólida evidencia de que el principal mecanismo de acción de las píldoras de levonorgestrel es prevenir o retrasar la ovulación.<sup>45</sup> Si el fármaco se toma antes de que la mujer comience a ovular, se inhibe el aumento de la hormona luteinizante pre-ovulatoria (HL), impidiendo el desarrollo folicular y la maduración, y/o la liberación del óvulo mismo.<sup>46</sup> Algunos estudios sugieren que el levonorgestrel previene la ruptura folicular o causa una disfunción lútea.<sup>47</sup>

Respecto a la controversia generada sobre si el levonorgestrel inhibe la implantación del cigoto en el endometrio, se diseñaron dos estudios que intentaron estimar la eficacia del fármaco para evitar la implantación mediante la determinación del día del ciclo menstrual por análisis hormonal.<sup>48</sup> En ambos estudios, ningún embarazo ocurrió en mujeres que tomaron el levonorgestrel antes de la ovulación, mientras que sí se produjeron embarazos en mujeres que tomaron la píldora en el día en que comenzaban a ovular o en los días subsiguientes, con lo que quedó demostrado que el levonorgestrel no previene la implantación del cigoto.

<sup>44</sup> Sitruk-Ware, Regine, “New Progestagens for Contraceptive Use”, *Human Reproduction Update*, vol. 12, núm. 2, 2006, pp. 169-78.

<sup>45</sup> Noé, Gabriela *et al.*, “Contraceptive Efficacy of Emergency Contraception with Levonorgestrel given before or after Ovulation”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 81, núm. 5, 2010, pp. 414-420; Okewole, Idris A. *et al.*, “Effect of Single Administration of Levonorgestrel on the Menstrual Cycle”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 75, núm. 5, 2007, pp. 372-377; Croxatto, Horacio B., “Pituitary-Ovarian Function Following the Standard Levonorgestrel Emergency Contraceptive Dose or a Single 0.75 mg Dose given on the Days Preceding Ovulation”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 70, núm. 6, 2004, pp. 442-450.

<sup>46</sup> FIGO, “Mecanismo de Acción ¿De qué Modo las Píldoras Anticonceptivas de Emergencia de Levonorgestrel (PAE de LNG) previenen el Embarazo? *Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia*, Nueva York, 2001, pp. 1-3, [www.figo.org/files/figo-corp/ICEC\\_FIGO\(MOA\\_FINAL\\_2011\\_SPA\).pdf](http://www.figo.org/files/figo-corp/ICEC_FIGO(MOA_FINAL_2011_SPA).pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>47</sup> Marions, Lena, “Emergency Contraception with Mifepristone and Levonorgestrel: Mechanism of Action”, *Obstetrics & Gynecology*, Washington D. C., vol. 100, núm. 1, 2002, pp. 65-71; Croxatto, Horacio B. *et al.*, *op. cit.*, nota 45, pp. 442-450; Hapangama, Dharani *et al.*, “The Effects of Peri-Ovulatory Administration of Levonorgestrel on the Menstrual Cycle”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 63, núm. 3, 2001, pp. 123-129; Durand, Marta *et al.*, “On the Mechanisms of Short-Term Levonorgestrel Administration in Emergency Contraception”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 64, núm. 4, 2001, pp. 227-234.

<sup>48</sup> Noé, Gabriela *et al.*, *op. cit.*, nota 45, pp. 414-420; Novikova, Natalia *et al.*, “Effective-ness of Levonorgestrel Emergency Contraception given before or after Ovulation – a Pilot Study”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 75, núm. 2, 2007, pp. 112-118.

Lo que estos estudios manifiestan es que cuando el levonorgestrel se ingiere antes de que se produzca un aumento de la hormona luteinizante en el cuerpo de la mujer, se origina una disfunción ovulatoria durante los siguientes 5 a 7 días, tiempo durante el cual los espermatozoides que pudieran haber quedado de la relación sexual sin protección se vuelven inviables.<sup>49</sup> Sin embargo, el levonorgestrel tiene la misma efectividad para suprimir la ovulación, que un medicamento placebo, cuando se administra inmediatamente antes de que la ovulación se produzca.<sup>50</sup>

Otros estudios han tratado de evaluar si el levonorgestrel produce cambios en las características histológicas y bioquímicas del endometrio que pudieran evitar la implantación del cigoto. Sin embargo, se demostró que el levonorgestrel no tiene efectos sobre este tejido, por lo que no tendría ningún mecanismo para evitar el embarazo una vez que la fertilización ha ocurrido.<sup>51</sup> Toda esta información científica volvía al fármaco levonorgestrel un candidato atractivo para ser tomado en cuenta por el gobierno mexicano como un anticonceptivo de emergencia seguro y accesible para las mujeres.

#### IV. CÓMO SE CREA UNA NORMA OFICIAL MEXICANA

Teniendo en cuenta los antecedentes ya descritos, se necesitaba encontrar un mecanismo que le permitiera a la sociedad entablar un diálogo con sus representantes electos sobre los temas tanto del respeto a los derechos sexuales y reproductivos de los ciudadanos como del acceso a los nuevos métodos anticonceptivos de emergencia, que tan necesarios son sobre todo para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Si bien mediante el sufragio los ciudadanos tienen la oportunidad de intervenir en las políticas públicas, muy frecuentemente la interacción directa entre gobernados y gobernantes finaliza el mismo día de la elección, aislando a los ciudadanos de la creación de políticas que los afectarán directamente. Sin embargo, existe otra manera en la que las personas con un interés en incidir en la política pueden participar en las decisiones de gobierno, esta es mediante las deliberaciones que por ley tienen que llevarse a cabo al momento de expedirse las disposiciones jurídicas de carácter general por parte de los órganos de la administración pública federal.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Croxatto, Horacio B. *et al.*, *op. cit.*, nota 45, pp. 442-450.

<sup>50</sup> Novikova, Natalia *et al.*, *op. cit.*, nota 48, pp. 112-118; Noé, Gabriela *et al.*, *op. cit.*, nota 45, pp. 414-420.

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> Motta-Murguía, Lourdes y Tamés, Regina, *op. cit.*, nota 4, p. 338.



Dentro de las disposiciones jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se encuentran las normas oficiales mexicanas. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en su artículo 3, fracción XI, define a una NOM como:

la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.<sup>53</sup>

Las NOM se deben formular a partir de un proceso de consulta abierto a la sociedad. Deben de subirse a Internet, consultarse y discutirse lo más ampliamente posible, lo que generalmente conlleva un proceso muy largo.<sup>54</sup> Para iniciar el proceso para elaborar o modificar una NOM, primero el interesado (ya sea una persona física o moral) debe de acercarse a la Secretaría correspondiente y hacer entrega en la Oficialía de Partes de su solicitud por escrito. La solicitud debe de cumplir con alguna de las materias y finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y encontrarse dentro del ámbito de competencia de la Secretaría.<sup>55</sup>

Una vez que la solicitud ha sido recibida, se somete la propuesta de elaboración o modificación de la NOM a la consideración del Comité Consultivo Nacional de Normalización correspondiente, el cual debe de decidir si acepta o no estudiar la solicitud presentada.<sup>56</sup> Estos comités, de acuerdo a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, son los órganos colegiados encargados de la elaboración de las NOM y la promoción de su cumplimiento. Le corresponde a una autoridad de la Secretaría u órgano administrativo competente en el tema presidir y coordinar el Comité, y deberán estar integrados “por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales,

<sup>53</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título primero, capítulo único, artículo 3o., fracción XI, 2012.

<sup>54</sup> Ortiz, Mauricio y Frenk, Julio, *Camino y destino: una visión personal de las políticas públicas de salud*, México, Cuadernos de Quirón, Memoria, 2009, p. 313.

<sup>55</sup> Sener, Proceso para la Elaboración o Modificación de una Norma Oficial Mexicana en Materia de Gas LP, México, 2012, <http://www.sener.gob.mx/res/198/normalizacion.pdf> (consultada el 15 de noviembre de 2013).

<sup>56</sup> *Idem.*



prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores”,<sup>57</sup> siempre manteniendo un equilibrio entre los sectores involucrados.

En caso de que la solicitud se acepte, el Comité lo publicará en el Programa Nacional de Normalización o en su suplemento, y se pasará a la segunda etapa. Cada comité puede crear subcomités a cargo de materias específicas, en los que debe cuidarse que se mantengan los criterios de representatividad y equilibrio entre sus miembros. A su vez, los subcomités son los encargados de designar al Grupo de Trabajo responsable del anteproyecto de la NOM.<sup>58</sup>

El Grupo de Trabajo debe de elaborar dicho anteproyecto junto con su Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y someter ambos documentos a consideración tanto del Subcomité como del Comité. Es importante mencionar que de acuerdo al artículo 64 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización “las resoluciones de los comités deberán tomarse por consenso; de no ser esto posible, por mayoría de votos de los miembros. Para que las resoluciones tomadas por mayoría sean válidas, deberán votar favorablemente cuando menos la mitad de las dependencias representadas en el Comité y contar con el voto aprobatorio del presidente del mismo”.<sup>59</sup>

Una vez que el anteproyecto ya ha sido aprobado por el Comité, debe de enviarse junto con el MIR a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) para su dictamen. La Cofemer hace públicos tanto el anteproyecto como el MIR durante los siguientes 20 días hábiles, con el fin de que los interesados puedan señalar lo que a su derecho convenga, y después de dicho plazo, debe de tomar en consideración todas las opiniones recibidas para realizar su dictamen.<sup>60</sup> Una vez recibido el dictamen aprobatorio por parte de la Cofemer, se publica en el *DOF* el proyecto de NOM para consulta pública, a efecto de que dentro de los siguientes 60 días naturales los interesados presenten sus comentarios al Comité consultivo nacional de normalización correspondiente.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título tercero, capítulo V, artículo 62, 2012.

<sup>58</sup> Sener, *op. cit.*, nota 55.

<sup>59</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título tercero, capítulo V, artículo 64, 2012.

<sup>60</sup> Motta-Murguía, Lourdes y Tamés, Regina, *op. cit.*, nota 4, p. 339.

<sup>61</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título tercero, capítulo II, sección I, artículo 47, fracción I, 2012.

Al término del plazo, el Comité estudiará dichos comentarios, y en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales.<sup>62</sup> Finalmente se ordenará la publicación en el *DOF* de las respuestas a los comentarios recibidos, así como de las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la NOM. Una vez aprobadas por el Comité de normalización respectivo, las NOM serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el *DOF*.<sup>63</sup>

## V. CREACIÓN DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA 005-SSA2-1993

Existieron dos antecedentes legales que darían origen a la NOM 005-SSA2-1993. El primero fue la publicación en el *DOF* de la Ley General de Salud el 7 de febrero de 1984, que señala en el artículo 67 que la planificación familiar tiene carácter prioritario. “Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad”.<sup>64</sup> El segundo fue en julio de 1992 con la publicación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que, como ya se mencionó, establece las bases y los procedimientos aplicables a la elaboración, modificación y cancelación de las normas oficiales mexicanas. Ese mismo año, la Secretaría de Salud crea sus comités consultivos nacionales de normalización.<sup>65</sup>

Gracias a estos precedentes, las condiciones estaban dadas para que el 25 de octubre de 1993, y en cumplimiento a lo previsto en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización,<sup>66</sup> la Dirección General de Planificación Familiar presentara ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Servicios de Salud (CCNNSS) el anteproyecto de la NOM 005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar. Una vez aprobado por el CCNNSS, el 22 de noviembre se publicó

<sup>62</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título tercero, capítulo II, sección I, artículo 47, fracción II, 2012.

<sup>63</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título tercero, capítulo II, sección I, artículo 47, fracción III, 2012.

<sup>64</sup> Ley General de Salud, México, título tercero, capítulo VI, artículo 67, 2013.

<sup>65</sup> Biblioteca CEDAW, “Cronología de la AE en México”, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, 2012, pp. 1-4, [http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu\\_superior/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/6\\_derechos\\_sexuales\\_rep/0.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/6_derechos_sexuales_rep/0.pdf) (consultada el 15 de noviembre de 2013).

<sup>66</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título tercero, capítulo II, sección I, artículo 46, fracción I, 2012.

en el *DOF* el proyecto de NOM 005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, para consulta pública, a efecto de que en los 90 días naturales siguientes, los interesados pudieran presentar sus comentarios ante la Dirección General de Planificación Familiar.<sup>67</sup>

Después de una amplia consulta, el 20 de junio se publicaron las respuestas a los comentarios recibidos al proyecto de la norma, en términos del artículo 47, fracción III, de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.<sup>68</sup> Finalmente, el 30 de junio de 1994 se publicó en el *DOF* la NOM 005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, la cual, en su momento, fue ejemplo a nivel mundial por lo avanzado de sus propuestas en materia de anticoncepción.<sup>69</sup>

Con la publicación de la norma se cerró un capítulo en la lucha por el reconocimiento de los derechos reproductivos de las y los mexicanos, que si bien terminaba con importantes avances, no incluía los métodos anticonceptivos de emergencia. Es en la segunda instancia, cuando se comienza a explorar la posibilidad de modificar la NOM para incluirlos, que se da una intensa participación de grupos de la sociedad en las diversas consultas organizadas por la Secretaría de Salud, Cofemer y otros organismos involucrados.

## VI. INCLUSIÓN DE LA PÍLDORA ANTICONCEPTIVA DE EMERGENCIA EN LA NORMA OFICIAL MEXICANA 005-SSA2-1993

De acuerdo al artículo 51 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización: “las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del periodo quinquenal correspondiente”.<sup>70</sup>

Gracias a esta previsión legal, los grupos interesados en modificar la Norma comenzaron a organizarse.

La importancia de incluir a la PAE, la recalca el doctor Roberto Tapia Conyer, quien en ese entonces fungía como el presidente del Comité Con-

<sup>67</sup> *DOF*, Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, México, 22 de noviembre de 1993.

<sup>68</sup> LFMN, *op. cit.*, nota 63.

<sup>69</sup> *DOF*, Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, México, 30 de junio de 1994.

<sup>70</sup> LFMN, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, título tercero, capítulo II, sección I, artículo 51, 2012.

sultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades. En una entrevista concedida, junto con la doctora Lourdes Motta Murguía, aseveró que el tema era “realmente prevenir el embarazo no deseado de una manera segura, de una manera que estaba establecida en muchos países y que no violentaba en ninguna manera ni las condiciones de la ley y que al contrario estaba en el marco de las opciones que tiene un ser humano de elegir”.<sup>71</sup>

Cuatro años después de aprobada la NOM 005-SSA2-1993, y a instancias de diversos grupos de la sociedad que demandaban la inclusión de la PAE en dicha Norma, un grupo de diputadas federales solicitaron a la Secretaría de Salud que integrara un grupo multidisciplinario de expertos para que se analizara si procedía tanto jurídica como científicamente su inclusión, lo cual finalmente sucedió en octubre de 1998. Como refiere la doctora Lourdes Motta Murguía,

Allí hay un primer acercamiento de organizaciones de la sociedad civil, destacadamente organizaciones que tienen trabajo en materia de salud sexual y reproductiva, junto con legisladoras. En ese momento la actual secretaria [de Salud federal, Mercedes Juan López] era legisladora, entonces fue una de las que se acercó a la Secretaría y planteó que no había que esperar hasta 2002 (estoy hablando del 98) y se empieza a hablar de que ya es necesario revisar la Norma de Planificación Familiar porque había una gran cantidad de avances en la tecnología anticonceptiva.<sup>72</sup>

El grupo de trabajo, integrado tanto por expertos de la Secretaría de Salud como de diversas instituciones científicas y académicas independientes, finalmente concluyó que tanto el régimen de Yuzpe como el fármaco levonorgestrel son seguros, efectivos y legales, por lo que recomendaba su incorporación en la Norma.<sup>73</sup> Ese mismo año, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades (CC-NNPYCE), presidido por el doctor Tapia Conyer, le encargó al Subcomité de Salud Reproductiva que iniciara los trabajos con miras a la modificación de la NOM.<sup>74</sup> Es en estos grupos de trabajo donde se da un verdadero proceso de democracia deliberativa, como lo atestigua la doctora Motta Murguía:

<sup>71</sup> Tapia Conyer, Roberto y Motta Murguía, Lourdes (comunicación personal, 22 de octubre de 2013).

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

<sup>73</sup> Motta-Murguía, Lourdes y Tamés, Regina, *op. cit.*, nota 4, p. 364.

<sup>74</sup> Biblioteca CEDAW, *op. cit.*, nota 65, pp. 1-4.

Si hablamos desde 1998 de la Norma que salió en 2004, entraron en distintos momentos en la consulta más de 100 organizaciones [...] y de todo tipo. ¿Que si entraron solo de médicos? No. Una que puedo nombrar ahora es DDESER [Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México] que es una organización que tiene representación en todo el país y que además cada uno de sus capítulos es independiente. [...] En ese momento eran 32, entonces ya con estas son mucho más de 100 que van entrando en distintos momentos.

[...] Estaban ahí presentes en ese momento como parte del Pleno del Comité, Mexfam y Provida. ¿Y por qué estaban las dos? Porque la Ley Federal sobre Metrología y Normalización obliga a tener un balance, a que estén todas las perspectivas. Como en este caso están estas dos, igual se incorporó después al Comité la industria farmacéutica, y entonces estaba ANAFAM [Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos] que representa a la industria nacional y [representantes de la industria] internacional. Siempre hay que tener las dos perspectivas cuando uno va incorporando integrantes para tener el balance. Entonces ahí en el pleno había muchos representantes de la sociedad civil, pero se hicieron desde 1998 hasta el 2004 grupos de trabajo que también están contemplados por la ley. Y a los grupos de trabajo prácticamente puede ir quien quiera. Lo interesante del procedimiento de creación de normas en este país es que no se necesita demostrar interés jurídico. Cualquiera puede mandar comentarios; entonces allí es donde iban todo los grupos y nos sentamos con quienes ustedes se imaginan: médicos, sacerdotes, de todo nos reunimos. Fue sobre todo en grupos de trabajo que se estuvo, valga la redundancia, trabajando el texto de la Norma.<sup>75</sup>

El 21 de junio de 1999, el Subcomité de Salud Reproductiva presenta al pleno del CCNNPYCE, para su primera revisión, la propuesta de modificación a la Norma, que ya incluye la anticoncepción de emergencia, y el 22 de septiembre el pleno aprueba su modificación en lo general, pero sujeta su publicación a que se consulte a la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) de la Secretaría de Salud respecto a la definición de embarazo presente en la misma.<sup>76</sup>

Al día siguiente, la DGAJ señaló que sí se debía de ajustar la definición de embarazo contemplada en la propuesta de modificación a la Norma. El problema principal era que la propuesta definía que el embarazo comenzaba con la fertilización del óvulo por un espermatozoide. En ese entonces la evidencia científica indicaba que el método por el cual la PAE evitaba el embarazo era actuando sobre el tejido del endometrio, con lo cual el zigo-

<sup>75</sup> Tapia Conyer, Roberto y Motta Murguía, Lourdes, *cit.*, nota 71.

<sup>76</sup> Biblioteca CEDAW, *op. cit.*, nota 65, pp. 1-4.

to no podía implantarse en la madre, sin embargo no había evidencia que demostrara que impedía la concepción. Como recuerda la doctora Motta:

Una cuestión muy interesante es que en todos esos años se fue generando nueva evidencia científica, en el caso específico de la anticoncepción de emergencia. Cuando se empezó a trabajar en el tema, en 1998, había una gran discusión alrededor de si [la PAE] tenía un efecto anti-implantatorio, y había para ese momento muchos artículos que así lo indicaban. Después fueron apareciendo cada vez más, y se llevaban a la mesa, a esos grupos de trabajo, artículos que indicaban lo contrario. Hubo un momento en que en realidad no tendría ni siquiera por qué haber habido discusión si nos colocábamos desde una postura científica porque [con la] evidencia ya no había discusión, ni siquiera con los grupos conservadores, o no debería de haber, porque ya se demostraba que no había efecto anti-implantatorio.<sup>77</sup>

Un acontecimiento destacado, fuera del ámbito de las discusiones sobre la Norma, fue la elección presidencial de 2000 cuando el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, ganó la Presidencia de México. Diversos grupos se mostraron preocupados porque, siendo candidato, Vicente Fox había hecho declaraciones en un sentido contrario a la inclusión de la PAE en la Norma sobre planificación familiar, y temían que al llegar al gobierno obstruyera definitivamente cualquier avance respecto a la anticoncepción de emergencia. Sin embargo, el nuevo secretario de Salud, doctor Julio Frenk Mora, no solo continuó con la política a favor de la PAE, sino que se mostró dispuesto a agilizar el proceso, detenido por más de dos años. El doctor Tapia comenta:

Sin descrédito de lo que se pudo haber dado en otros países, en México creo que logramos resistir a los embates naturales de las fracciones conservadoras que se daban, y lo más interesante es que se da esto en el marco de una Presidencia, de un gobierno, de un Ejecutivo, que marcaría posiblemente una posición más conservadora que la de otros partidos. Así es que creo que eso también toma relevancia, que no fue en la presencia de un contexto liberal sino que, en gran medida, no en un contexto tan favorable como lo esperaríamos.<sup>78</sup>

Durante el periodo 2000-2002, el Subcomité de Salud Reproductiva realiza el ajuste solicitado por la DGAJ y lleva a cabo un proceso de revisión y congruencia de la Norma, donde determina que es necesario conti-

<sup>77</sup> Tapia Conyer, Roberto y Motta Murguía, Lourdes, *cit.*, nota 71.

<sup>78</sup> *Idem.*

nuar con los trámites para emitir la actualización. Paralelamente, en 2001 la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) incluye por primera vez en el Registro Sanitario de Medicamentos a un producto dedicado para anticoncepción de emergencia, el levonorgestrel.<sup>79</sup>

De acuerdo al propio doctor Julio Frenk Mora, secretario de Salud cuando esto sucedía en México, la discusión ya se había demorado demasiado.

Aunque de acuerdo con la ley, ya tocaba hacer la revisión de la NOM, por razones que ignoro, esta no se realizó en 1998. Al entrar al gobierno en diciembre de 2000 uno de los primeros temas que se me planteó fue que, habiendo pasado ya un par de años desde que debía haberse hecho, era indispensable echar a andar la revisión y que había varios grupos que querían proponer la anticoncepción de emergencia. Yo creo que las leyes están hechas para obedecerse; no que sea este un concepto revolucionario, pero quizá no está de más recordarlo. Y si la ley dice que la norma se tiene que revisar cada cinco años a mí me pareció que era necesario iniciar el proceso.<sup>80</sup>

A principios de 2001 se abrió la discusión y el proceso de revisión de la NOM sobre planificación familiar, a instancias del Comité Nacional de Normalización de programas preventivos, presidido por el subsecretario Roberto Tapia. Más de cien organizaciones no gubernamentales participaron en el proceso de revisión: academias y sociedades profesionales, como la Academia Nacional de Medicina, las academias de Cirugía y de Pediatría, la Federación de Ginecología y Obstetricia, y las ONG de todas las persuasiones.<sup>81</sup>

El 19 de diciembre de 2002, durante la reunión del pleno del CCN-NPYCE, el Subcomité de Salud Reproductiva presentó su informe de labores en el cual señaló que la propuesta de resolución de actualización de la NOM ya estaba lista, y que incorporaba todas las sugerencias y observaciones efectuadas por los actores involucrados. Acto seguido la presentó al pleno y solicitó su aprobación para que se sometiera al proceso de mejora regulatoria y al dictamen jurídico final, a fin de que se publicara en el *DOF*. La versión modificada de la Norma fue aprobada de manera unánime, y aunque Provida estaba invitado a esta sesión, no acudió, a pesar de que la

<sup>79</sup> Cofepris, Registro Sanitario de Medicamentos, 2001, <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Documents/RegistroSanitarioMedicamentos/REGHERB2001.pdf> (consultado del 15 de noviembre de 2013).

<sup>80</sup> Ortiz, Mauricio y Frenk, *op. cit.*, nota 54, p. 314.

<sup>81</sup> *Idem.*

convocatoria señalaba que, en caso de ausencia, se entendía otorgada la aceptación a las resoluciones adoptadas en la sesión.<sup>82</sup>

Al día siguiente se remitió la actualización de la NOM a la DGAJ de la Secretaría de Salud para su dictamen jurídico, y después que esta Dirección señalara algunos ajustes menores que terminaron incorporándose a la Norma, el 27 de junio de 2003 se emite finalmente el oficio en el que el área jurídica señala que no existen inconvenientes jurídicos para formalizar su expedición. En los meses siguientes se continuó trabajando en la actualización de la Norma, mejorándola.<sup>83</sup>

Finalmente, en enero de 2004 todo estaba listo para finalizar este largo proceso. El 7 de enero el proyecto de resolución por el que se actualizaba la Norma se envía a la Cofemer, solicitando que se otorgue el visto bueno para proceder a la publicación, exentando a la Secretaría de Salud de la elaboración de la MIR correspondiente por tratarse de una resolución que no implicaba costos de cumplimiento a los particulares.<sup>84</sup> A este respecto, la doctora Motta recuerda: “La forma en la que se aprobó [la NOM] fue como una resolución que modificaba toda la Norma. Ahí también entraron otras organizaciones, no de la sociedad civil, pero del propio gobierno. Porque Cofemer determinó que existían las condiciones para que la Norma se metiera de inmediato y entrara en vigor porque se estaban ampliando los derechos humanos”.<sup>85</sup>

El 9 de enero la Cofemer otorga la exención de la MIR, con lo que ya no existía ningún impedimento legal para su publicación. El 12 de enero la versión final de la actualización se envía a la DGAJ de la Secretaría de Salud para que esta tramite su publicación en el *DOF*, y el 14 de enero la DGAJ solicita formalmente al *DOF* que publique la resolución por la que se modifica la NOM-005-SSA2-1993.<sup>86</sup>

Finalmente, el 21 de enero de 2004 se publica la Norma actualizada en el *DOF*, entrando en vigor al día siguiente.<sup>87</sup> Como característica más destacada incluye por primera ocasión el método de anticoncepción hormonal poscoital (régimen de Yuzpe y “producto dedicado” levonorgestrel).

Después de aprobarse la NOM-005-SSA2-1993 modificada, los grupos interesados en la anticoncepción de emergencia se pronunciaron tanto a

<sup>82</sup> Motta-Murguía, Lourdes y Tamés, Regina, *op. cit.*, nota 4, p. 365.

<sup>83</sup> Biblioteca CEDAW, *op. cit.*, nota 65, pp. 1-4.

<sup>84</sup> Motta-Murguía, Lourdes y Tamés, Regina, *op. cit.*, nota 4, p. 370.

<sup>85</sup> Tapia Conyer, Roberto y Motta Murguía, Lourdes, *cit.*, nota 71.

<sup>86</sup> Biblioteca CEDAW, *op. cit.*, nota 65, pp. 1-4.

<sup>87</sup> *DOF*, Resolución por la que se Modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, México, 21 de enero de 2004.



favor como en contra de la misma. Grupos como Afluentes, S. C.; Católicas por el Derecho a Decidir, A. C.; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A. C.; DDESER-Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C.; Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población-DF; Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, Mexfam; Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.; IPAS México; Modemmujer, A. C.; Population Council México; Red Nacional Democracia y Sexualidad, Demyssex, A. C.; Salud Integral para la Mujer, SIPAM, A. C., se congratularon por su aprobación;<sup>88</sup> mientras que grupos como la Conferencia del Episcopado Mexicano, la Comisión Episcopal de Pastoral Familiar y Provida se manifestaron en contra, tachándola de promotora del aborto.<sup>89</sup>

Las dosis y los esquemas que se aprobaron en la modificación de la NOM-005-SSA2-1993, como aparecen en el inciso 5.3.1 de la norma, fueron las siguientes.<sup>90</sup>

#### 1. Hormonales orales combinados estrógeno + progestina

- Tabletas que contienen etinil-estradiol 50 µg + 250 µg de levonorgestrel.
- Tabletas que contienen etinil-estradiol 50 µg + 500 µg de dl-norgestrel.
- *Dosis total 4 tabletas.*

Dos tabletas como primera dosis lo antes posible, pero no después de 120 horas después del coito no protegido. Administrar una segunda dosis de dos tabletas 12 horas después de la primera dosis.

- Tabletas que contienen etinil-estradiol 30 µg + 150 µg de levonorgestrel.
- Tabletas que contienen etinil-estradiol 30 µg + 300 µg de dl-norgestrel.
- *Dosis total 8 tabletas.*

<sup>88</sup> PESEGPA, “Pronunciamiento de organizaciones de la sociedad civil sobre la última actualización de la Norma Oficial Mexicana de planificación familiar”, Proyecto de Educación Sexual, Equidad de Género, Prevención de las Adicciones y de la Violencia, 27 de enero de 2004, [http://paideia.synaptium.net/pub/pesegpatt2/educ\\_sexual/anticoncep\\_emergencia/ae.htm](http://paideia.synaptium.net/pub/pesegpatt2/educ_sexual/anticoncep_emergencia/ae.htm) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>89</sup> Gómez, Carolina *et al.*, “Frenk: no se modificarán políticas de salud por presiones de la Iglesia”, *La Jornada*, 3 de febrero de 2004, <http://www.jornada.unam.mx/2004/02/03/040n1soc.php> (consultado el 15 de noviembre de 2013).

<sup>90</sup> *DOF, op. cit.*, nota 87.

## Ilustración 1. Copia del *DOF* donde se actualiza la NOM-005-SSA2-1993

|   |   |    |
|---|---|----|
| Miércoles 21 de enero de 2004   | DIARIO OFICIAL  | 39 |
| <b>SECRETARIA DE SALUD</b>  |   |    |
| <b>RESOLUCION por la que se modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, De los servicios de planificación familiar.</b>   |   |    |
| Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Salud.  |   |    |
| ROBERTO TAPIA CONYER, Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades Regulación, con fundamento en los artículos 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3 fracción V, 13 apartado A fracción I, 67, 68 y 69 de la Ley General de Salud; 40 fracciones I y XI, y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 21, 40, 116, 117, 118, 119 y 120 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, y 7 fracciones V, XIX y XX fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, me permito ordenar la publicación de la Resolución por la que se modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, De los servicios de planificación familiar. |   |    |
| <b>CONSIDERANDO</b>   |   |    |
| Que el día 30 de mayo de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los servicios de planificación familiar.   |   |    |
| Que se ha detectado la necesidad de modificar la Norma, a efecto de otorgar mayores alternativas a los gobernados, lo cual no implica crear nuevas obligaciones para los particulares.  |   |    |
| Que el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece la posibilidad de modificar las normas oficiales mexicanas sin seguir el procedimiento para su elaboración, siempre y cuando esto no implique crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien incorporar especificaciones más estrictas, se tiene a bien expedir la siguiente:   |   |    |
| RESOLUCIÓN POR LA QUE SE MODIFICA LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-005-SSA2-1993, DE LOS SERVICIOS DE PLANIFICACION FAMILIAR.  |   |    |
| UNICO. La Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, De los servicios de planificación familiar, se modifica, para quedar de la siguiente manera:  |   |    |
| <b>NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-005-SSA2-1993,<br/>DE LOS SERVICIOS DE PLANIFICACION FAMILIAR</b>   |   |    |
| <b>INDICE</b>   |   |    |
| 0.  | Introducción  |    |
| 1.  | Objetivo y campo de aplicación                        |    |
| 2.  | Definiciones  |    |
| 3.  | Simbolos, abreviaturas y nomenclatura                 |    |
| 4.  | Disposiciones generales                               |    |
| 5.  | Métodos anticonceptivos                               |    |
| 5.1   | Métodos hormonales orales                             |    |
| 5.2   | Métodos hormonales inyectables                        |    |
| 5.3   | Métodos hormonales postcoito                          |    |
| 5.4   | Métodos hormonales subdérmicos                        |    |
| 5.5   | Dispositivos intrauterinos                            |    |
| 5.6   | Oclusión tubaría bilateral                            |    |
| 5.7   | Vasectomía  |    |
| 5.8   | Métodos de barrera y espermicidas                     |    |
| 5.9   | Métodos naturales o de abstinencia periódica          |    |
| 5.10  | Método de lactancia y amenorrea                       |    |
| 6.  | Identificación de casos de esterilidad e infertilidad |    |
| 7.  | Concordancia con normas internacionales y mexicanas   |    |
| 8.  | Bibliografía  |    |
| 9.  | Observancia de la Norma                               |    |
| 10.   | Vigencia  |    |
| 11.   | Apéndices informativos                                |    |

Cuatro tabletas como primera dosis lo antes posible, pero no después de 120 horas después del coito no protegido. Administrar una segunda dosis de cuatro tabletas 12 horas después de la primera dosis.

## 2. Hormonales orales de progestina sola

- Tabletatas que contienen levonorgestrel 750 µg.
- *Dosis total 2 tabletas.*

Una tableta como primera dosis lo antes posible, pero no después de 120 horas después del coito no protegido. Administrar una segunda dosis de una tableta, 12 horas después de la primera dosis.

Un esquema simplificado consiste en la administración de las dos tabletas juntas lo antes posible, pero no después de 120 horas después del coito no protegido.

- Tabletatas que contienen levonorgestrel 30 µg.
- *Dosis total 50 tabletas.*

Veinticinco tabletas como primera dosis lo antes posible, pero no después de 120 horas después del coito no protegido. Administrar una segunda dosis de 25 tabletas, 12 horas después de la primera dosis.

Es hasta entonces que se desata una confrontación entre los grupos más conservadores de la sociedad mexicana, encabezados por Provida y la jerarquía católica, y el gobierno del presidente Fox y su secretario de Salud. Como recuerda el propio Julio Frenk:

En ese entonces Santiago Creel era secretario de Gobernación, y él, que es un hombre abierto, un hombre que cree en el diálogo, me llamo por teléfono. Nunca me sugirió dar marcha atrás, fue muy respetuoso, pero sí me pidió que me sentara a platicar con la jerarquía eclesiástica. Yo le dije que desde luego, porque no solamente creo en el diálogo sino que procurararlo era mi obligación como servidor público. Es un derecho de petición de audiencia que ningún gobierno democrático puede negar.<sup>91</sup>

Es así que el doctor Frenk se reúne con el cardenal Norberto Rivera Carrera, a fin de que las partes más controversiales de la NOM le fueran explicadas y no quedara duda de los criterios científicos que se tomaron en

<sup>91</sup> Ortiz, Mauricio y Frenk, *op. cit.*, nota 54, p. 316.

cuenta para su adopción. En aquella reunión, el doctor Frenk tuvo tiempo de aclarar otras dos cosas al cardenal. Primero, que aunque mucha gente seguía pensando que la píldora del día siguiente era la famosa RU486, que sí produce abortos, la píldora aprobada en la norma era un anticonceptivo hormonal. Segundo, que basándose en las pruebas científicas, él podía afirmar que el anticonceptivo autorizado no era abortivo.<sup>92</sup>

Continúa narrando el doctor Frenk:

El cardenal se tranquilizó, pero me dijo que ellos tenían relación con algunos doctores y científicos que sostenía lo contrario. Yo le propuse que organizáramos una reunión para que ellos pudieran discutir el punto con los expertos en biología de la reproducción del Instituto Nacional de la Nutrición, del Instituto Nacional de Perinatología y de la propia Secretaría de Salud. [...] Finalmente, mi última declaración fue que la Norma Oficial Mexicana constituía una revisión completa de todas las opciones de anticoncepción disponibles para las parejas mexicanas. Claro, lo que habían destacado los medios, porque era tema de escándalo, era la anticoncepción de emergencia. Pero la norma incluía todo: desde la abstinencia, el método *Billings* y el ritmo, hasta la anticoncepción convencional hormonal, los condones femeninos, que tampoco estaban antes, y sí, también la anticoncepción de emergencia.<sup>93</sup>

A raíz de este encuentro, el secretario Frenk aceptó reunirse en una mesa de discusión con grupos conservadores para hacerles las mismas observaciones hechas al cardenal, y despejar las dudas de si el accionar de la PAE era abortivo o no.

El propio secretario Creel instaló en sus oficinas la mesa correspondiente con los responsables del tema dentro de la Conferencia del Episcopado Mexicano. También llevaron a algunos ginecólogos que son asesores de la Iglesia Católica y tienen una posición distinta a la oficial, y acordamos que se discutiera. Yo llegué armado, y no exagero, con una carpeta de quince centímetros de espesor con todos los documentos relacionados con el caso. La gente del área de salud reproductiva de la Secretaría hizo un gran trabajo, e invitamos también a las principales expertas a nivel nacional para discutir el tema. Posteriormente fui también con el Comité Ejecutivo Nacional del PAN y ahí repetí lo mismo. No escatimé esfuerzo en dialogar, porque el diálogo era una parte central de mi mandato.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 320.

<sup>94</sup> *Idem.*

## VII. INCLUSIÓN DE LA PÍLDORA ANTICONCEPTIVA DE EMERGENCIA EN EL CUADRO BÁSICO DE MEDICAMENTOS

Si bien es cierto que la modificación a la NOM incluía a la PAE dentro de los métodos de planificación familiar, hasta ese momento el “producto dedicado” levonorgestrel no podía utilizarse en las instituciones públicas de salud. Esto era así debido a un Acuerdo firmado el 24 de diciembre de 2002 por el entonces presidente Vicente Fox Quesada, mediante el cual las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud:

Solo deberán utilizar los insumos establecidos en el cuadro básico para el primer nivel de atención médica y, para el segundo y tercer nivel, el catálogo de insumos. Para tal efecto, se contará con el cuadro básico y catálogo de medicamentos; auxiliares de diagnóstico; material de curación, y de instrumental y equipo médico.

En la adquisición de insumos, las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud deberán ajustarse al agrupamiento, dosificación y codificación, establecidos en el cuadro básico y en el catálogo, así como a los lineamientos de control de inventarios e intercambio y aprovechamiento de excedentes señalados en los mismos.<sup>95</sup>

Ante esta restricción, diversos grupos de la sociedad civil organizada, como el Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva (GIRE, A. C.), pidieron la inclusión de los anticonceptivos de emergencia entre los medicamentos necesarios y obligatorios para todas las instituciones públicas del Sector Salud en su primer nivel de atención, a fin de “garantizar su difusión, abasto eficiente y oportuno, así como su prescripción racional y venta a un costo razonable”.<sup>96</sup>

El organismo a quien iban dirigidos los pedidos de inclusión era el Consejo de Salubridad General (CSG), el cual “es un órgano colegiado, de origen constitucional, que de acuerdo con sus atribuciones elabora, actualiza,

<sup>95</sup> *DOF*, Acuerdo por el que se Establece que las Instituciones Públicas del Sistema Nacional de Salud solo deberán utilizar los Insumos establecidos en el Cuadro Básico para el Primer Nivel de Atención Médica y, para Segundo y Tercer Nivel, el Catálogo de Insumos, México, 24 de diciembre de 2002.

<sup>96</sup> Flores, Alonso y Winocur, Mariana, “La anticoncepción de emergencia en el cuadro básico afianza los derechos reproductivos”, *Boletín de Prensa*, GIRE, 12 de julio de 2005, <http://www.gire.org.mx/publica2/Bolet%EDnPAECuadroB%E1sico120705.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2013).

publica y difunde el Cuadro Básico de Insumos para el primer nivel de atención médica y el Catálogo de Insumos para el segundo y tercer nivel”.<sup>97</sup>

De acuerdo al doctor Tapia:

Se tiene que dar una solicitud del productor [del medicamento] ante el Consejo de Salubridad General de hacer su incorporación al Cuadro Básico. El Cuadro Básico es muy relevante, porque si no está en ese catálogo de medicamentos no hay posibilidad de ser adquirido por las instituciones públicas. Entonces es una condición *sine qua non* para que un producto pase por ese filtro y ahí tenemos un proceso muy interesante: está en la Norma, por lo tanto hay que incluirlo para que fuese adquirido por las instituciones públicas, porque puede ser adquirido por cualquier otro fuera de las instituciones públicas pero para poder ser efectivo en las instituciones tenía que entonces pasar a ser un integrante del Cuadro Básico. Es ahí dónde viene otro proceso de revisión de la evidencia científica. Más allá de lo que nosotros pudimos haber documentado y consensuado, en el Comité se ratifica, se verifica y se ratifica entre un grupo independiente, que se dedica a ver los pros y contras de la incorporación de un producto. Entonces pasó a un segundo espacio, digamos, de análisis en el cual deciden que debe ser incorporado al Cuadro Básico, y se le da la incorporación y por eso en ese momento tiene que entrar o entra al catálogo de opciones de adquisiciones por el sector público [...]

[La NOM y el CSG] Son dos organizaciones totalmente diferentes. Curiosamente no tienen nada que ver una con la otra. Son estructuras con funciones diferentes, lo cual habla de la fortaleza del argumento. Es decir, había la suficiente evidencia científica para que fuese parte de la Norma, y segundo había la suficiente evidencia para considerar que no está violentando ningún otro proceso biológico ni de derecho de la propia persona.<sup>98</sup>

Fundado en 1841 con el nombre de Consejo Superior de Salubridad, el Consejo de Salubridad General adopta en 1917 su nombre actual y es elevado a rango constitucional (artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), dependiendo directamente del presidente de la República. Tiene como mandato principal la emisión de disposiciones obligatorias en materia de salubridad general, y representa la segunda autoridad sanitaria del país, precedido únicamente por el titular del Ejecutivo Federal.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Consejo de Salubridad General, *Cuadro básico y catálogo de instrumental y equipo médico*, t. I. Instrumental, México, Comisión Institucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, 2012, p. IX.

<sup>98</sup> Tapia Conyer, Roberto y Motta Murguía, Lourdes, *cit.*, nota 71.

<sup>99</sup> Kershenobich Stalnikowitz, David, “El Consejo de Salubridad General”, *Gaceta Médica de México*, México, vol. 148, núm. 6, noviembre-diciembre de 2012, pp. 598-600.

El cuadro básico se estableció hace más de dos décadas para garantizar que las prioridades del Gobierno en materia de medicamentos no fueran un acto caprichoso del secretario en turno o estuvieran sujetas a presiones por parte de las empresas farmacéuticas. El proceso colegiado es un blindaje en contra de cualquier posible falta de transparencia. Un avance que se dio en la administración de Frenk, es que se publicó un nuevo reglamento de la Comisión Revisora del Cuadro Básico, para que la decisión de incluir, o no, un medicamento se basara en criterios explícitos de fármaco-economía.<sup>100</sup>

Sigue comentando el doctor Frenk:

Además, los distintos actores sociales tienen el derecho de iniciar el proceso de revisión del cuadro básico solicitando la inclusión de algún fármaco, cosa que ocurrió en este caso. Tampoco fue una decisión arbitraria de mi parte. El grupo interinstitucional de salud reproductiva, que fue quien originalmente había solicitado la revisión de la norma, obviamente dio el siguiente paso lógico que fue solicitar la inclusión de la anticoncepción de emergencia en el cuadro básico. Por su parte, una de las empresas que producen el medicamento también solicitó su inclusión, como sucede normalmente con todas las empresas productoras de medicamentos, ya que es la única manera en que el gobierno puede comprar sus productos. Esto también toma tiempo, ya que es un proceso colegiado donde hay mucha deliberación.<sup>101</sup>

De acuerdo al artículo 28 de la Ley General de Salud, entre las obligaciones del CSG se encuentra la creación del Cuadro Básico de Medicamentos:

habrá un Cuadro Básico de Insumos para el primer nivel de atención médica y un Catálogo de Insumos para el segundo y tercer nivel, elaborados por el Consejo de Salubridad General a los cuales se ajustarán las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, y en los que se agruparán, caracterizarán y codificarán los insumos para la salud. Para esos efectos, participarán en su elaboración: La Secretaría de Salud, las instituciones públicas de seguridad social y las demás que señale el Ejecutivo Federal.<sup>102</sup>

A pregunta expresa sobre la representatividad democrática del Consejo de Salubridad General, la doctora Motta comentó lo siguiente:

<sup>100</sup> Ortiz, Mauricio y Frenk, *op. cit.*, nota 54, p. 321.

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> Ley General de Salud, México, título tercero, capítulo I, artículo 28, 2013.



Los productos dedicados, es decir, estos nuevos que hay que son dos pastillas [...], esos estaban en el sector privado. En el sector público no. Entonces era necesario que, después de que ya estaban en la Norma, se hiciera un procedimiento para que tuvieran también las mujeres acceso a ese producto dedicado y además de que no se incurriera en desperdicios, porque cada persona que fuera y pidiera [la PAE] le tenían que dar completo y luego las otras [pastillas] no las iba a usar. Entonces es cuando se hace el procedimiento de inclusión en el Cuadro Básico. Ese efectivamente se hace dentro del Consejo de Salubridad General. Hay un Comité Interinstitucional del Cuadro Básico. ¿Quiénes están ahí? Están todas las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud: está el IMSS, está el ISSSTE, Pemex, Sedena, hay organizaciones de la sociedad civil, sí, pero ya a otro nivel. Ahí está por ejemplo la Academia Nacional de Medicina, la Academia Mexicana de Cirugía, la UNAM. Esa es la sociedad civil que participa. Hay una organización defensora de los derechos sexuales y reproductivos; no tiene ningún tipo de interacción con el Comité Interinstitucional. Ahí es distinto: hay organizaciones de la sociedad civil, sí, pero hay ya muy científicas; la decisión de política pública ya va vinculada con otras cosas.<sup>103</sup>

Como se mencionó, el CSG es un organismo eminentemente científico y médico, y aunque están presentes organizaciones que representan los intereses de la sociedad, estos son de corte técnico. De acuerdo al artículo 3 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General vigente en 2005, este se encontraba integrado por un presidente, que es el secretario de Salud, un secretario, y vocales tanto titulares como auxiliares.<sup>104</sup> Los vocales titulares eran los siguientes:

- Titular del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Director General de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A. C.
- Presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A. C.

<sup>103</sup> Tapia Conyer, Roberto y Motta Murguía, Lourdes, *cit.*, nota 71.

<sup>104</sup> *DOF*, Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, México, capítulo II, artículo 3, 30 de octubre de 2002.



- Representante de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A. C.
- Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Director General del Instituto Politécnico Nacional.
- Secretario de Desarrollo Social.
- Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Presidente Ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud, A. C.<sup>105</sup>

Actualmente también son parte del CSG los siguientes secretarios:

- Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Secretario de Economía.
- Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Secretario de Educación Pública.<sup>106</sup>

Aunque en 2005 se mencionaba que los vocales auxiliares serían aquellos que a invitación del presidente del CSG se consideraran necesarios, de acuerdo al artículo 4 del Reglamento actualmente vigente, los vocales auxiliares son quienes pueden observarse en la tabla de la siguiente página.<sup>107</sup>

Para apoyar las actividades del CSG, su Reglamento Interno prevé la creación de diversos comités y comisiones. En el artículo 14 del Reglamento del 30 de octubre de 2002 se estipulaba que la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud (CICBCISS) sería la encargada de elaborar el Cuadro Básico de Insumos para el primer nivel de atención médica y el Catálogo de Insumos para el segundo y tercer nivel.<sup>108</sup> De acuerdo al Reglamento, dicha Comisión debía estar integrada por el secretario del Consejo de Salubridad General, quien fungía como presidente, y por los miembros titulares del Consejo que representaban a los organismos enlistados:<sup>109</sup>

<sup>105</sup> *Idem.*

<sup>106</sup> *DOF*, Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, México, capítulo II, artículo 3, 11 de diciembre de 2009.

<sup>107</sup> *Idem.*

<sup>108</sup> *DOF*, *op. cit.*, nota 104.

<sup>109</sup> *DOF*, Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, México, capítulo I, artículo 1, 27 de mayo de 2003.

Tabla. Vocales auxiliares actuales del Consejo de Salubridad General

|   |  |
|---|--|
| Secretario de Salud de la Zona Noroeste                               | Director General Adjunto de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina         |
| Secretario de Salud de la Zona Centro                                 | Secretario de Salud de la Zona Noreste                                       |
| Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal                 | Secretario de Salud de la Zona Sureste                                       |
| Subdirector Corporativo de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos   | Coordinador General de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación     |
| Presidente de la Sociedad Mexicana de Salud Pública, A. C.            | Presidente de la Academia Mexicana de Pediatría, A. C.                       |
| Presidente de la Asociación Nacional de Hospitales Privados, A. C.    | Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Farmacéuticas, A. C.          |
| Presidente del Colegio Mexicano de Licenciados en Enfermería, A. C.   | Presidente del Colegio Médico de México, A. C.                               |
| Presidente de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica         | Presidente del Consejo de Ética y Transparencia de la Industria Farmacéutica |
| Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación |  |

- Secretaría de Salud.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Secretaría de la Defensa Nacional.

Actualmente, también son parte de la Comisión los representantes de estas instituciones:<sup>110</sup>

- Secretaría de Marina.
- Petróleos Mexicanos.
- Secretaría de Salud del Distrito Federal.

La Comisión tiene por objeto elaborar, actualizar y difundir el Cuadro Básico y el Catálogo, mediante “un proceso sustentado en criterios de transparencia, de eficiencia, e incorporando la evidencia de los avances de la ciencia y la tecnología en medicina para fomentar la calidad y el uso racional de los insumos en las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud”;<sup>111</sup> para ello cuenta con varios comités técnicos específicos, entre los que se encuentran:

- a) De Medicamentos.
- b) De Material de Curación.
- c) De Auxiliares de Diagnóstico.
- d) De Instrumental y Equipo Médico.

En el artículo 14 del Reglamento de 2003 se establecían los lineamientos para elaborar y revisar permanentemente el Cuadro Básico y Catálogo con el fin de efectuar su actualización mediante los procesos de inclusión, modificación o exclusión de los insumos.<sup>112</sup> Aunque actualmente ha cambiado el Reglamento, la revisión, valoración, evaluación y dictamen de cada una de las solicitudes de actualización del Cuadro Básico y Catálogo debe seguirse apegando al Reglamento Interior de la Comisión, y el proceso debe de fundamentarse en la revisión de la información entregada a la Comisión por los solicitantes, la cual precisa de incluir aspectos clínicos, de

<sup>110</sup> *DOF*, Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, México, capítulo II, artículo 4, 22 de junio de 2011.

<sup>111</sup> *DOF*, Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, México, capítulo II, artículo 5, 22 de junio de 2011.

<sup>112</sup> *DOF*, Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, México, capítulo III, sección II, artículo 14, 27 de mayo de 2003.

farmacovigilancia, tecnovigilancia y aspectos económicos relacionados con el insumo.

En el artículo 24 del Reglamento de 2003 se mencionaba que las instituciones prestadoras de servicios de salud, las organizaciones científicas o los proveedores que deseaban incluir nuevos medicamentos en el Cuadro Básico debían de presentar los siguientes documentos:<sup>113</sup>

- Nombre genérico del producto.
- Registro sanitario vigente.
- Nombre comercial del mismo en caso de existir.
- Forma farmacéutica.
- Presentación.
- Fórmula cuantitativa del o de los principios activos y de los aditivos.
- Información bibliográfica reciente y de validez científica de cada uno de los componentes de la fórmula que se refieran a la farmacocinética, farmacodinamia, clínica, y terapéutica sustentada en estudios controlados, útiles para la práctica médica basada en evidencias.
- Cédula con la propuesta de descripción genérica del insumo que se solicita actualizar.
- Caducidad y condiciones de almacenamiento.
- Estudios de farmacoeconomía, que pueden ser desde minimización de costos, análisis de costo-efectividad, de costo-utilidad, de costo-beneficio, hasta precios unitarios.
- En el caso de proveedores, manifiesto de contar con capacidad de abasto a las instituciones de salud y con un sistema de farmacovigilancia y notificación inmediata a la Secretaría de Salud de interacciones de medicamentos o reacciones adversas severas.

El proceso a seguir para la aprobación de un nuevo medicamento es el mismo actualmente que en el 2003. La información es evaluada por los miembros del Comité, quienes dictaminan por consenso la idoneidad de cada solicitud. Los proyectos de actualización del Cuadro Básico y Catálogo “deben de colocarse en la página de Internet del Consejo, a efecto de que los interesados puedan opinar por escrito y medio magnético sobre su contenido dentro del plazo de diez días naturales y la Comisión determine lo conducente”;<sup>114</sup> en cualquier caso, la Comisión:

<sup>113</sup> *DOF*, Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, México, capítulo V, artículo 24, 27 de mayo de 2003.

<sup>114</sup> *DOF*, Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, México, capítulo V, artículo 26, 27 de mayo de 2003.

dará respuesta a cada uno de los comentarios, informando los fundamentos técnicos que sirvieron de base al dictamen. En los casos de que el dictamen no sea favorable a la solicitud de actualización, el solicitante solo podrá presentar una nueva solicitud cuando hayan transcurrido cuatro meses a partir de la fecha de emisión del dictamen correspondiente, siempre y cuando se aporten nuevos elementos que la justifiquen.<sup>115</sup>

Las actualizaciones del Cuadro Básico y Catálogo, que se aprueben en las actas respectivas, surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación en el *DOF*.<sup>116</sup>

Ante la demanda social de hacer accesible la PAE a las mexicanas usuarias de las instituciones públicas de salud, el 8 de marzo de 2005 se presenta ante la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, la solicitud para la inclusión de comprimidos de 0.75 mg de Levonorgestrel, a fin de que este pueda ser adquirido por las instituciones públicas de salud. El 18 de mayo la Comisión Interinstitucional dictamina como procedente la inclusión del fármaco en el Cuadro Básico, considerando principalmente que en la resolución que modifica la NOM 005-SSA2-1993 de los Servicios de Planificación Familiar, en la sección 5 “métodos anticonceptivos”, inciso 5.3 “anticoncepción hormonal poscoito,” se menciona al levonorgestrel como alternativa del método Yuzpe, y resuelve que se integre en la sección de Cuadro Básico (Primer Nivel) de la Vigésima Segunda Actualización del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos.<sup>117</sup>

Del 27 de mayo al 5 de junio, y atendiendo a lo que señala el artículo 26 del Reglamento Interior de la CICBCISS, el proyecto se coloca en la página web del Consejo por 10 días naturales, a efecto de que los interesados pudieran opinar sobre su contenido. No se recibieron comentarios en contra de la inclusión del levonorgestrel en el Cuadro Básico.<sup>118</sup>

Finalmente, el 11 de julio de 2005 se publica en el *DOF* la Vigésima Segunda Actualización del Cuadro Básico de Medicamentos, que ya incluye la “píldora del día siguiente” como parte de los medicamentos accesibles para los pacientes del Sector Salud.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> Biblioteca CEDAW, *op. cit.*, nota 65, pp. 1-4.

<sup>118</sup> *Idem.*

<sup>119</sup> *DOF*, *Vigésima segunda actualización del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos*, México, 11 de julio de 2005.

## Ilustración 2. Copia del *DOF* donde se publica la vigésima segunda actualización del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos

74 (Segunda Sección)

DIARIO OFICIAL

Lunes 11 de julio de 2005

### CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL

#### **VIGÉSIMA Segunda Actualización del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Consejo de Salubridad General.

#### **VIGÉSIMA SEGUNDA ACTUALIZACION DEL CUADRO BASICO Y CATALOGO DE MEDICAMENTOS**

La Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, con fundamento en los artículos 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 17 fracción V y 28 de la Ley General de Salud; 5o. fracción X, 13 fracción I y 14 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General; primero, tercero fracción I, cuarto, quinto y sexto fracción II del Acuerdo por el que se establece que las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud sólo deberán utilizar los insumos establecidos en el cuadro básico para el primer nivel de atención médica y, para segundo y tercer nivel, el catálogo de insumos; 1, 3, 5 fracción I, 24 y 26 del Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, y

#### **CONSIDERANDO**

Que mediante el Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002, por el que se establece que las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud sólo deberán utilizar los insumos establecidos en el cuadro básico para el primer nivel de atención médica, y para segundo y tercer nivel el catálogo de insumos, se creó el Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos.

Que la finalidad del Cuadro Básico y Catálogo consiste en tener al día la lista de los medicamentos que se requieren en las instituciones del sector salud para atender los principales problemas de salud de la población mexicana.

Que la aplicación del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos en la Administración Pública Federal ha permitido contar con un sistema único de clasificación y codificación de insumos para la salud, lo cual ha contribuido a homogeneizar las políticas de adquisición de las instituciones públicas federales del Sistema Nacional de Salud.

Que los insumos para la salud son un componente esencial de la atención a la salud, por lo que es necesario garantizar su efectividad y seguridad, su abasto eficiente y oportuno, su prescripción racional y su venta a un costo razonable.

Que en atención a las anteriores consideraciones, la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud expide la Vigésima Segunda Actualización del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos.

#### **INCLUSIONES**

#### **CUADRO BASICO**

#### **GRUPO 19. PLANIFICACION FAMILIAR**

#### **LEVONORGESTREL**

| Clave | Forma farmacéutica   | Indicaciones                         | Vía de administración y dosis  |
|-------|--|--------------------------------------|--|
| 2210  | COMPRIMIDO<br>Cada comprimido contiene:<br>Levonorgestrel 0.750 mg<br>Envase con 2 comprimidos | Anticonceptivo hormonal<br>poscoito. | Oral<br>Mujeres en edad fértil,<br>incluyendo las adolescentes:<br>1 comprimido que debe ser<br>tomado lo antes posible después<br>de una relación sexual sin<br>protección, y a más tardar dentro<br>de las siguientes 72 horas.<br>El segundo comprimido debe ser<br>tomado 12 horas después del<br>primero.<br>Ante la presencia de vómito en<br>las 3 horas posteriores a la<br>primera dosis, tomar de<br>inmediato el segundo<br>comprimido. |

Si bien los grupos conservadores ya no se habían pronunciado más, a partir de las reuniones sostenidas con el secretario Frenk, a raíz de la inclusión de la PAE en el cuadro básico de medicamentos surgió de nuevo una oleada de ataques hacia la persona del secretario, y presiones al gobierno del presidente Fox para que lo removiera de su cargo.<sup>120</sup>

Comenta el doctor Frenk:

Igual que había ocurrido un año antes, hablé por teléfono con el secretario de Gobernación, que ahora era Carlos Abascal. Con mucho respeto me preguntó si podía revertirse la decisión motivo de la nueva controversia con los grupos conservadores. Yo le dije que no, que el proceso del cuadro básico había concluido y que ya estaba publicado. Le dije que se podía solicitar una nueva revisión, algo que de todos modos ocurre constantemente, estimando que el proceso tomaría más de un año, como había ocurrido en el caso presente. Le propuse que lo discutiéramos más a fondo porque yo creía que había un problema de mala información.<sup>121</sup>

## VIII. CONCLUSIÓN

El proceso mediante el cual se modificó la NOM 005-SSA2-1993, de los servicios de planificación familiar, a fin de incluir a la anticoncepción de emergencia, y su subsiguiente incorporación al Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos, fue el resultado de una serie de consultas y debates entre diversos elementos de la sociedad mexicana, propiciado por el propio Gobierno de la República. Esta muestra de participación ciudadana no se había dado nunca en nuestro país, y muy pocas instituciones han seguido su ejemplo.

Si bien no estuvo exento de controversias y los grupos con visiones antagónicas no cambiaron sus opiniones, sí podemos decir que el deliberar y proponer argumentos, tomando como base los conocimientos médicos y científicos, rindió frutos, e incluso quienes no estuvieron conformes con el resultado final, no pudieron argumentar que sus voces habían sido ignoradas o que nunca se les convocó a las deliberaciones.

Sin duda, este es uno de los pocos ejemplos de éxito en nuestro país en donde la sociedad organizada pide ser escuchada y al final del proceso obtiene los resultados deseados. Si la democracia deliberativa basada en argumentos lógicos y científicos estuviera más extendida en México, tal vez

<sup>120</sup> Ortiz, Mauricio y Frenk, *op. cit.*, nota 54, p. 322.

<sup>121</sup> *Idem.*

muchos de los conflictos que por años han enfrentado a nuestra sociedad estarían en vías de ser resueltos de forma pacífica y democrática.

Como menciona el doctor Frenk:

Para mí, lo más importante fue poner en claro que las políticas públicas no son decisiones caprichosas que toma un funcionario de acuerdo a sus preferencias ideológicas personales. Son procesos colegiados y transparentes. La revisión de la NOM sobre planificación familiar, que tomó tres años, y la revisión del cuadro básico, que tomó año y medio, se llevaron a cabo con sumo cuidado y con la participación de expertos, organizaciones, instituciones y miembros de la sociedad civil. Ambos casos fueron resultado de una reflexión razonada y ampliamente informada, y constatan de manera cristalina que, el gobierno del presidente Fox, debe ser considerado no un gobierno de derecha sino de derechos.<sup>122</sup>

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- BARBER, Brendan R., “Participatory Democracy in Health Care: The Role of the Responsible Citizen”, *Trends in Health Care, Law and Ethics*, Nueva Jersey, vol. 7, núm. 3-4, 1992.
- BIBLIOTECA CEDAW, “Cronología de la AE en México”, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, 2012, [http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu\\_superior/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/6\\_derechos\\_sexuales\\_rep/0.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/6_derechos_sexuales_rep/0.pdf) (consultada el 15 de noviembre de 2013).
- CHEMEXPER, “Levonorgestrel”, Base de datos de ChemExper, 2013, <http://www.chemexper.com/chemicals/supplier/cas/797-63-7.html> (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- COFEPRIS, Registro Sanitario de Medicamentos, 2001, <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Documents/RegistroSanitarioMedicamentos/REGHERB2001.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013; artículo 4o., capítulo I, *De los Derechos Humanos y sus Garantías*.
- CROXATTO, Horacio B., “Pituitary-Ovarian Function following the Standard Levonorgestrel Emergency Contraceptive dose or a Single 0.75 mg dose Given on the Days preceding Ovulation”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 70, núm. 6, 2004.
- CSG, “Cuadro básico y catálogo de instrumental y equipo médico”, México, Comisión Institucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, 2012, t. I. Instrumental.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 323.



- DE BARBIERI, Teresita, “Derechos reproductivos y sexuales. Encrucijada en tiempos distintos”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, vol. 62, núm. 1, enero-marzo de 2000.
- DOF, Acuerdo por el que se establece que las Instituciones Públicas del Sistema Nacional de Salud solo deberán utilizar los Insumos establecidos en el Cuadro Básico para el Primer Nivel de Atención Médica, y para Segundo y Tercer Nivel, el Catálogo de Insumo, México, 24 de diciembre de 2002.
- , Norma Oficial Mexicana, NOM-005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, México, 30 de junio de 1994.
- , Proyecto de Norma Oficial Mexicana, NOM-005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, México, 22 de noviembre de 1993.
- , Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, México, 27 de mayo de 2003.
- , Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud, México, 22 de junio de 2011.
- , Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, México, 30 de octubre de 2002.
- , Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, México, 11 de diciembre de 2009.
- , Resolución por la que se Modifica la Norma Oficial Mexicana, NOM-005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, México, 21 de enero de 2004.
- , Vigésima segunda actualización del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos, México, 11 de julio de 2005.
- DURAND, Marta *et al.*, “On the Mechanisms of Short-Term Levonorgestrel Administration in Emergency Contraception”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 64, núm. 4, 2001.
- EDGREN, Richard A. y Stanczyk, Frank Z., “Nomenclature of the Gonane Progestins”, *Contraception*, vol. 60, núm. 6, 1999.
- Encyclopædia Britannica Online, “Levonorgestrel (Hormone)”, Chicago, Encyclopædia Britannica, 2013, <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/338040/levonorgestrel> (consultado el 15 de noviembre de 2013). Entrevista con el doctor Roberto Tapia Conyer y la doctora Lourdes Motta Murguía el 22 de octubre de 2013.
- FIGO, “Mecanismo de acción ¿De qué modo las píldoras anticonceptivas de emergencia de levonorgestrel (PAE de LNG) previenen el embarazo? Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia, Nueva York, 2001, [www.figo.org/files/figo-corp/ICECFIGO\(MOA\\_FINAL\\_2011SPA\).pdf](http://www.figo.org/files/figo-corp/ICECFIGO(MOA_FINAL_2011SPA).pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).

- FLORES, Alonso y Winocur, Mariana, “La anticoncepción de emergencia en el cuadro básico afianza los derechos reproductivos”, Boletín de prensa, GIRE, 12 de julio de 2005, <https://www.gire.org.mx/publica2/Bolet%EDnPAECuadroB%E1sico120705.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- GÓMEZ, Carolina *et al.*, “Frenk: no se modificarán políticas de salud por presiones de la Iglesia”, *La Jornada*, 3 de febrero de 2004, <http://www.jornada.unam.mx/2004/02/03/040n1soc.php> (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- HAPANGAMA, Dharani *et al.*, “The Effects of Peri-ovulatory Administration of Levonorgestrel on the Menstrual Cycle”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 63, núm. 3, 2001.
- INEGI, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009. Panorama Sociodemográfico de México. Principales resultados, México, 2009.
- KERSHENOBICH STALNIKOWITZ, David, “El Consejo de Salubridad General”, *Gaceta Médica de México*, México, vol. 148, núm. 6, noviembre-diciembre de 2012.
- KRIEGER, Nancy, “On Becoming a Public Health Professional: Reflections on Democracy, Leadership, and Accountability”, *Journal of Public Health Policy*, Oxford, vol. 11, núm. 4, 1990.
- LARSON, Lon N. *et al.*, “Values, Participatory Democracy, and Health care Reform”, *The American Journal of Pharmaceutical Education*, Virginia, vol. 58, núm. 4, 1994.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, 2012.
- Ley General de Salud, México, 2013.
- LEYVA-LÓPEZ, Ahidee, “Anticoncepción de emergencia en estudiantes mexicanos”, *Salud Pública de México*, México, INSP, vol. 52, núm. 2, marzo-abril de 2010.
- MARIONS, Lena, “Emergency Contraception with Mifepristone and Levonorgestrel: Mechanism of Action”, *Obstetrics and Gynecology*, Washington, vol. 100, núm. 1, 2002.
- MARTIN, Graham P., *Public Participation in Health: Theory, Policy and Practice in user Involvement in Cancer-genetics Pilots*, Universidad de Nottingham, tesis para obtener el grado de doctor en Filosofía, 2009.
- MELÉNDEZ ELIZALDE, Tania L., “Derechos reproductivos: los valores y las políticas públicas”, *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, vol. 23, núm. 149, mayo-junio de 2008.
- MOTTA-MURGUÍA, Lourdes y Tamés, Regina, “Mecanismos de democracia deliberativa al servicio de los derechos sexuales y reproductivos: el caso de la anticoncepción de emergencia en México”, en Cabal, Luisa y Motta, Cristina (comp.), *Más allá del derecho: Justicia y género en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, CESO, 2005.

- NOÉ, Gabriela *et al.*, “Contraceptive Efficacy of Emergency Contraception with Levonorgestrel given Before or After Ovulation”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 81, núm. 5, 2010.
- NOVIKOVA, Natalia *et al.*, “Effectiveness of Levonorgestrel Emergency Contraception given Before or After Ovulation – a Pilot Study”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 75, núm. 2, 2007.
- OKEWOLE, Idris A. *et al.*, “Effect of Single Administration of Levonorgestrel on the Menstrual Cycle”, *Contraception*, Amsterdam, vol. 75, núm. 5, 2007.
- OMS, *Fact Sheet on the Safety of Levonorgestrel-alone Emergency Contraceptive Pills (LNG ECPs)*, 2010, [whqlibdoc.who.int/hq/2010/WHO\\_RHR\\_HRP\\_10.06\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2010/WHO_RHR_HRP_10.06_eng.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- , “Public Health”, 2013, [www.who.int/trade/glossary/story076/en/](http://www.who.int/trade/glossary/story076/en/) (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- ONU, Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, Beijing, 1995, [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/health.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/health.htm) (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- , “World Population Monitoring 2001”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Nueva York, 2001, [www.un.org/esa/population/publications/wpm/wpm2001.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/wpm/wpm2001.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- OROPEZA ABÚNDEZ, Carlos (coord.), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.
- (coord.), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012.
- ORTIZ, Mauricio y Frenk, Julio, *Camino y destino: una visión personal de las políticas públicas de salud*, México, Cuadernos de Quirón, Memoria, 2009.
- PESEGPA, “Pronunciamento de organizaciones de la sociedad civil sobre la última actualización de la Norma Oficial Mexicana de planificación familiar”, Proyecto de Educación Sexual, Equidad de Género, Prevención de las Adicciones y de la Violencia, 27 de enero de 2004, [http://paideia.synaptium.net/pub/pesegpatt2/educ\\_sexual/anticoncep\\_emergencia/ae.htm](http://paideia.synaptium.net/pub/pesegpatt2/educ_sexual/anticoncep_emergencia/ae.htm) (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- PIAGGIO, Gilda *et al.*, “Timing of Emergency Contraception with Levonorgestrel or the Yuzpe Regimen”, *The Lancet*, Zurich, vol. 353, núm. 9154, 1999.
- PRIJIC-SAMARŽIJA, Snježana, “The Moral Status of Contraception and Openness to Procreation”, *Philosophy and Society*, Serbia, vol. 23, núm. 4, 2012.
- Proclamación de Teherán, *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 34, noviembre-diciembre de

- 1998, [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr38.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr38.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- SALAZAR GARCÍA, Marisol, “Los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres en México en el marco jurídico internacional”, en Galeana, Patricia (comp.), *Los derechos reproductivos de las mujeres en México*, México, Federación Mexicana de Universitarias, 2010.
- SENER, Proceso para la elaboración o modificación de una Norma Oficial Mexicana en materia de gas LP, México, 2012, <http://www.sener.gob.mx/res/198/normalizacion.pdf> (consultada el 15 de noviembre de 2013).
- SITRUK-WARE, Regine, “New Progestagens for Contraceptive use”, *Human Reproduction Update*, vol. 12, núm. 2, 2006.
- Task Force on Postovulatory Methods of Fertility Regulation, “Randomized controlled Trial of Levonorgestrel versus the Yuzpe Regimen of combined Oral Contraceptives for Emergency Contraception”, *The Lancet*, Zurich, vol. 352, núm. 9126, 1998.
- TRUSSELL, James y Raymond, Elizabeth G., *Emergency Contraception: A Last Chance to Prevent unintended Pregnancy*, Nueva York, Universidad de Princeton, 2013, <http://ec.princeton.edu/questions/ec-review.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2013).
- WEALE, Albert, “Democratic Values, Public Consultation and Health Priorities: a Political Science Perspective”, en Oliver, Adam (comp.), *Equity in Health and Healthcare*, Londres, The Nuffield Trust, 2003.
- , “What is so Good about Citizens’ Involvement in Healthcare?”, en Andersson, Edward *et al.* (comp.), *Healthy Democracy: The Future of Involvement in Health and Social Care*, Londres, The National Centre for Involvement, 2006.
- YUZPE, Albert A. *et al.*, “Post Coital Contraception: a Pilot Study”, *The Journal of Reproductive Medicine*, Chicago, vol. 13, núm. 2, 1974.



## VOTACIÓN ELECTRÓNICA EN JALISCO. EXPERIENCIA DE INNOVACIÓN Y CONSOLIDACIÓN TECNOLÓGICA

José Tomás FIGUEROA PADILLA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes jurídicos del sistema de votación electrónica en Jalisco*. III. *Ejercicios y elecciones vinculantes con urna electrónica en Jalisco*. IV. *Escenarios a futuro*.

### I. INTRODUCCIÓN

Si los proyectos innovadores y la modernización siempre son signos de progreso y superación, entonces es factible mejorar la calidad de las democracias a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como las de la información y la comunicación (TIC).

Las TIC, además de mejorar la política y la participación ciudadana en los procesos democráticos de comunicación y decisión, posibilitan que la ciudadanía influya de manera directa en el ejercicio del poder público. De acuerdo con Flavia Freidenberg, las TIC

1) son una fuente de información pública, 2) un espacio para fomentar la transparencia, 3) un mecanismo de control político, 4) generadores de espacios de deliberación ciudadana, 5) generadores de redes entre los ciudadanos, las organizaciones sociales y los actores políticos, 6) favorecen la comunicación horizontal, personalizada y flexible entre los distintos actores, 7) agilizan la comunicación entre representantes y representados, y 8) pueden contribuir para mejorar la calidad de la democracia.\*

Conscientes de estas importantes ventajas, en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (Instituto Electoral) hemos implementado, desde el 2005, una política de generación y socialización de nuevas TIC para dar cumplimiento con las obligaciones establecidas en nuestra normatividad electoral.

\* Freidenberg, Flavia, “Democracia digital”, *Blog Políticas*, <http://gacetapoliticas.blogspot.mx/2013/11/democracia-digital.html>.

A lo largo de casi diez años, hemos destacado en este rubro con la puesta en marcha de un proceso de desarrollo de un sistema electrónico para la recepción del voto, que se ha utilizado de manera exitosa tanto en procesos electorales locales constitucionales —2009 y 2012—, como en una diversidad de actividades de participación ciudadana, tanto a nivel nacional como internacional: procesos de renovación de comités ejecutivos nacionales y estatales de partidos políticos, y renovación de órganos directivos de sindicatos, elecciones escolares, consultas públicas, referendos y presupuestos participativos.

Para el Instituto Electoral es de suma importancia dejar constancia de las diferentes modalidades de participación ciudadana en las que se ha implementado nuestro sistema electrónico de recepción del voto, pues es una oportunidad para compartir las diferentes experiencias vividas con este tipo de herramientas, que hemos logrado capitalizar en la construcción de un sistema electoral más moderno y eficiente, contribuyendo así al fortalecimiento y consolidación de la democracia.

A lo largo del presente artículo ofreceremos, en primer lugar, una visión cronológica que da cuenta de los antecedentes jurídicos que posibilitaron la incorporación del sistema electrónico de recepción del voto, comúnmente conocida como urna electrónica, al escenario electoral de Jalisco. En segundo lugar, compartiremos las experiencias obtenidas en diversos ejercicios y elecciones vinculantes con urna electrónica en Jalisco, en los que se da cuenta, a la par, de la evolución tecnológica a la que ha sido sometida. Finalmente, ofrecemos una breve reflexión en torno a los escenarios a futuro del sistema electrónico de recepción del voto.

## II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA EN JALISCO

La clave para la implementación del sistema de votación electrónica en Jalisco fue la voluntad política de la LVII Legislatura local (2004-2007), en donde tuvieron la visión de modificar la ley electoral e integrar en la misma, mediante un artículo transitorio, la posibilidad de utilizar un sistema electrónico de recepción del voto. De manera paralela, había que considerar la necesidad de hacer un esfuerzo de persuasión e incidencia para convencer a todos los legisladores a través de una visión global del asunto que comprendiera aspectos técnicos, operativos, financieros y políticos que suponían considerar infinidad de detalles y variables para que el proyecto de redacción del artículo transitorio fuese un éxito. Al final, todas las fuerzas

representadas en el Poder Legislativo votaron a favor de añadir este artículo, confirmando que, por encima de sus diferencias ideológicas y con argumentos sobre aspectos técnicos, se puede llegar a acuerdos.

La reforma legal que dio pie a la exploración, diseño, desarrollo y finalmente la implementación y uso del sistema electrónico de recepción del voto en el caso Jalisco tuvo su origen en mayo de 2005, mediante el decreto 20906 que reformaba la Ley Electoral del Estado de Jalisco. Este decreto estableció, en tres artículos transitorios, la forma en que el Instituto Electoral implementaría una prueba piloto de votación electrónica a nivel estatal para el proceso electoral local ordinario 2006:

- El Instituto Electoral deberá formar una comisión especial encargada de analizar, evaluar y desarrollar propuestas sobre la operatividad de un sistema de votación electrónica para las elecciones estatales y municipales dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.
- El Instituto Electoral deberá implementar una prueba piloto de votación electrónica en una muestra a nivel estatal para el proceso electoral de 2006.
- El Instituto deberá informar semestralmente al Congreso del Estado sobre los avances del proyecto de votación electrónica, a partir de la constitución de la comisión especial y hasta que se envíe un informe final sobre el resultado operativo a implementarse en el proceso de 2006, con el objeto de que se cuente con los elementos necesarios para valorar su aplicación en el proceso electoral de 2009.

En agosto de 2008 se realizó una segunda adecuación legal mediante la publicación del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en donde por primera vez se incluye un capítulo específico para votación electrónica denominado “Procedimiento para la recepción del voto por modelos o sistemas electrónicos”. Dicho capítulo consta de cinco artículos con requisitos mínimos que debía reunir el sistema electrónico, dejando al Consejo General del Instituto Electoral en la libertad de establecer, atendiendo a estos requerimientos mínimos, qué tipo de modelo (*hardware* y *software*) implementar, su ámbito geográfico electoral de aplicación y los lineamientos generales de la votación electrónica.

Finalmente, la tercera adecuación legal se realizó en julio de 2011, en el cual se reformaron diversos artículos del Código Electoral, abordando temas relacionados con el uso del sistema electrónico de votación, entre otros, otorgando facultades al Consejo General para modificar la integración de



las mesas directivas de casilla, así como precisiones sobre la aprobación de documentación electoral y características físicas del instrumento de votación. El modelo de urna electrónica debe garantizar el respeto y apego a los principios de la integridad del voto.

Además de garantizar estos principios, debe asegurarse que el modelo deba reunir las siguientes características mínimas:

a) Mostrar los nombres de los candidatos registrados por el Consejo General, de acuerdo con el modelo de boleta electrónica aprobado.

b) Registrar el número total de votantes, y los votos que cada candidato obtenga.

c) Ser de fácil utilización para los electores.

d) Asimismo, la urna electrónica debe instalarse en lugar visible y accesible a los electores, funcionarios de mesa directiva y representantes de los partidos políticos o coalición.

### III. EJERCICIOS Y ELECCIONES VINCULANTES CON URNA ELECTRÓNICA EN JALISCO

La primera prueba piloto en Jalisco se realizó durante las elecciones del 2 de julio del 2006, en las que se instalaron 42 urnas electrónicas —propiedad del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila—.

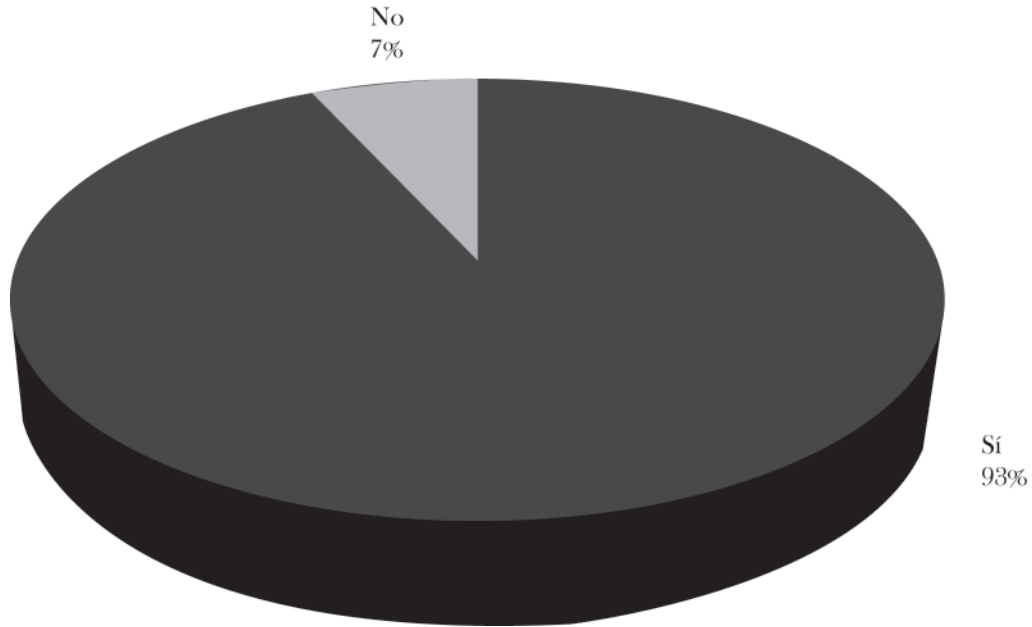
El tema de la consulta ciudadana a través de las urnas electrónicas se basó en el reconocimiento por parte de los usuarios de los partidos políticos contendientes en las elecciones locales, en el nivel de confianza ciudadana respecto a los procesos electorales y en la aceptación del uso de la urna electrónica.

Los números obtenidos como resultado de la prueba fueron alentadores, ya que participaron 16,644 personas: 11,246 personas aceptaron utilizar las urnas electrónicas, lo que significa que en promedio cada urna electrónica fue utilizada por 267 ciudadanos, de los que el 92.75% manifestó sentirse cómodo con el uso de esta tecnología, y el 93% indicó que sí utilizaría este sistema para emitir su voto en la próxima elección constitucional (véanse gráficas 1 a 4 en páginas siguientes).

La prueba piloto de votación electrónica realizada el domingo 2 de julio de 2006 se constituye como el primer referente en el estado de Jalisco en el uso de esta tecnología.

Las 5,398 personas que no aceptaron participar con la urna contestaron a las preguntas de un cuestionario escrito.

Gráfica 1. Prueba piloto 2006  
¿Utilizaría la urna electrónica para emitir su voto en la próxima elección?



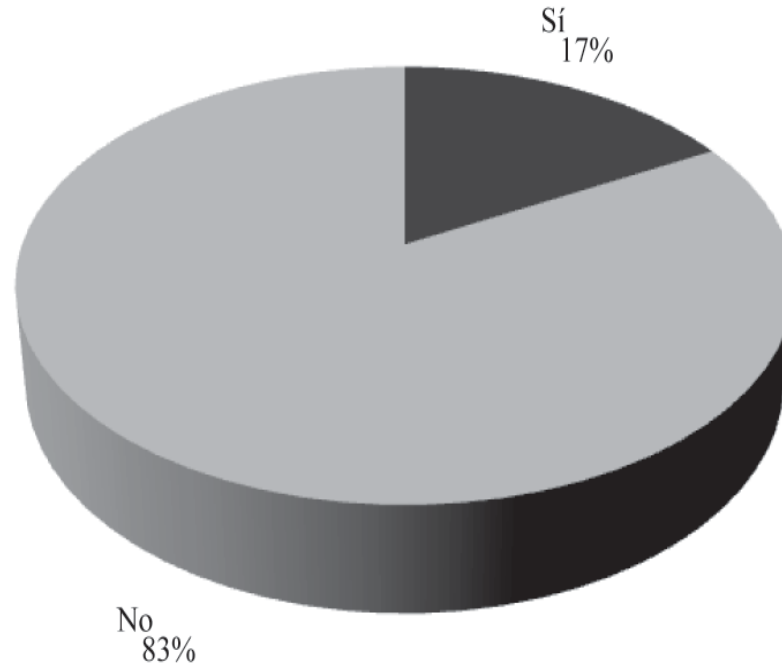
FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Gráfica 2. Prueba piloto 2006  
¿Qué percibió al utilizar la urna electrónica?



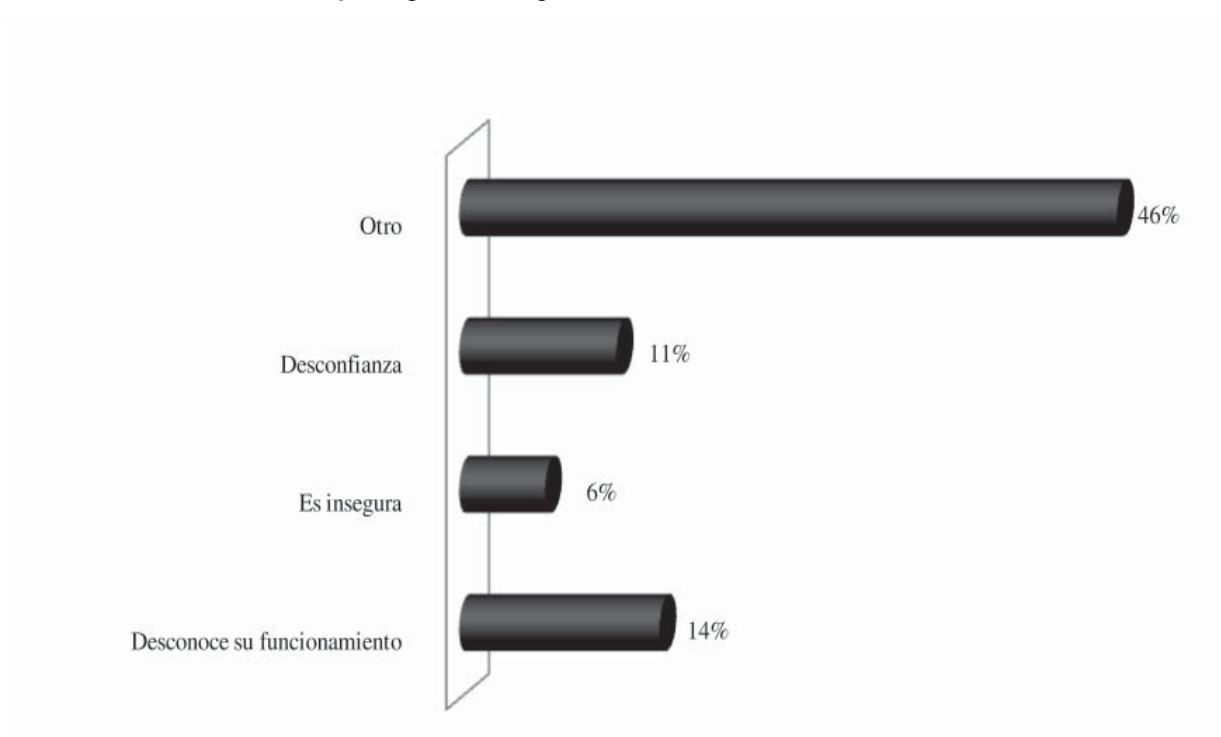
FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Gráfica 3. Prueba piloto 2006  
¿Sabe que la urna electrónica ya se ha utilizado en otros países?



FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Gráfica 4. Prueba piloto 2006  
¿Por qué no aceptó usar la urna electrónica?



FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

De acuerdo a los resultados de esta prueba, el Instituto Electoral consideró factible emitir la recomendación al Congreso del Estado de promover el desarrollo de un sistema electrónico de recepción del voto propio, y su aplicación de manera vinculante en futuros procesos electorales constitucionales.

Inmediatamente después de las primeras reformas a la legislación electoral, donde se instruía al Instituto Electoral la exploración de un sistema de votación electrónica y de la prueba piloto, se creó una comisión especial, de la cual fui partícipe. Esta comisión se dio a la tarea de conocer los modelos de votación más comunes, primero en México, fue así que conocimos los casos de Coahuila, Nuevo León y Distrito Federal. También exploramos los sistemas utilizados a nivel internacional, como en Venezuela y Brasil. De esta manera se trabajó con la Dirección de Informática del Instituto Electoral en el diseño y desarrollo de un modelo propio, con características particulares adecuadas a las necesidades de nuestra legislación.

### 1. *Urna electrónica de tercera generación*

Entre 2006 y 2008, la Dirección de Informática del Instituto Electoral desarrolló la llamada urna electrónica de tercera generación, la cual se componía principalmente de dos elementos físicos que en su conjunto garantizaban la seguridad y respaldo de la información generada en la casilla el día de la jornada electoral: era una terminal punto de venta de uso comercial, que fue adaptada y rediseñada con el objetivo de operar un sistema electrónico para la recepción del voto, que en su conjunto cumplía una serie de características en *hardware* y *software*.

La urna electrónica de tercera generación disponía de una pantalla táctil de alta duración que garantizaba la resistencia de contactos y el uso intensivo. Esta pantalla táctil era un símil de la boleta electoral. La urna de acrílico con impresora térmica constituía un elemento esencial y característico de la urna electrónica de Jalisco, era el receptor de los testigos de voto, testigos que impresos por la impresora térmica y que, al momento, permitían al elector validar su intención del voto viendo el emblema o logotipo de la opción por la que votó en la urna. Adicionalmente, la urna tenía la característica de sumar los votos, imprimir las actas y transmitir los resultados al momento del cierre de las votaciones. Finalmente, este nuevo modelo logró amalgamar un sistema híbrido: se recibe el voto de manera electrónica y a la vez se imprime un testigo del voto.

2. *Primeras elecciones vinculantes: la implementación de la urna electrónica en los municipios de Tuxcueca, San Cristóbal de la Barranca y Gómez Farías*

El 5 de agosto de 2008 se publicó en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mismo que entró en vigor al día siguiente. En dicho ordenamiento se incluyeron diversos dispositivos legales relativos a la implementación del sistema electrónico de votación, en los cuales se contemplaba lo siguiente:

- Que el Consejo General tendría la atribución de aprobar cuando fuera factible, el modelo y procedimiento de votación mediante sistemas electrónicos, vigilando siempre que se garantizara la libertad y secreto del voto ciudadano; dicho sistema podía ser implementado de manera parcial, limitándolo a un determinado ámbito geográfico electoral o elección. Dicha determinación debería publicarla, dentro de los cinco días siguientes a su aprobación, en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*.
- Dicho modelo sería aprobado a más tardar en septiembre del año anterior al de la elección, garantizando el respeto y apego a los principios rectores de la función electoral para la emisión del voto.
- Asimismo, la urna electrónica debería de instalarse en lugar visible y accesible a los electores, funcionarios de mesa directiva y representantes de los partidos políticos o coaliciones.

Además, dentro de las normas aprobadas, se contemplaban otras especificaciones que debería cubrir la urna electrónica: mostrar los nombres de los candidatos registrados, de acuerdo al modelo de boleta aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral; registrar el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga, y ser de fácil utilización para los electores.

En ese sentido, para la implementación del sistema electrónico para la recepción del voto en las elecciones de los municipios de Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, celebradas en 2009, el Consejo General de este organismo electoral emitió los lineamientos para el uso de este sistema de votación. En dichos lineamientos se contemplaban diversas disposiciones reglamentarias, tales como:

- La obligación de capacitar a los funcionarios de mesa directiva de casilla para operar tanto el sistema electrónico de votación, como el sistema de votación tradicional.

- Se contemplaba como parte del material electoral, las tarjetas y la lista de códigos de acceso que permitían la utilización de la urna electrónica.
- Se precisaba que el acta de instalación de casilla, y el acta de cierre de votación y de escrutinio y cómputo de cada casilla, serían impresas por la urna electrónica, previo modelo aprobado por el Consejo General.
- Se contempló la figura del asistente informático electoral, funcionario designado por el Consejo General del Instituto Electoral y que tenía como atribuciones, entre otras, las siguientes: *a)* Auxiliar al presidente de casilla con la conexión e inicialización de la urna electrónica; *b)* Permanecer en las casillas electorales para auxiliar en la solución de problemas durante el desarrollo de la jornada electoral; *c)* Determinar si existe alguna falla técnica con algún componente de la urna electrónica; si existiera dicha falla, repararla, y en caso de no ser posible, proponer al presidente de la casilla, que solicite la sustitución de la urna electrónica; *d)* Auxiliar al presidente de la casilla en la clausura y cierre de votación de la urna electrónica.

El 5 de julio de 2009 se realizaron en Tuxcueca los comicios para elegir diputados locales y autoridades municipales, donde se recibieron todos los votos mediante sistema electrónico. Se eligió Tuxcueca por ser un municipio de condiciones geográficas complicadas, alejado de Guadalajara, semi-rural, con una población significativa de edad avanzada y electoralmente muy competido.

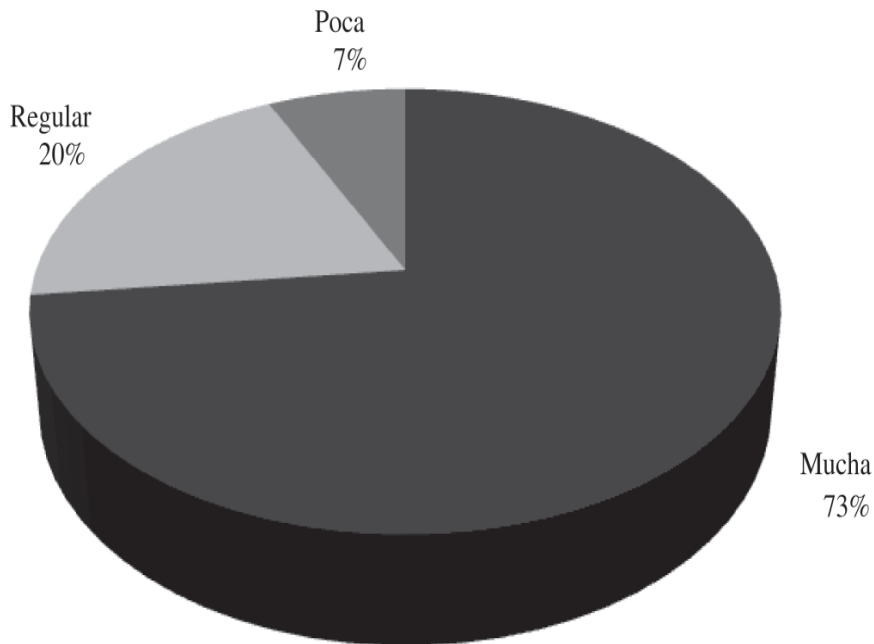
Tuxcueca se convirtió en el primer municipio de Jalisco y de toda la república mexicana donde todos los votantes usaron urnas electrónicas para emitir su voto. Se utilizaron 10 urnas electrónicas con pantalla táctil (una en cada casilla del municipio, y se contó con ocho urnas de reposición). Durante la jornada electoral no se presentaron averías en ninguna urna electrónica, aunque el suministro de energía eléctrica falló por unos minutos, sin que esto impidiera que el equipo continuara operando.

El municipio de Tuxcueca contaba con 5,255 electores, y se tuvo una participación electoral de 63.10% del listado nominal, esto es 3,316 electores. En ese proceso los resultados comenzaron a publicarse en Internet dos minutos después del cierre de la votación de cada casilla, concluyendo el conteo total a las 18:32 horas.

El día de la jornada electoral se aplicó una encuesta afuera de las casillas electorales sobre el uso de la urna electrónica, y se obtuvieron los resultados que pueden apreciarse en las gráficas 5 a 8, en las siguientes páginas.



Gráfica 5. Tuxcueca 2009  
¿Qué confianza le dio votar en una urna electrónica?



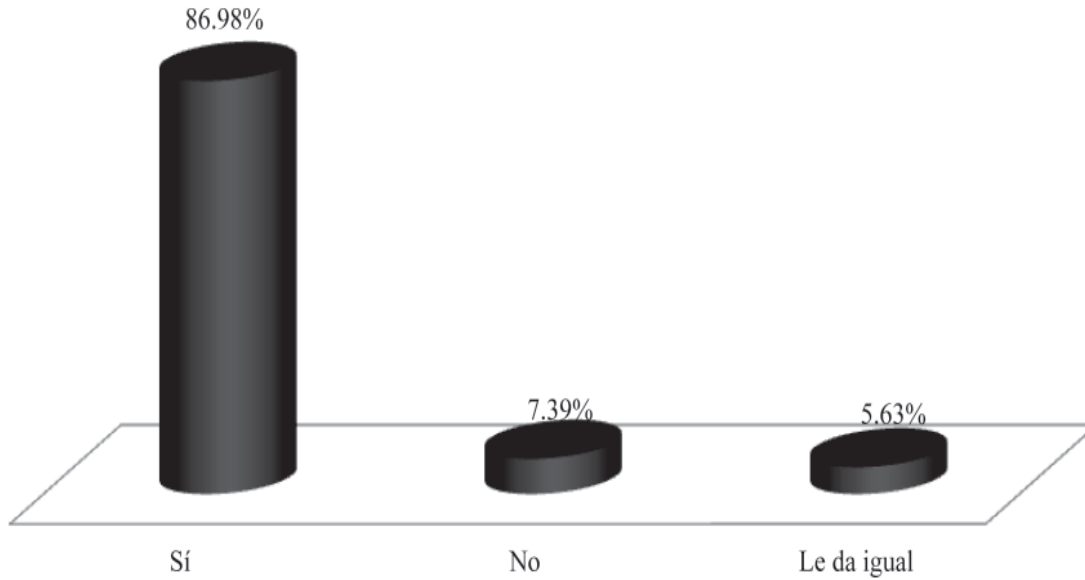
FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Gráfica 6. Tuxcueca 2009  
¿Cree que es más fácil votar en la urna electrónica que en la boleta de papel?



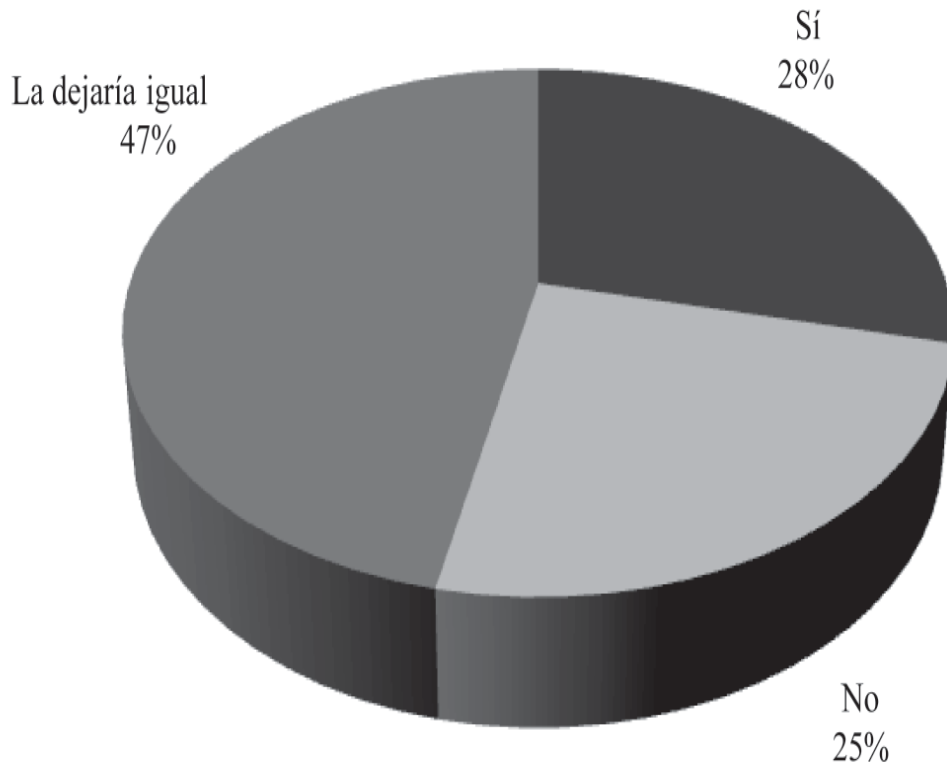
FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Gráfica 7. Tuxcueca 2009  
¿Le gustaría que las siguientes elecciones fueran con urna electrónica?



FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Gráfica 8. Tuxcueca 2009  
¿Considera hacer una mejora a la elección con urna electrónica?



FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Los comicios extraordinarios del 13 de diciembre de 2009 en los municipios de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca fueron producto de la anulación del proceso electoral ordinario en dichos lugares por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el municipio de Gómez Farías se utilizaron 18 urnas electrónicas para 10,631 electores, y se tuvo una votación de 55.32% sobre el listado nominal, es decir 5,882 electores; en el municipio de San Cristóbal de la Barranca se instalaron 7 urnas electrónicas para un total de 3,309 electores, con una participación de 59.77% del listado nominal, es decir, votaron un total de 1,978 electores.

Es de resaltar que, desde el momento de la publicación de resultados en el Consejo Municipal, el Consejo General del Instituto Electoral, Internet y sala de prensa, transcurrieron solamente 17 minutos, un lapso muy breve en el cual se dieron a conocer los resultados oficiales a los ciudadanos.

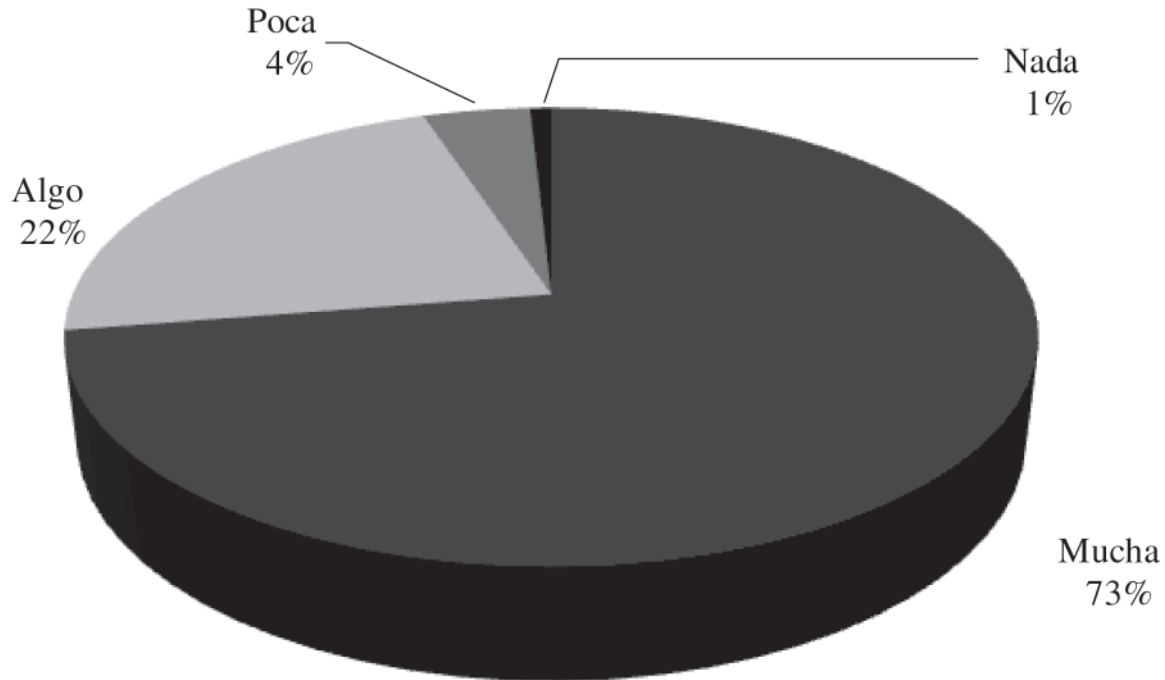
Con el propósito de evaluar la confianza y facilidad del voto electrónico de la entidad, el Instituto Electoral encomendó a la empresa Berumen un estudio de opinión entre los electores. En él participaron 1,106 electores (740 de Gómez Farías y 366 de San Cristóbal de la Barranca). En las siguientes páginas se presentan las gráficas 9 a 11, con los resultados promediados de mayor relevancia.

Las elecciones en estos tres municipios, donde se utilizaron alrededor de 50 urnas electrónicas, se convirtieron en el primer caso de toda la República mexicana donde todos los votantes usaron urnas electrónicas para emitir su voto.

La importancia de estos tres procesos en el plano nacional es única. Se trató de la primera vez que en México se realizaron elecciones con carácter vinculante. Estas tres experiencias exitosas marcan un antes y un después, en el país, en materia de elecciones. Ya no solo se trataba de esbozar una hipótesis respecto a la pertinencia de emplear este tipo de tecnologías, sino de ver en los hechos las ventajas que ofrecía un sistema de votación electrónica.

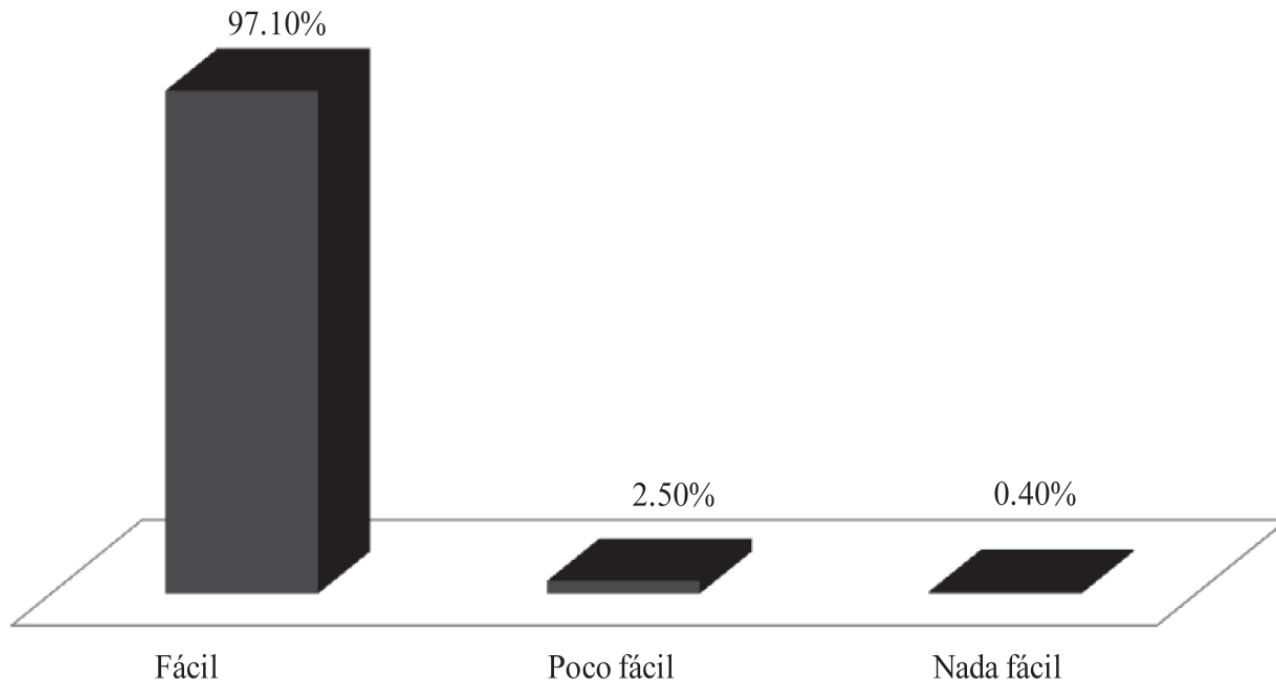
El aprendizaje fue grande. En lo político, inhibió al máximo la posibilidad de realizar actos ilícitos. El dispositivo y su sistema están diseñados para evitar meter votos de más o coartar la secrecía del voto. Publicó resultados en tiempo récord. Su uso fortaleció la confianza del votante, de los candidatos y de los partidos.

Gráfica 9. San Cristóbal de la Barraca y Gómez Farías 2009  
¿Qué tanta confianza le dio votar en una urna electrónica?



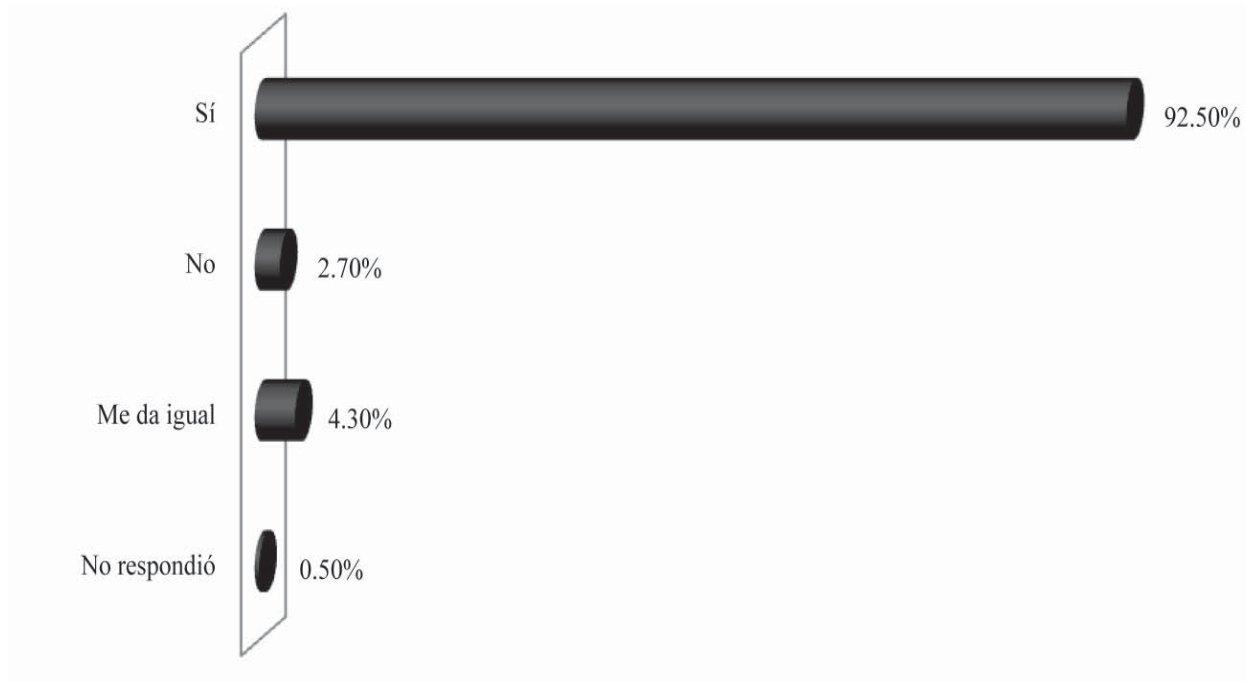
FUENTE: Berumen y Asociados S. A. de C. V.

Gráfica 10. San Cristóbal de la Barraca y Gómez Farías 2009  
¿Qué tan fácil le resultó el manejo de la urna electrónica?



FUENTE: Berumen y Asociados S. A. de C. V.

Gráfica 11. San Cristóbal de la Barraca y Gómez Farías 2009  
¿Le gustaría que las próximas elecciones fueran con urna electrónica?



FUENTE: Berumen y Asociados S. A. de C. V.



### 3. 2010-2013. *Decisión de implementar el sistema de votación electrónico*

Desde el inicio de la gestión 2010-2013 se puso en marcha una línea estratégica de innovación tecnológica. A partir de ella se propuso mejorar la calidad de los procesos del Instituto Electoral utilizando nuevas tecnologías de información y comunicación. Como consecuencia, esa administración delineó las características que la urna electrónica de cuarta generación debería poseer. El diseño de la urna electrónica de cuarta generación implicó un reto especial en ese sentido. Con ello, el Instituto Electoral buscó consolidar a Jalisco como un modelo de innovación tecnológica en los procesos electorales.

El diseño de la urna electrónica de cuarta generación implicó un reto especial en ese sentido. Con ello, el Instituto Electoral buscó consolidar a Jalisco como un modelo de innovación tecnológica en los procesos electorales, lo cual se ha convertido en un ejemplo a seguir.

En la cuarta generación de la urna electrónica, se conjuntaron en un solo módulo los tres elementos del sistema: la pantalla táctil en donde se despliegan la boletas; la impresora con dispositivo de recepción de los testigos del voto, y una batería con duración de más de cinco horas. A diferencia de la urna de tercera generación, esta ofrecía portabilidad.

La urna electrónica de cuarta generación se distingue de otras urnas electrónicas de México y del mundo porque ofrece ventajas en cuanto a certeza, seguridad, es auditable digital y manualmente, ofrece inmediatez en los resultados y la transmisión de los mismos, transparencia y apego a los principios rectores de la función electoral.

La urna electrónica es más eficiente porque produce una reducción promedio de 55 minutos en el llenado de actas de una elección. En cuanto a certeza, la urna electrónica es más precisa, ya que elimina los errores humanos en el cómputo de votos y en el llenado de actas de una elección en su totalidad.

En lo referente a la inmediatez, la urna electrónica de cuarta generación publica en instantes los resultados y además garantiza la secrecía del voto. También imprime un testigo de voto en caso de ser necesario auditar los resultados consignados en el sistema electrónico.

### 4. *Proceso electoral local ordinario 2011-2012*

El proceso electoral local ordinario del 2011-2012 fue clave para la consolidación del sistema electrónico para la recepción del voto y para seguir

avanzado decididamente en ello. Para el correcto diseño de la urna, el Instituto Electoral trabajó de forma conjunta con las cámaras que tienen que ver con las tecnologías de la información: la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (Canieti) así como la Cadena Productiva de la Electrónica, A. C. (Cadelec).

Sin embargo, el proceso más complicado fue el de socializar y convencer a algunos actores que mostraban escepticismo hacia la herramienta tecnológica.

Así, al inicio del proceso electoral local ordinario 2011-2012, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó el acuerdo mediante el cual se implementó el sistema electrónico para la recepción del voto en los distritos 01 y 17, así como en el municipio de Gómez Farías, perteneciente al distrito 19.

Con esta distribución se cubrieron zonas rurales, zonas de difícil acceso, asentamientos indígenas y zonas urbanas que representan el 34% del total de los municipios que conforman el estado de Jalisco (43 de 125). La distribución de la utilización de la urna electrónica se hizo tomando en cuenta la diversidad del territorio jalisciense, así como la puesta a prueba del sistema de recepción electrónica del voto en zonas de difícil acceso. Lo anterior implicó un reto para el trabajo logístico, organizacional, de capacitación y de comunicación del Instituto Electoral.

Cabe mencionar que en el momento en que el Instituto Electoral decidió utilizar la urna electrónica en estos dos distritos y en el municipio de Gómez Farías, se determinó hacerse de un acompañamiento técnico y especializado por parte de un organismo internacional, tal fue el caso de la Organización de Estados Americanos, quien envió a Guadalajara un equipo de especialistas que conocieron nuestro sistema y trabajaron durante todo el proceso electoral a la par de la Dirección de Informática, para conocer todos los detalles técnicos y de logística del sistema. El resultado final fue un documento ejecutivo que sugería una serie de aspectos que eran susceptibles de mejora, los cuales fueron atendidos con precisión. El acompañamiento internacional nos brindó una confianza y seguridad para seguir trabajando en la utilización con miras al proceso electoral.

Sin duda, una de las tareas más importantes fue la socialización de la urna electrónica entre los principales actores y la ciudadanía en general. El reto era generar confianza y seguridad en el uso de la herramienta, dejándole saber a los actores y ciudadanos la confiabilidad de la urna, su seguridad, certeza y facilidad de uso.

La estrategia de socialización se dividió en dos públicos objetivos: uno, fueron los actores, medios de comunicación, partidos políticos y candidatos. El segundo fue la ciudadanía de los dos distritos y el municipio en cuestión.

Tabla 1. Usuarios en ejercicios con urna electrónica

| <i>Tipo de evento</i>  | <i>Cantidad de usuarios</i> |
|--|-----------------------------|
| Primer simulacro de elección   | 30,950                      |
| Segundo simulacro de elección  | 26,169                      |
| Tercer simulacro de elección   | 7,118                       |
| Cuarto simulacro de elección   | 12,217                      |
| Quinto simulacro de elección   | 14,331                      |
| Pacto por la Democracia  | 90,785                      |
| Consultas ciudadanas   | 33,390                      |
| Elecciones en universidades  | 3,604                       |
| Elecciones en centros de educación básica y bachillerato                                 | 23,426                      |
| Premio de las niñas y los niños por los derechos de la infancia en 25 escuelas primarias | 10,500                      |
| Elecciones en municipios   | 15,477                      |
| Elecciones en partidos políticos   | 23,530                      |
| Elecciones en sindicatos   | 314                         |
| Otros  | 2,974                       |
| Total  | 294,785                     |

FUENTE: Dirección de Informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

El diseño de comunicación contenía una estrategia diferenciada para cada uno de los objetivos.

Se realizó una campaña en la que se utilizó la urna electrónica en más de 490 eventos de socialización, presentación y demostración de la misma, así como diferentes ejercicios democráticos. La lista de estos incluye: cinco simulacros de la jornada electoral, consultas ciudadanas, así como elecciones internas en varias organizaciones (ayuntamientos, universidades, escuelas de educación básica y superior, partidos políticos y sindicatos).

La organización de todos esos eventos garantizó que casi 300,000 usuarios utilizaran la urna electrónica. Entre esos ejercicios, los simulacros merecen una mención especial donde se trabajó una socialización directa con todos los sectores, con el fin de conocer con anticipación el funcionamiento y los posibles contratiempos para realizar con antelación los ajustes necesarios para el óptimo funcionamiento de la urna el día de la jornada electoral.

Además, se logró la aceptación de los votantes con este sistema a través de una socialización basada en cinco simulacros del día de la jornada electoral y del programa denominado Pacto Ciudadano por la Democracia, donde 90,785 habitantes de los distritos 01, 17 y el municipio de Gómez Farías, conocieron la urna electrónica y su funcionamiento para un adecuado desarrollo de la jornada electoral del 1o. de julio. El Pacto Ciudadano por la Democracia fue presentado a las autoridades de los 43 municipios, lo que permitió facilitar el desarrollo de las actividades relacionadas con este programa.

Adicionalmente con este programa, el Instituto Electoral logró llegar hasta las comunidades wixarika ubicadas en el distrito 01, con el objetivo de establecer acuerdos con sus autoridades tradicionales (gobernadores), con la finalidad de socializar el sistema electrónico para la recepción del voto.

También, varios medios característicos por su impacto inmediato y versatilidad fueron usados, tales como espectaculares, volantes, camiones suburbanos, vallas móviles con perifoneo, un centro de atención de llamadas destinado a informar sobre el uso de esta herramienta tecnológica, y al mismo tiempo, un *call center* con el servicio de auto dial, en el que se realizaron 102,688 llamadas distribuidas en los 43 municipios que votaron con urna electrónica, también explicando su uso. En la página web institucional se generó un micrositio específico para la urna electrónica, en el que se informaba sobre los simulacros realizados con el dispositivo electrónico, y se explica el uso y funcionamiento de la urna a través de información digitalizada y cápsulas informativas. Asimismo, se contó con un buscador para ubicar las casillas en donde se recibiría el voto a través de las urnas electrónicas. Se dispuso la línea electoral 01 800 para que los ciudadanos solicitaran infor-

mación referente al proceso electoral, en la que se recibieron 75,511 llamadas; se creó una aplicación para teléfonos móviles con información sobre candidatos y ubicación de casillas, y se emitieron mensajes SMS como recordatorio para asistir a votar. Como parte de la estrategia para socializar la urna electrónica, el Instituto Electoral editó el periódico *Elector*, medio impreso en tamaño tabloide con un tiraje de 50,000 ejemplares, que se distribuyó en los 43 municipios en los que se votó a través del sistema electrónico.

Finalmente, la implementación de nuevas tecnologías de comunicación, como la conocida campaña web 2.0 para difundir mensajes institucionales a través de las redes sociales como *Facebook* y *Twitter*, buscadores web como *Google*, y plataformas de transmisión de datos y videos como *YouTube*, fueron clave para impactar a un sector de la población.

De esta manera se logró una comunicación óptima de los mensajes deseados gracias a esta campaña que maximizó la exposición del mensaje, con cobertura completa en los distintos sectores de la sociedad en todo el estado.

##### 5. *La jornada electoral del 1o. de julio de 2012*

En la jornada electoral del 1o. de julio de 2012 se utilizaron 991 urnas electrónicas para sufragar, mismas que representan el 11% del total de las casillas instaladas en todo el territorio de Jalisco (8,871). En el distrito 01 se instalaron 476 urnas electrónicas para 256,039 electores, y se obtuvo una participación electoral del 67.18%, esto es, 172,029 electores. Para el distrito 17 fueron instaladas 497 urnas electrónicas para 279,339 electores; se obtuvo una participación electoral del 64.37%, es decir, 179,826 electores. Finalmente, en el municipio de Gómez Farías se utilizaron 18 urnas electrónicas para 10,723 electores, y se logró una participación electoral del 64.55%, es decir, 6,922 electores

Además de cumplir con todo lo señalado en la legislación, la urna electrónica suprimió los errores humanos que ordinariamente se presentan en el escrutinio y cómputo de votos, principales y más frecuentes motivos de nulidad de votación en una casilla. Aún y cuando partidos políticos y candidatos impugnaron 70 casillas donde la elección se realizó mediante el modelo electrónico, los tribunales en la materia confirmaron el resultado de las mismas, quedando de manifiesto que las urnas electrónicas del Instituto Electoral son mecanismos que dan cumplimiento a la normatividad legal electoral.

Tabla 2. Comparativo de casillas impugnadas y anuladas, según el tipo de urna utilizada durante el proceso electoral local ordinario 2011-2012

| <i>Condición de la casilla</i> | <i>Urna tradicional</i> | <i>Urna electrónica</i> |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Impugnada                      | 3,255                   | 70                      |
| Anulada                        | 126                     | 0                       |

Todos los esfuerzos institucionales se vieron reflejados en las distintas encuestas levantadas antes y durante la jornada electoral: durante el cuarto simulacro de jornada electoral, una encuesta del Instituto de Mercadotecnia y Opinión arrojó que un 94.4% de los encuestados preferían la urna electrónica como medio para emitir su voto, mientras que el día de la jornada electoral, se levantó una segunda encuesta posterior a la emisión del voto por parte de la casa encuestadora Votia, en la que alrededor de 94% de los electores opinó que les gustaría que las próximas elecciones se realizaran con urnas electrónicas (véanse gráficas 12 a 15 en páginas siguientes).

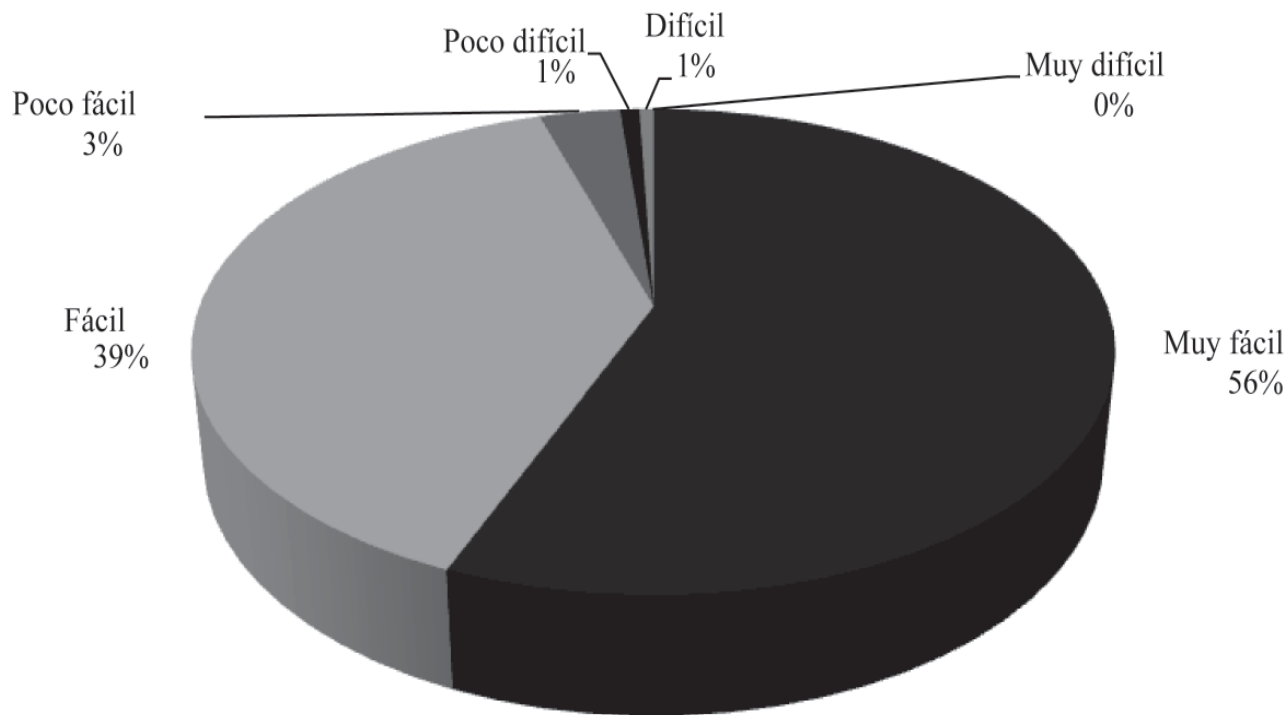
Uno de los principales logros obtenidos con la utilización de la urna electrónica tiene que ver con la inmediatez en los resultados: mientras que con el sistema tradicional de votación, a 45 minutos aproximadamente de haber concluido la jornada electoral se había transmitido tan solo el 1.23% de los resultados, con el sistema electrónico en el mismo periodo de tiempo ya se conocía cerca del 80% de los mismos.

#### 6. *Socialización permanente de la urna electrónica: experiencias estatales, nacionales e internacionales*

Como una estrategia para contribuir en la socialización permanente de la urna electrónica, el Instituto Electoral ha participado de manera relevante en eventos en los que fue posible tener contacto directo con la ciudadanía, adultos, jóvenes y niños, reunidos en un solo lugar.

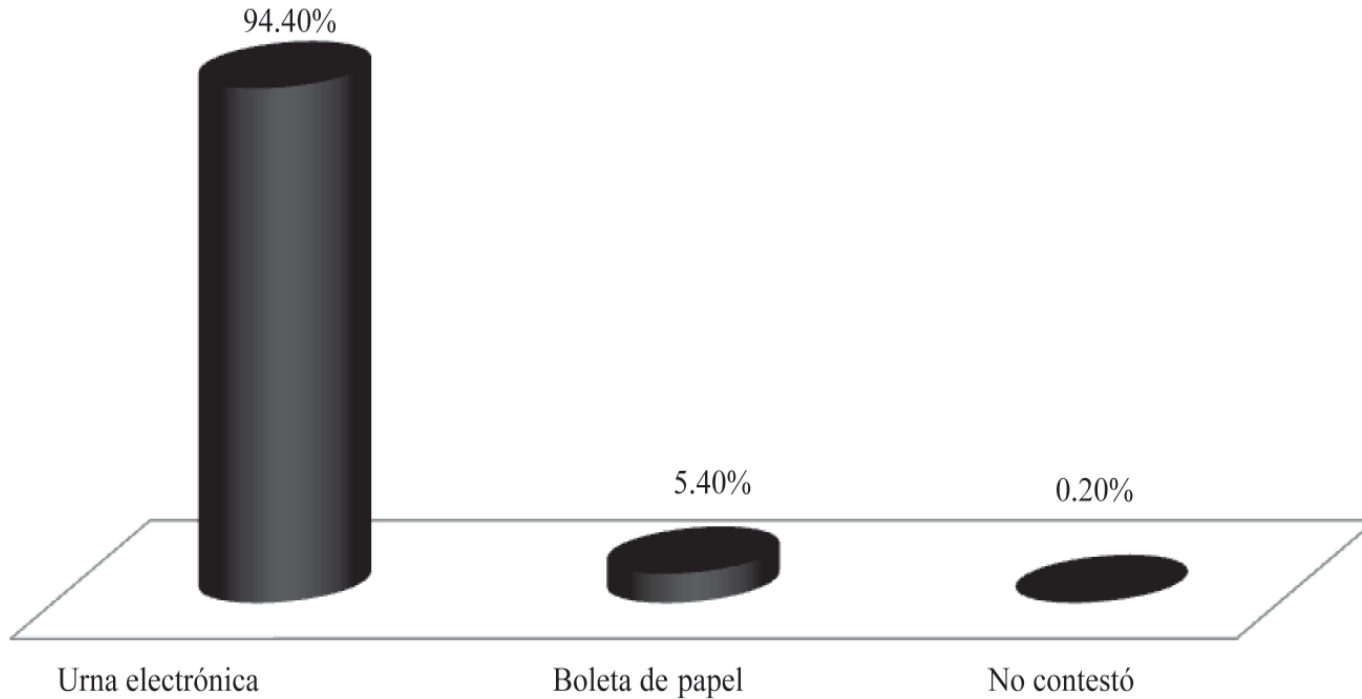
Desde el 2005, el Instituto Electoral instala un stand en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, espacio idóneo para llegar a una importante cantidad de personas de todas las edades y sectores de la sociedad. Con campañas de comunicación en las que se promueve la lectura, la participación ciudadana y la educación cívica, el stand del Instituto Electoral ha permitido socializar el sistema electrónico de recepción del voto a través de diversas consultas entre 12,693 personas.

Gráfica 12. Distrito 01, 17 y Gómez Farías 2012  
¿Qué tan fácil resultó el manejo de la urna electrónica?



FUENTE: Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

Gráfica 13. Distrito 01, 17 y Gómez Farías 2012  
¿Cuál sistema considera mejor?



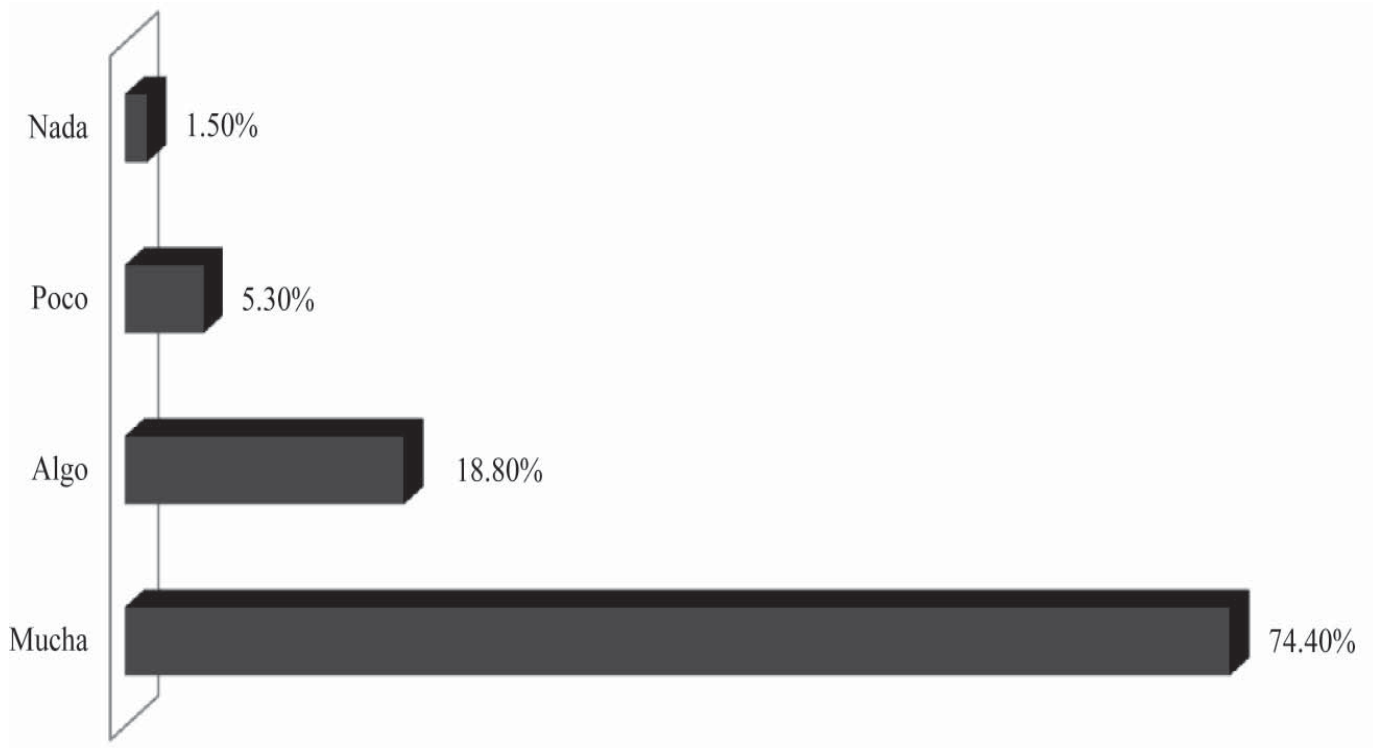
VOTACIÓN ELECTRÓNICA EN JALISCO

FUENTE: Instituto de Mercadotecnia y Opinión.



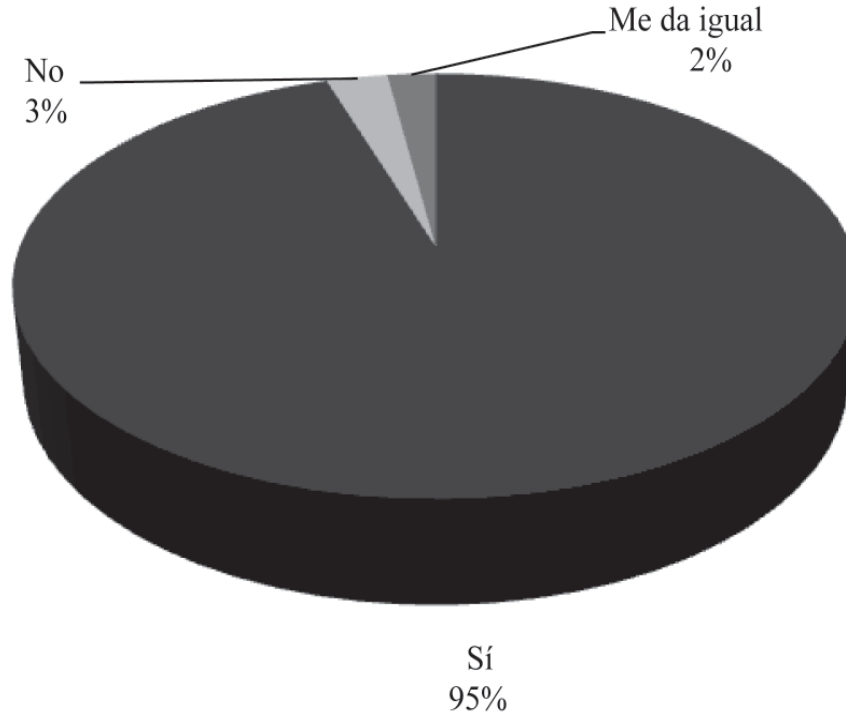
Gráfica 14. Distrito 01, 17 y Gómez Farías 2012  
¿Qué tanta confianza le dio votar en una urna electrónica?

JOSÉ TOMÁS FIGUEROA PADILLA



FUENTE: Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

Gráfica 15. Distrito 01, 17 y Gómez Farías 2012  
¿Le gustaría que en un futuro las elecciones fueran con urna electrónica?



FUENTE: Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

Otro espacio relevante para las actividades de divulgación de la cultura democrática es el festival creativo para niños y jóvenes Papirolas. El festival Papirolas también ha permitido socializar el sistema electrónico de recepción del voto entre los asistentes, logrando que más de 3,000 personas utilizaran el sistema de votación y se familiarizaran con este.

El Instituto Electoral ha encontrado en Expo Joven una plataforma idónea para llegar al sector de los futuros ciudadanos y la población joven de la sociedad. Durante el periodo que se informa, Expo Joven permitió socializar el sistema electrónico de recepción del voto entre jóvenes que por primera vez utilizaron este sistema.

Otros eventos que destacaron por su magnitud y merecen atención especial fueron la consulta sobre presupuestos participativos realizada en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga en 2011, y la consulta sobre el cuarto informe de gobierno del sexenio de Emilio González Márquez.

A finales de octubre del presente año, el Instituto Electoral y el Ayuntamiento de Guadalajara firmaron un convenio de colaboración para el Presupuesto Participativo Infantil y Juvenil Guadalajara 2013. Este ejercicio fue el primero y único que se ha llevado a cabo en el país, en el que las niñas, niños y jóvenes, a través de urnas electrónicas del Instituto Electoral, votaron sobre los recursos que invertirá el gobierno en el municipio, dentro de tres ejes referentes a infraestructura, mantenimiento y obras.

La jornada de votación se realizó del 26 al 28 de noviembre con la participación de 554 escuelas públicas y privadas, con una participación estimada de más de 300,000 niños en las más de 336 urnas electrónicas proporcionadas por el Instituto Electoral.

A través de la urna electrónica se ha logrado consolidar la democracia en Jalisco más allá de elecciones constitucionales, debido a que esta herramienta ha sido utilizada por partidos políticos en sus elecciones internas, por sindicatos y universidades para elección de sus representantes, por ayuntamientos para ejercicios de participación ciudadana, entre otros. A nivel nacional ha sido reconocida y utilizada en distintos ejercicios democráticos; en el ámbito internacional, expertos de distintos países han aprobado su funcionamiento.

A partir de la experiencia con el sistema electrónico de recepción del voto, los organismos electorales estatales de Baja California, Baja California Sur, Hidalgo y Zacatecas se han acercado al órgano electoral de Jalisco para intercambiar conocimientos para recibir asesoría en el desarrollo de sus propios sistemas electrónicos de recepción del voto, y en cuanto a la capacitación de funcionarios de casilla para la operación de tales dispositivos. En el caso específico de los estados de Baja California y Zacatecas se han for-

malizado convenios para utilizar los equipos de urna electrónica jalisciense en un porcentaje de casillas para sus próximas elecciones constitucionales.

Cabe resaltar que las propuestas de colaboración van más allá de los límites nacionales, ya que se han recibido solicitudes de organismos electorales de otros países para conocer y aprender del funcionamiento de la urna electrónica jalisciense. Tal es el caso de los convenios de colaboración firmados por el Instituto Electoral con la Universidad de Salento y con la provincia de Lecce, en Italia, para apoyar con las urnas electrónicas la realización de un referendo el pasado 5 de mayo de 2013, en los municipios de Martignano y Melpignano, para consultar a la ciudadanía si estas dos ciudades se unificaban en un solo municipio. Con este paso, el Instituto Electoral se colocó como referente internacional en el uso de sistemas electrónicos de votación.

A petición de la Organización de Estados Americanos, del 8 al 19 de julio mostramos nuestras urnas electrónicas al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para que conocieran su funcionamiento y analizaran implementarlas en un piloto de voto electrónico en el extranjero, de cara a las próximas elecciones presidenciales costarricenses a celebrarse en febrero de 2014.

De igual forma, el 22 y 23 de octubre participamos en el foro internacional “Experiencias comparadas en la implementación del voto electrónico”, organizado por la Organización de Estados Americanos y la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, en donde se mostraron los beneficios de la urna electrónica jalisciense.

#### IV. ESCENARIOS A FUTURO

Así, después del largo camino recorrido, es posible afirmar que la urna electrónica de Jalisco se consolida como un instrumento que genera los siguientes beneficios:

1. La modernización del voto representa a mediano y largo plazo la reducción de costos, ya que el uso de materiales —posterior al proceso electoral— se convierte en desechos, la implementación de la urna electrónica significa impulsar la democracia de manera sustentable, con instrumentos que la tecnología nos proporciona.

2. Transparencia y seguridad en los resultados finales de la elección, ya que se reduce la posibilidad de fraude.

3. Exactitud en el escrutinio y rapidez en la transmisión de los resultados. Más del 60% de las impugnaciones en una elección son por los errores

o dolo en el conteo y llenado de las actas, los cuales se eliminan en su totalidad.

4. La simplicidad para el elector ha sido hasta ahora una constante que se cuida en el diseño e implementación de la urna electrónica.

5. Ahorro de tiempo en la capacitación para el llenado de actas de instalación, escrutinio y cómputo, y cierre de la casilla, equivalente a 63,000 horas.

6. Ahorro en recursos humanos, ya que la legislación actual contempla siete funcionarios para la integración de cada casilla, con la implementación de la urna electrónica es posible reducir a cinco funcionarios.

El siguiente reto para el Instituto Electoral es consolidar el uso de esta tecnología no solo en la celebración de las próximas elecciones constitucionales de 2015, pues se tiene contemplada la compra y utilización de 3,600 urnas electrónicas (contamos ya con 1,200), para cubrir los distritos que comprende la Zona Metropolitana de Guadalajara, sino en todo ejercicio o proceso consultivo de participación ciudadana en la que la urna electrónica pueda coadyuvar en el fortalecimiento y consolidación de nuestra democracia.

## EL DILEMA CHINO

Alfonso AYALA SÁNCHEZ  
Juan Pablo CHÁVEZ ESPINA  
Daniel MARTÍNEZ CRUZ

SUMARIO: I. *La deliberación como el punto de unión entre ambos mundos.* II. *La hegemonía de la democracia liberal en peligro.* III. *El sistema político chino: libre mercado autoritario.* IV. *Dos formas distintas de ver el mundo: confucionismo y democracia liberal.* V. *La aparición de la democracia en el debate político chino de los últimos años.* VI. *Las manifestaciones de democracia en China.* VII. *La opción deliberativa.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Bibliografía.*

### I. LA DELIBERACIÓN COMO EL PUNTO DE UNIÓN ENTRE AMBOS MUNDOS

En 1987, Paul Kennedy hablaba sobre “la acción equilibradora de China” al considerar que su constante ascenso llevaría a al país a convertirse en la mayor potencia del mundo si sabía cómo controlar tanto a las fuerzas políticas como a los ciudadanos mientras mantenía su desarrollo económico. De acuerdo con sus proyecciones, China sería capaz de mantener un crecimiento del 8% anual, por lo que para 2020 su Producto Interno Bruto (PIB) sería el mayor que cualquier potencia mundial hubiera conocido en la historia de la humanidad. “Solo es cuestión de tiempo” sentenciaba al final.<sup>1</sup>

Las proyecciones de Kennedy se han cumplido casi a la perfección. En 2012 el crecimiento del PIB en China fue de 7.8%, mientras que en 2011 fue de 9.3% y de 10.4% en 2010. Para 2013, el primer ministro Wen Jiabao ha señalado que la meta es obtener un 7.5% de crecimiento. Cabe destacar que hay algunos que estiman que estas cifras oficiales en realidad son menores, pero lo que nadie puede negar es que China ha crecido considerablemente en los últimos años y que su poderío económico le ha dotado de un nuevo carácter en el ámbito internacional.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, 4a. ed., Plaza & Janes Editores, marzo de 1998, pp. 696-714.

<sup>2</sup> Pettis, Michael, “The Challenges for China’s New Leadership”, *Financial Sense*, 11 de abril de 2013, pp. 1-3.

El debate acerca de cómo lidiar con el “dragón ascendente” fue adquiriendo mayor seriedad conforme las proyecciones de crecimiento sostenido se fueron cumpliendo, los temores de Occidente acerca de la capacidad que tendrá este país para poner en duda las ideologías que actualmente dominan la escena internacional han aumentado considerablemente. De hecho, se piensa que inevitablemente el mundo dará un giro hacia el Este y que China intentará moldear las reglas e instituciones del sistema internacional de acuerdo a sus intereses, mientras los demás países, incluyendo a Estados Unidos, lo empezarán a considerar como una amenaza a su seguridad.<sup>3</sup>

Actualmente se considera que mientras el desarrollo económico de China y Estados Unidos continúe, mayor será la brecha que los divide. Por lo tanto, ambos países más que buscar una convergencia intentarán superarse uno al otro. Así, aunque China ha liberalizado su economía durante las últimas tres décadas, las esperanzas de que estos cambios tiendan a una mayor aceptación al sistema internacional occidental se han desvanecido.<sup>4</sup> Incluso, hay quienes ya piensan en que ambos países tarde o temprano no tendrán más remedio que recurrir a la fuerza para mantener su posición, en un escenario que sería incluso peor al que se vivió en la Guerra Fría. Aunque se ha buscado adaptar a China al sistema internacional, parece ser que Occidente no tendrá más remedio que ser quien se adapte a esta.<sup>5</sup>

Los temores de Occidente crecen aún más si se toma en cuenta que, dada la crisis actual que vive la democracia liberal, la ideología china se está postulando como una mejor vía a adoptar por aquellos países en transición democrática. Aunque todavía puede decirse que China no tiene un modelo que pueda “exportar” es muy probable que si las deficiencias del régimen liberal no son subsanadas, los países que todavía no las implementan en su totalidad no tardarán en voltear hacia otro lado del mundo en busca de opciones, toda vez que parece ser que han vivido engañados pensando que la democracia es sinónimo de desarrollo económico.

No obstante, llama la atención el hecho de que China ha implementado, en los últimos años, políticas que pueden ser consideradas como democráticas, siendo este el tema a tratar en el presente capítulo. Así, después de analizar los males que han aquejado a la democracia liberal durante los

<sup>3</sup> Ikenberry, G. John, “The Rise of China and the Future of the West”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 1, enero-febrero de 2008, pp. 23-37, p. 23.

<sup>4</sup> Leonard, Mark, “Why Convergence Breeds Conflict. Growing More Similar Will Push China and the United States Apart”, *Foreign Affairs*, vol. 92, núm. 5, septiembre-octubre de 2013, pp. 125-135, pp. 125-126, 131.

<sup>5</sup> Goldstein, Avery, “China’s Real and Present Danger. Now is the Time for Washington to Worry”, *Foreign Affairs*, vol. 92, núm. 5, septiembre-octubre de 2013, pp. 136-144.

últimos años, se presentará una descripción del sistema político chino y de su ideología predominante, así como los procedimientos democráticos que actualmente se llevan a cabo en dicho país. Todo ello para determinar si es posible que ambos mundos, el chino y el Occidental, pudieran converger en la denominada “democracia deliberativa”.

## II. LA HEGEMONÍA DE LA DEMOCRACIA LIBERAL EN PELIGRO

Desde 1945 inició una tendencia que llevó a los regímenes autoritarios a democratizarse con la idea de que esto conllevaría al desarrollo económico y social. Este fue un patrón recurrente tanto en Asia del Este, el sur de Europa y América Latina. Fue así como, una vez derrotadas, Japón y Alemania decidieron optar por la democratización, en lugar de sus regímenes totalitarios, por temor a ser absorbidos por el poderío soviético. Como era de esperarse, los países más pequeños eligieron al capitalismo sobre el comunismo al no tener un modelo político y económico distinto al cual emular y a ningún actor internacional poderoso bajo el cual cobijarse.<sup>6</sup>

Las dudas acerca de la necesidad de establecer un régimen democrático para que un país se desarrolle surgieron con el crecimiento de China, un país que ha podido adoptar al capitalismo y a su vez mantener un régimen unipartidista y autoritario. A pesar de que algunos consideran que China puede llegar a adoptar una democracia liberal si se combinan una serie de factores tales como el desarrollo y el incremento de la influencia del exterior, existe la posibilidad de que dicho país tenga la suficiente fuerza para crear un nuevo “Segundo Mundo” no democrático, pero económicamente desarrollado. Así, tendría la capacidad de establecer un orden poderoso, capitalista y autoritario que conjunte a las elites políticas, industriales y al ejército, con orientación nacionalista, y que participe en la economía mundial bajo sus propios términos.<sup>7</sup>

China representa el regreso de las potencias capitalistas autoritarias con éxito económico, algo no visto desde la derrota de Alemania y Japón en 1945, con la diferencia de que China es mucho más grande en extensión geográfica y cuenta con mayor población, lo cual hace posible que se convierta en una verdadera superpotencia.<sup>8</sup> China ha combinado al gobierno autoritario con una economía parcialmente mercantilizada gracias al excelente manejo de la transición de una economía centralizada al estilo sovié-

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 66 y 67.



tico hacia una más dinámica por parte de sus líderes. Así, muchos han admirado al sistema chino no solo por sus logros económicos sino también por la forma en cómo pueden tomar decisiones complejas con gran rapidez. De hecho, desde las crisis financieras de Occidente, los chinos han manifestado que su modelo es una alternativa bastante viable a la democracia liberal.<sup>9</sup>

Por otra parte, con el cumplimiento de lo que los politólogos consideraron como la “falacia del electoralismo”, la democracia se convirtió en un fenómeno superficial, ensuciado por múltiples formas de mal gobierno consentidas por Estados Unidos y Occidente, mientras se tratara de sus aliados,<sup>10</sup> y llegándosele a considerar como un modelo imperfecto que precisa ser corregido. Las crisis financieras del 2008 y 2010, la demostración de que los resultados de la “primavera árabe” parecen no ser duraderos (la caída de Mohamed Mursi en Egipto es el ejemplo más reciente),<sup>11</sup> y los constantes disturbios sociales en democracias emergentes como Brasil, a pesar de reportar buenos resultados en cuanto a disminución de desigualdad social e índices de pobreza,<sup>12</sup> son hechos que parecen confirmar esta idea.

A opinión de algunos, esta crisis puede resolverse con la implementación de la “democracia deliberativa”,<sup>13</sup> un modelo de democracia basado en el diálogo, el debate y la argumentación para conformar un proceso político que busque mejorar la calidad de las decisiones colectivas, superando la limitación de los intereses parciales en beneficio del interés común. Sin embargo, la realidad es que la estabilidad de la democracia liberal está siendo amenazada y es probable que surja una ideología que compita por su hegemonía.<sup>14</sup> Así, el hecho de que China se perfile a ser una potencia dominante plantea la posibilidad de que también logre imponer una nueva ideología política que compita con la democracia para ser la guía del sistema internacional.

<sup>9</sup> Fukuyama, Francis, “The Future of History. Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?”, *Foreign Affairs*, enero de 2012, pp. 53-67; esp. pp. 53-57.

<sup>10</sup> Diamond, Larry, “The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State”, *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2008, vol. 87, t. 2, pp. 36-48; esp. p. 53.

<sup>11</sup> “Primavera árabe está en duda”, *La Razón*, [http://www.la-razon.com/mundo/Primavera-arabe-duda\\_0\\_1894010695.html](http://www.la-razon.com/mundo/Primavera-arabe-duda_0_1894010695.html).

<sup>12</sup> Peregil, Francisco, “Brasil se prepara para las protestas contra la corrupción y a favor de las minorías”, *El País*, [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/23/actualidad/1372011456\\_338824.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/23/actualidad/1372011456_338824.html).

<sup>13</sup> Sancho, Carmen, “Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 122, octubre-diciembre de 2003, pp. 201-232, esp. pp. 202 y 203.

<sup>14</sup> Fukuyama, Francis, *op. cit.*, nota 9, p. 58.

### III. EL SISTEMA POLÍTICO CHINO: LIBRE MERCADO AUTORITARIO

La República Popular China se conforma por 32 provincias (*sheng*), las cuales a su vez se dividen en 333 prefecturas (*diqu*), el tercer nivel lo conforman 2,861 condados (*xian*), mientras que en un cuarto estrato se encuentran los poblados (*xiang zhen*), que suman 43,500, y en el último nivel se encuentran las 800,000 villas (*cun*).<sup>15</sup> Otro tipo de unidades administrativas son las cinco regiones autónomas (*zizhiqu*) y cuatro municipalidades (*shi*). También existen dos regiones administrativas especiales: Hong Kong y Macao, las cuales fueron agregadas, en su momento, al territorio chino bajo la promesa de que el sistema económico socialista no les sería impuesto, surgiendo así la fórmula de “un país, dos sistemas”.<sup>16</sup>

Precisamente Hong Kong y Macao merecen especial mención, toda vez que se trata de dos provincias que se rigen por sistemas democráticos. No obstante, al pertenecer formalmente a China, el régimen democrático no está del todo asegurado en ellas. En Macao no se ha podido concretar una reforma electoral que elimine al colegio como el organismo que decide quién será el titular del Poder Ejecutivo, aunque el Legislativo es elegido por elección directa.<sup>17</sup> Mientras tanto, el debate entre quienes pugnan por continuar con la democracia y quienes consideran que lo mejor para la región es acercarse cada vez más al modelo autoritario del resto del país ha aumentado en Hong Kong durante los últimos años.<sup>18</sup>

El jefe de Estado es un presidente elegido por el Congreso Popular Nacional, y dura cinco años en su cargo, pudiendo reelegirse para otro periodo igual. El jefe de gobierno es un primer ministro postulado por el presidente con la aprobación del Congreso.<sup>19</sup> El Poder Legislativo está en manos del Congreso Popular Nacional, el cual es unicameral y cuenta con 2,987 miembros, los cuales son elegidos por los congresos populares provinciales, regionales y municipales, así como por el Ejército Popular de Liberación

<sup>15</sup> Hairong, Lai, “Semi-Competitive Elections at Township Level in Sichuan Province”, *China Perspectives*, núm. 51, enero-febrero de 2004, <http://chinaperspectives.revues.org/787>, p. 2.

<sup>16</sup> Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2051.html#ch>.

<sup>17</sup> Yu Wing-yat, Eilo y Chin Ka-man, Natalie, “The Political Opposition and Democracy in Macao: Revolutionaries or Loyalists?”, *Government and Opposition*, vol. 47, núm. 1, 2012, pp. 97-116.

<sup>18</sup> Osxanen, Kaisa, “Framing the Democracy Debate in Hong Kong”, *Journal of Contemporary China*, vol. 20, junio 2011, pp. 479-497.

<sup>19</sup> Central Intelligence Agency, *op. cit.*, nota 16.

para ocupar el cargo por cinco años. En la práctica, en China existe solo un partido político, el Partido Comunista Chino (PCC). A pesar de que existen ocho partidos que se denominan a sí mismos como independientes, la realidad es que están controlados por el PCC. Únicamente los miembros del partido pueden ser elegibles para formar parte del Congreso, aunque el mismo PCC puede aprobar a candidatos independientes. Por lo tanto, puede decirse que no existen grupos sustanciales de oposición política. El presidente también es el líder del PCC.<sup>20</sup>

Después del colapso del bloque socialista en Europa oriental, el reto más grande que enfrentó el PCC fue la denominada “crisis de las tres creencias”: la falta de fe en el socialismo, la falta de fe en el marxismo y la falta de confianza en el partido. Cuando la ideología comunista oficial perdió credibilidad, el régimen comunista se volvió incapaz de obtener el soporte de las masas mediante una visión socialista del futuro. Fue así como el partido efectuó una reforma interna que originó un cambio sutil para dejar de ser un partido revolucionario y convertirse en un partido gobernante, el cual no solo representaría a la clase trabajadora sino a todas las fuerzas productivas y culturales del país. El PCC se valió de su historia, cultura y patriotismo para mantener su legitimidad y sortear el reto que le presentó el colapso de la ideología comunista, sin verse obligado a implementar un régimen democrático.<sup>21</sup> Un ejemplo de este cambio se dio durante la Décimo Octava Convención del Partido en el 2012, en la cual el número de empresarios privados aprobados para ocupar cargos en el PCC incrementó considerablemente.<sup>22</sup>

No obstante, el gran reto que tuvo que enfrentar China, a partir de la caída del socialismo, se dio en el ámbito económico. Cuando Deng Xiaoping por fin pudo obtener el poder en China, después de la muerte de Mao, inició una etapa de modernización que implicó una apertura hacia la economía mundial, aceptando inversión extranjera y liberalizando al comercio en cierta medida. A pesar de que el PCC se seguía encargando de la planeación central, se incitó a los líderes de la provincias para que hicieran crecer a sus economías locales lo más pronto posible; situación que, a pesar de que disminuía el control del partido, se estimó necesaria debido a que este sabía

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Zhengxu, Wang y Vangeli, Anastas, “China’s Leadership Succession: Institutionalisation of Elite Turnover via Generational Replacement”, *East Asian Institute Bulletin*, Singapur, vol. 14, núm. 2, octubre de 2012, pp. 1, 15; esp. p. 3.

<sup>22</sup> Xiajuan, Guo, “Political Participation of Private Entrepreneurs in China”, *East Asian Institute Bulletin*, Singapur, vol. 14, núm. 2, octubre de 2012, p. 5.

que su legitimación entre la gente dependía casi en su totalidad del desarrollo económico.<sup>23</sup>

China pudo seguir un camino distinto al de otros países para integrarse al mundo globalizado gracias a que no estaban sujetos a factores externos tales como afrontar una competencia internacional, pagar una deuda externa o lidiar con la presión de organismos multilaterales en búsqueda de apoyos comerciales. Esto le permitió al gobierno chino optar por balancear sus presupuestos, reducir sus déficits, combatir la inflación, instalar mercados laborales competitivos a bajo costo y promover exportaciones e inversión extranjera. No obstante, se considera que China está atrapada en una reforma que no desarrollará una economía de mercado verdadera ni una democracia liberal, ya que el crecimiento económico permitirá a la elite gobernante preservar el poder, detener a la democratización y restringir las libertades políticas de los ciudadanos.<sup>24</sup>

Esta situación preocupa al mundo occidental debido a que demuestra que, aparentemente, la premisa de que la democracia liberal implica necesariamente un desarrollo económico es una simple ideología, ya que la economía de mercado en China ha contribuido más al establecimiento de empresas y al desarrollo económico que al establecimiento de una democracia. Es así como China parece haber creado incentivos para que aquellos Estados que aún luchan por consolidar una transición democrática, desistan en su intento y opten por establecer un régimen autoritario que promueva el crecimiento económico a cualquier precio. Por lo tanto, sin presiones externas, monopolios como el del PCC invariablemente podrán establecer regímenes autoritarios que desconozcan las libertades fundamentales de sus ciudadanos.<sup>25</sup>

#### IV. DOS FORMAS DISTINTAS DE VER EL MUNDO: CONFUCIONISMO Y DEMOCRACIA LIBERAL

¿Es compatible la democracia con la tradición y la cultura política de China? Tomando en cuenta que al haber abandonado el comunismo, este país ha retomado los valores de su época antigua, adquiere relevancia valorar qué tanto se podría adaptar la democracia al confucionismo. Cabe destacar que ambas tienen en común el ser las únicas dos ideologías de carácter

<sup>23</sup> Monshipouri, Mahmood *et al.*, "China's Rising Power: Economic Growth *vs.* Freedom Deficit", *Journal of Human Rights*, vol. 10, núm. 3, 07-09-2011, pp. 290-310; esp. p. 293.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 293-297.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 306-307.

laico que han logrado arraigarse considerablemente en una sociedad a lo largo de la historia de la humanidad.<sup>26</sup>

Es preciso tener en cuenta que una cosa es entender a la democracia como un principio o un valor, tal como la soberanía popular o la igualdad política, y otra referirse a ella como un sistema político en particular. La democracia como sistema político se refiere a la fuente de distribución del poder, mientras que la democracia liberal comprende, además de lo anterior, establecer límites del poder político y la promoción de ciertos valores. Si se compara al confucionismo con la democracia liberal no es posible encontrar una compatibilidad, ya que el confucionismo no acepta los valores democráticos. Por lo tanto, solo queda aceptar que en China puede implementarse una democracia entendida como sistema político, bajo la justificación de que este resulta muy útil para promover el crecimiento económico del país. Dicho en otras palabras, podría darse el caso de que China adoptara una democracia “no liberal”.<sup>27</sup>

No obstante, quienes apoyan la relación entre ambas ideologías aseguran que el confucionismo contiene ideas que guardan relación con los valores democráticos. En este aspecto, adquieren relevancia diversos principios como el *tianxia weigong*, el cual se refiere a un mundo ideal en el cual la gente actúa de acuerdo a los intereses públicos en la consecución de un bien común a través de líderes talentosos elegidos de manera imparcial. Otro principio es el *tianxia fei yi ren zhi tianxia ye*, el cual establece que el poder político debe de ejercerse de manera imparcial y promoviendo el bien de todos sin perjuicio o discriminación. Por último, está el principio del mandato divino, expresado a través de la aceptación y consentimiento del pueblo, el cual otorga legitimidad política al soberano. Sin embargo, estos principios no implican necesariamente que el confucionismo promueva a los valores de la soberanía popular y la igualdad política de la democracia, ya que sus valores podrían ser aplicados a cualquier otra forma de gobierno distinto al democrático.<sup>28</sup>

Tomando en cuenta lo anterior, se refuerza la idea de que la democracia únicamente puede adoptarse en China como sistema político, bajo la justificación de considerarla útil como un instrumento para promover los valores y objetivos del confucionismo. Esto sería posible si se considera que el confucionismo determina que el gobierno político debe establecerse para el

<sup>26</sup> Fukuyama, Francis, *op. cit.*, nota 9, pp. 53-54.

<sup>27</sup> Chan, Joseph, “Democracy and Meritocracy: Toward a Confucian Perspective”, *Journal of Chinese Philosophy*, Hong Kong, vol. 43, núm. 2, 2007, pp. 179-193; esp. pp. 179-181.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 181-187.

beneficio del pueblo, siendo la tarea principal del gobernante el proteger a los ciudadanos y crear las condiciones necesarias para que estos vivan bien, apeándose siempre a los valores morales en su proceder, para no perder su legitimidad, y aceptando la crítica al gobierno, ya que la opinión de la gente es muy importante, al grado en que el mismo pueblo puede derrocar a un gobernante cuando considere que le puede dañar.<sup>29</sup>

No obstante, aunque estos principios sean aplicables a un sistema democrático, la realidad es que no necesariamente requieren de este para cumplirse. Además, debe de tomarse en cuenta que el confucionismo promueve fuertemente la meritocracia, ya que establece que el poder político debe de distribuirse de acuerdo a las aptitudes personales; por lo tanto, si un hombre es capaz de servir como soberano, cuidará del pueblo y escuchará consejos y críticas, por lo que no será derrocado. Así, la comunidad política debe de buscar cómo seleccionar a este hombre, y la mejor forma para ello no es mediante un sistema democrático, ya que este busca la opinión de todos y no de la elite moral. De hecho, los funcionarios en China siempre han sido seleccionados por examinación competitiva y abierta.<sup>30</sup>

La meritocracia política es un elemento clave en la cultura política china y consiste en la idea de que un sistema político está diseñado con el propósito de seleccionar a líderes que posean habilidades por encima del promedio para así tomar decisiones que estén de acuerdo con la moral. Una vez elegidos, estos gobernantes deberán demostrar que son lo suficientemente capaces para garantizar el bien público y así ganar la confianza de la gente.<sup>31</sup> Así, la meritocracia tiene la ventaja de que los candidatos se someten a un riguroso proceso de selección en el que únicamente aquellos que demuestren un excelente desempeño podrán aspirar a los niveles más altos del gobierno, reduciendo así el riesgo al error, y asegurando que los líderes tomarán decisiones pensando en las generaciones futuras y no solo en los ciudadanos que participarán en las próximas elecciones. Por lo tanto, aquellos que promueven a la meritocracia consideran que esta puede suplir las deficiencias de la democracia.<sup>32</sup>

Sin embargo, la meritocracia china tampoco es perfecta y en un momento dado podría perfeccionarse si se introdujeran elementos considerados como democráticos. En primer lugar, la falta de transparencia en los

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 187 y 188.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>31</sup> Bell, Daniel A., “Meritocracy is a Good Thing”, *Beijing Review*, 16 de agosto de 2012, pp. 44 y 45, p. 44.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 44 y 45.

procesos de selección de talentos afecta mucho a la reputación del gobierno. Si la gente no conoce el proceso de selección, tenderán a sospechar que la promoción se basa más bien en la lealtad, las relaciones o la corrupción. Por lo tanto, la transparencia sería necesaria para disipar estas sospechas y para contribuir a que la misma gente, al conocer lo riguroso y difícil del procedimiento, aumente su respeto hacia aquellos que ocupan algún cargo político. Otro punto que hay que mejorar es el de la libertad de expresión, ya que puede ser una limitante para que los candidatos obtengan información y puedan adquirir nuevos conocimientos. No obstante, desde la otra perspectiva, es muy difícil que la meritocracia pudiera aplicarse de manera universal, ya que una cultura política como la estadounidense no aceptaría un sistema político de un solo partido, aunque este fuera meritocrático.<sup>33</sup>

Las razones por las cuales se rechaza el multipartidismo en China son de carácter ideológico y político. A nivel ideológico, aunque existe cierta compatibilidad entre confucianismo y democracia liberal, se argumenta que el orden jerárquico del confucianismo hace énfasis en la armonía, por lo que se opone al debate libre que propone la democracia liberal. Además, se considera que la concepción del bien común por encima del individual implica limitar el alcance de los derechos y libertades fundamentales que protege la democracia occidental. No obstante, si se toma en cuenta que países con una tradición confucionista como Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Japón, han podido establecer medios para competir por el poder, no existe una base para señalar que el confucianismo es intrínsecamente adverso al sistema multipartidista.<sup>34</sup>

Ahora bien, aunque el confucianismo señala que la elección de un soberano es algo tan sagrado como para ser institucionalizado, los mismos confucionistas están conscientes de que encontrar a un buen hombre que asuma el liderazgo es una tarea bastante difícil. Es así como, en caso de no aparecer esta persona, podría aceptarse a la democracia como la segunda mejor opción para encontrarlo, ya que esta constituye un mecanismo importante para prevenir la tiranía; permite y protege a la crítica y a la libertad de expresión política; satisface institucionalmente el requerimiento de la aceptación y posee los medios para revocar a un gobernante incompetente. No obstante, la implementación de la democracia genera algunas dudas. Así, se cuestiona si la democracia podrá generar líderes capaces y proveer contrapesos efectivos y apartidistas que puedan moderarlos y si además es-

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Chang, Peter, "Confucian China and Jeffersonian America: Beyond Liberal Democracy", *Asian Studies Review*, Victoria, Australia, vol. 35, marzo de 2011, pp. 43-62; esp. p. 52.

tos tendrán las cualidades morales y políticas para liderar a un país y comprometerse con el bien común. En pocas palabras, el debate se centra en cómo podría fusionarse la meritocracia con la democracia.<sup>35</sup>

Aunque pudiera aceptarse implementar a la democracia como una “segunda vía” para cumplir con los objetivos del confucionismo, no hay que pasar por alto que se trata de una ideología que discrimina a las demás por considerarlas culturalmente inferiores. Es así como los chinos están convencidos de su preminencia cultural, y consideran que los principios del confucionismo no pueden contradecirse. Contrariamente al estilo occidental que pugna por la utilidad universal de la democracia, los chinos no buscan que el confucionismo sea el modelo a seguir en el nuevo orden mundial ni han mostrado una ambición por cambiar al mundo bajo el espectro de su ideología. Lo anterior puede deberse a varias razones, una sería el hecho de que, al haber dejado el marxismo en 1978, China optó por el confucionismo en vez de la democracia para actualizar su ideología e infraestructura política y así hacer frente a los retos modernos. Sin embargo, el gobierno chino carece de una propuesta concreta de reestructuración, y no cuenta con un modelo creíble que ofrecer como alternativa a la democracia liberal de Occidente, por lo que utiliza al confucionismo más bien como una especie de protección para evitar la influencia occidental.<sup>36</sup>

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que si algo ha caracterizado a la cultura china a través de los años, incluso durante el imperialismo, es su negativa a intervenir en los asuntos internos de otros países. Además, a pesar de que el confucionismo se proclama a sí mismo como una ideología superior, en ningún momento establece que este debe de imponerse, sino que más bien busca que las personas lo adopten por su propia voluntad.<sup>37</sup> Esta ideología ha sido utilizada para implementar la estrategia de “comercio y no interferencia” en las relaciones que China ha establecido con los países de África en los últimos años, estableciendo una serie de relaciones comerciales en las cuales China evita utilizar su influencia para promover el respeto a los derechos humanos, y podría considerar emplear su poder de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para proteger a los regímenes autoritarios de dicho continente.<sup>38</sup>

Es un hecho que la carencia de un discurso coherente que proponga una alternativa a la democracia liberal es un problema que el PCC enfren-

<sup>35</sup> Chan, Joseph, *op. cit.*, nota 27, pp. 188-191.

<sup>36</sup> Chang, Peter, *op. cit.*, nota 34, pp. 44-49.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 49-51.

<sup>38</sup> Monshipouri, Mahmood *et al.*, *op. cit.*, nota 23, pp. 302-304.



ta en la actualidad. A pesar de que Hu lo intentó en su momento con el “desarrollo científico”, la realidad es que dicho concepto resultó ser muy ambiguo. La falta de una ideología propia en China da origen a un camino de dos vías: puede forzar a algunas elites a voltear gradualmente hacia una democracia liberal, con el beneplácito de los países de Occidente;<sup>39</sup> o por el contrario, y tomando en cuenta que el protagonismo internacional que está alcanzando China en la actualidad no tiene precedentes, esta optará por una ideología propia que no se ajuste a la democracia liberal, razón por la cual se teme una alteración de un orden mundial. No obstante, la realidad es que, a pesar de la transformación económica, el régimen unipartidista chino sigue siendo muy cerrado, y la mano dura con la que se trata a los ciudadanos, cuando se considera que atentan en contra del mismo, sigue afectando su credibilidad.<sup>40</sup>

#### V. LA APARICIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL DEBATE POLÍTICO CHINO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

En 2006, el primer ministro Wen Jiabao señalaba que en China el hablar de democracia implicaba la mejora en tres aspectos: elecciones, independencia judicial y supervisión basada en un sistema de pesos y contrapesos. El presidente Hu Jintao declaró en su momento que la democracia era el “objetivo común de la humanidad”; para el 2007 Wen sería más específico al declarar en el Congreso del Partido Nacional que “desarrollar la democracia y mejorar el sistema legal eran requerimientos básicos del sistema socialista”.<sup>41</sup> Poco después, a partir del 2010, el mismo Wen promovió abiertamente a la democracia en por lo menos siete ocasiones, incluyendo en una entrevista para la cadena CNN y en una reunión de empresarios en el Foro Económico Mundial en Dalian.<sup>42</sup>

El hecho de que las estructuras gubernamentales introdujeran los debates acerca de la democracia en su agenda tiene un gran impacto en el desarrollo político de China, ya que el discurso provee un medio para que la sociedad civil se movilice y solicite al PCC que rinda cuentas con base en sus propios dichos. Además, existen razones para creer que algunos miembros

<sup>39</sup> Liu, Yu y Chen, Dingding, “Why China will Democratize”, *The Washington Quarterly*, Washington, vol. 35, núm. 1, 2012, pp. 41-63, p. 53.

<sup>40</sup> Chang, Peter, *op. cit.*, nota 34, p. 51.

<sup>41</sup> Thornton, John L., “Long Time Coming. The Prospects of Democracy in China”, *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 87, núm. 1, enero-febrero de 2008, pp. 2-22; esp. pp. 3 y 4.

<sup>42</sup> Liu, Yu y Chen, Dingding, *op. cit.*, nota 39, p. 52.

del partido tienen un interés genuino en promover la democracia, ya que la legitimidad de su gobierno no podrá mantenerse por siempre únicamente con base en el desarrollo económico, por lo que tarde o temprano necesitarán conseguir una legitimación política. No obstante, no es muy objetivo el poner todas las esperanzas de democratización en el discurso de los líderes, ya que existe una férrea oposición hacia ella dentro del partido.<sup>43</sup>

No obstante, el cambio de época tampoco significa que esta nueva generación de políticos chinos que se pronuncian a favor de la democracia tenga en mente lo mismo que Occidente en lo que respecta al término democracia. Para ellos, el liderazgo del partido debe de prevalecer, y aunque contemplan la celebración de elecciones a un nivel local, aseguran que una forma “deliberativa” de política que permita al ciudadano, tanto de manera individual como en grupo, sumar sus puntos de vista a los procesos de toma de decisiones, es más apropiado para China que una competencia abierta y multipartidista por el poder. Además, los líderes chinos no aceptan la libertad de expresión, prensa y asociación al grado en el que se otorga en el Occidente, en cambio, manifiestan que apoyan la expansión ordenada de estas garantías, siempre y cuando se enfoquen más en la armonía grupal y social, la cual consideran como un bien común.<sup>44</sup>

El incremento de la desigualdad de clases en el país ha generado inconformidades y críticas hacia el gobierno. Anteriormente, la desigualdad se atribuía a la meritocracia y no al sistema, sin embargo, en la actualidad ha cambiado la tendencia y se culpa a la corrupción de esta circunstancia. El malestar entre diversos estratos de población es evidente, y aunque no puede argumentarse que los chinos específicamente buscan que se establezca un régimen democrático, las tendencias económicas recientes están neutralizando a las clases sociales importantes, creando fuerzas de reserva disponibles para una movilización, por lo que el crecimiento económico en China se ha convertido en una fuerza de democratización que puede aumentar mientras continúe la desigualdad.<sup>45</sup>

A pesar del descontento de ciertos sectores de la población, la realidad es que el Partido Comunista Chino tiene un alto nivel de credibilidad política con los ciudadanos, a pesar de ser autoritario por naturaleza. De hecho, las protestas se han referido más hacia cuestiones socioeconómicas y no políticas; además, la gente ha centrado sus demandas en contra de los gobiernos locales, a los cuales diferencian del gobierno central. Por otra

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>44</sup> Thornton, John L., *op. cit.*, nota 41, p. 4.

<sup>45</sup> Liu, Yu y Chen, Dingding, *op. cit.*, nota 39, pp. 44-47.

parte, es importante considerar que la gente valora más la estabilidad que la libertad, sobre todo gracias a la propaganda gubernamental. No obstante, se piensa que las tendencias irán cambiando con las nuevas generaciones, ya que aquellos que nacieron después de los años ochenta se empiezan mostrar menos confiados en su gobierno. Además, intelectuales, universitarios y la nueva clase media han mostrado una actitud más favorable hacia la democracia.<sup>46</sup>

Otro factor a considerar es que actualmente no existe un líder tan fuerte como en su momento fueron Mao o Deng, y que las elites del PCC ya no están tan cohesionadas como antes, situación fomentada en parte por los cambios generacionales que se institucionalizaron en el 2002.<sup>47</sup> Esta situación implica mayor división de opiniones, factor que juega a favor de la democratización. De hecho, el gran reto que ahora enfrentan el presidente Xi Jin y el primer ministro Li Keqiang consiste en mantener su autoridad ante un partido más segmentado, cuyas facciones pugnarán por reformas políticas que amplíen sus esferas de influencia. Esta competencia por el poder abrirá espacios para experimentos políticos que busquen la aceptación popular.<sup>48</sup>

Como resultado de las transformaciones realizadas por Deng Xiaoping, sus sucesores tienen frente a sí los siguientes retos:

- Provisión de la seguridad social universal.
- Redefinir y manejar los límites a las libertades civiles y políticas.
- Combate a la corrupción.
- Conservación del medio ambiente.
- Mantener la legitimidad del gobierno.

En lo que respecta al exterior, durante el gobierno de Deng, se logró establecer relaciones diplomáticas con las principales naciones, bajo el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países, centrándose en mantener el desarrollo pacífico al interior.<sup>49</sup>

Hay algunos que consideran que la presión del exterior sí puede influir en el proceso de democratización en China. Existen estudios que demuestran que una autocracia puede convertirse en democracia cuando los países vecinos realizan dicha transición. Aunque es poco probable que China siga

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 47-49.

<sup>47</sup> Zhengxu, Wang y Vangeli, Anastas, *op. cit.*, nota 21, p. 1.

<sup>48</sup> Liu, Yu y Chen, Dingding, *op. cit.*, nota 39, pp. 54-56.

<sup>49</sup> Vogel F, Ezra, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, pp. 711-714.

el modelo de Corea del Sur, Taiwán, Vietnam o Myanmar, estos ejemplos pueden aumentar la confianza de los chinos en la democracia, en parte porque en cierta medida comparten la misma cultura y no la considerarán como un régimen exclusivo de Occidente que pueda amenazarles. Por otro lado, también hay que tomar en cuenta que la globalización promueve normas liberales en cuestiones de comercio; por lo tanto, se estima que China enfrentaría un ambiente de negocios más hostil si continúa con su régimen autoritario. Además, la transición democrática implicaría obtener mayores beneficios comerciales y financieros a nivel internacional.<sup>50</sup>

## VI. LAS MANIFESTACIONES DE DEMOCRACIA EN CHINA

En los últimos años se han desarrollado diversas prácticas en China que, si bien no pueden considerarse como acercamientos para establecer un régimen democrático, sí son avances para fomentar una cultura democrática dentro del país. Como alguna vez lo señalaría Hu Shih en sus intentos por establecer una cultura democrática en el país en 1911, la democracia en China requiere de nuevas actitudes y formas de pensar que permitan a la gente adoptar una actitud crítica acerca de los eventos actuales, evitando la importación de las teorías occidentales y la traslación de sus valores.<sup>51</sup> A continuación se analizarán los avances alcanzados en cuanto a elecciones, independencia del Poder Judicial, mecanismos de rendición de cuentas y apertura en medios de comunicación.

En primer lugar, hay que considerar a las elecciones, las cuales son el elemento clave de toda democracia. En 1980 se llevaron a cabo las primeras elecciones para definir al Comité de la villa (*cun*) de Hengzhai. Estas elecciones fueron institucionalizadas por el gobierno chino en 1988 mediante una Ley Orgánica.<sup>52</sup> Posteriormente, los ejercicios democráticos se efectuaron en los niveles administrativos superiores; así, desde 1995 se implementaron en los poblados (*xiang zhen*) “sistemas de recomendación y selección abierta” en los cuales cualquier residente adulto podía aspirar gobernar, para que después un consejo de líderes comunitarios redujera el número de candidatos a dos, de entre los cuales el partido seleccionaría a un ganador. Estos

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 57 y 58.

<sup>51</sup> Tan, Sor-Hoon, “China’s Pragmatism Experiment in Democracy: Hu Shih’s Pragmatism and Dewey’s Influence in China”, *Metaphilosophy*, Oxford, Reino Unido, vol. 35, núm. 1/2, enero de 2004, pp. 44-64, p. 53.

<sup>52</sup> Takeuchi, Hiroki, “Vote Buying, Village Elections, and Authoritarian Rule in Rural China: A Game-Theoretic Analysis”, *Journal of East Asian Studies*, vol. 13, núm. 1, 2013, pp. 69-105, p. 72.

mecanismos serían aplicados después para los condados (*xian*) a partir de 2000. A pesar de que no se trata de un método de elección directa, este sistema introdujo cierta competencia y transparencia en la elección de líderes locales.<sup>53</sup>

Actualmente, la Constitución permite que los miembros de los congresos en las poblaciones y condados se elijan mediante votación directa.<sup>54</sup> Por lo tanto, puede considerarse que estos experimentos electorales dotan a sus líderes de cierta legitimidad popular e introducen una competencia para ocupar los cargos de gobierno entre candidatos que pueden o no ser parte del partido.<sup>55</sup> Sin embargo, los resultados de las elecciones siguen siendo muy limitados, debido a que el partido restringe las actividades de los candidatos independientes y mantiene el control sobre los procesos democráticos.<sup>56</sup> Es por ello que en el medio académico es común referirse a las elecciones en China como “semicompetitivas”, no obstante, llama la atención que, a pesar de esto, la gente participe en ellas. Algunos analistas señalan que la gente vota porque busca castigar a los líderes corruptos y está de acuerdo con los valores democráticos.<sup>57</sup> No obstante, existe evidencia que demuestra lo contrario, es decir, que la gente que tiene más afinidad con la democracia y busca una mejor eficiencia del gobierno no acude a votar en estas elecciones debido a que están inconformes con el sistema.<sup>58</sup>

Los avances en cuanto a la independencia del Poder Judicial también deben de tomarse en cuenta. Debido a que en el régimen de Mao se buscaba que los jueces buscaran la estabilidad del partido, hasta mediados de los ochenta la mayoría de ellos eran gente que pertenecía a la milicia y que contaba con poca educación formal y ningún conocimiento jurídico. Por lo tanto, no fue sino hasta finales de los noventa cuando se profesionalizó la carrera judicial en China. Además, el aumento de los despachos de abogados privados (para el 2008 ya existían 118,000 abogados con licencia litigando en 12,000 despachos) obligó a los jueces a mejorar sus capacidades. No obs-

<sup>53</sup> Thornton, John L., *op. cit.*, nota 41, pp. 7 y 8.

<sup>54</sup> Yuan, Zaijun, “Independent Candidates in China’s Local People’s Congress Elections”, *Journal of Chinese Political Science*, 2011, pp. 389-405, p. 390.

<sup>55</sup> Thornton, John L., *op. cit.*, nota 41, p. 7.

<sup>56</sup> Yuan, Zaijun, *op. cit.*, nota 54, pp. 402 y 403.

<sup>57</sup> Shi, Tianjian, “Voting and Nonvoting in China: Voting Behavior in Plebiscitary and Limited-Choice Elections”, *Journal of Politics*, vol. 61, núm. 4, 1999, pp. 1115-1139, esp. pp. 1118, 1129.

<sup>58</sup> Chan, Jie y Zhong, Yang, “Why do People Vote in Semicompetitive Elections in China?”, *The Journal of Politics*, vol. 64, núm. 1, febrero de 2002, pp. 178-197, p. 191.

tante, aunque el grado de intervención disminuyó, el gobierno central aún decidía aquellos casos políticamente sensibles.<sup>59</sup>

China también ha adoptado leyes con la intención de proteger a sus ciudadanos de los abusos de autoridad. La Ley de Servidores Públicos de 2005 establece un alto estándar de conducta para los burócratas. La Ley Estatal de Compensación de 1994 se promulgó con la finalidad de enmendar los errores del gobierno. Quizás la más significativa fue la Ley de Litigio Administrativo, adoptada en 1989, y que permitía a los ciudadanos demandar al Estado; en su primer año se presentaron 13,000 demandas, y para 2008 la tasa anual de asuntos presentados en contra del gobierno era de 150,000.<sup>60</sup>

En lo que respecta al derecho de petición, cabe señalar que los medios implementados por el gobierno chino para atender las demandas de la sociedad distan mucho de considerarse como democráticos, toda vez que estos están controlados por el gobierno.<sup>61</sup> En primer lugar, hay que tomar en cuenta que, a diferencia del mundo occidental en el cual la participación democrática es ostentada por grupos, y los derechos humanos pertenecen a los individuos, en China se permite participar a los individuos, mientras que los derechos se hacen valer por grupos.<sup>62</sup> Así, es la persona quien directamente emite sus peticiones, más no un grupo. Lo mismo aplica para con los funcionarios, cuando se evalúa o se vota por un funcionario se hace considerándolo como una persona y no como parte de un gobierno, estrategia utilizada deliberadamente por el PCC, precisamente para evitar que se formen coaliciones que en un momento dado le puedan hacer sombra.<sup>63</sup>

La tradición china es que la participación política se lleve a cabo mediante peticiones individuales dirigidas a los funcionarios, se trata de un sistema equiparable al judicial, aunque en este las quejas no se presentan ante los jueces sino ante actores políticos. Así, los activistas democráticos se convierten en representantes no-electos de la colectividad, y así presentan su petición de manera individual pero en representación de un grupo. Mediante este sistema, los funcionarios serán requeridos para agregar dichas peticiones en las recomendaciones que realicen al gobierno central. Tomando en cuenta este sistema, se presume que pueden ayudar a conseguir que se arraigue en el pensamiento chino el entendimiento de la participación del

<sup>59</sup> Thornton, John L., *op. cit.*, nota 41, pp. 10 y 11.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>61</sup> Stark, Andrew, "Charting a Democratic Future in China", *Dissent Magazine*, 2012, pp. 18-24; p. 19.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 18 y 19.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 19 y 20.

individuo en la colectividad, y la representación de los intereses de un grupo a través de un individuo.<sup>64</sup>

El gobierno chino sabe que establecer medios eficientes para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de petición es clave para recuperar la confianza de la sociedad en el régimen unipartidista. Sin embargo, se encuentran en el dilema de que también necesitan mantener la lealtad de sus funcionarios locales, ya que a través de ellos es que gobiernan al país. Para justificar los mecanismos formales de supervisión, el gobierno central está utilizando medios alternativos como el uso de encuestas públicas de opinión para medir la satisfacción de los ciudadanos con el gobierno, mientras que la Comisión de Planeación Urbana de Pekín ha mantenido a una consultoría para que le ayude a tomar en cuenta a la opinión pública en el diseño de sus planes de desarrollo.<sup>65</sup>

Otro factor que está cambiando las tendencias a favor de la democratización es el cambio en los medios de comunicación. Mientras que en los noventa solo existía un periódico liberal, en la actualidad existen cada vez más periódicos y revistas de este tipo, a pesar de la censura. Sin embargo, el cambio más importante llegó con el Internet. Los internautas, que para 2011 sumaban 485 millones, se desligan cada vez más del autoritarismo, a pesar de que el gobierno ha intentado controlar la libertad de expresión en este medio. Los internautas han aprendido a evadir los bloqueos gubernamentales en la red, hasta el grado de llegar a inventar un lenguaje “gris” para enviar mensajes acerca de cuestiones políticas. Por ejemplo, el término “ser invitado a tomar una taza de té” significa haber sido aperebido por la policía y “haber sido armonizado” quiere decir que alguien fue reprendido.<sup>66</sup>

El Internet y los teléfonos celulares cambiaron la forma tradicional de transmitir noticias y se convirtieron en canales para reportar abusos en contra de los ciudadanos, al tiempo que forzaban al gobierno a tomar cartas en el asunto. Un ejemplo fue el famoso caso de “la casa de clavos”, en el cual una pareja de clase media de la ciudad de Chongqing, logró salvar su casa al publicar por Internet las fotos de cómo esta fue aislada por los empresarios mediante la construcción de un gran cañón a su alrededor,<sup>67</sup> ocasionando el repudio popular.<sup>68</sup> Otra demostración fue la campaña organizada por los

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 20 y 21.

<sup>65</sup> Thornton, John L., *op. cit.*, nota 41, pp. 14 y 15.

<sup>66</sup> Liu, Yu y Chen, Dingding, *op. cit.*, nota 39, pp. 49 y 50.

<sup>67</sup> Guilford, Gwynn y Ferdman, Roberto A., “China’s ‘Nail Houses’ Cause Construction Delays and Strange Twists in Roads”, *Quartz* <http://qz.com/116060/china-nail-houses-cause-construction-delays-and-strange-twists-in-roads/>.

<sup>68</sup> John L. Thornton, *op. cit.*, nota 41, pp. 16 y 17.

residentes de Xiamen, en mayo de 2007, utilizando los teléfonos celulares. Logrando así suspender la construcción de una planta química.<sup>69</sup> Así, Internet se ha convertido en un medio para formar un capital social, el cual, a pesar de no tener implicaciones políticas inmediatas, puede cultivar una actitud democrática a largo plazo.<sup>70</sup>

## VII. LA OPCIÓN DELIBERATIVA

Para evaluar si los mecanismos de deliberación que se han efectuado en China pueden considerarse dentro de la lógica de la democracia deliberativa, se debe de tomar en cuenta que la deliberación por sí misma no implica el cambio de un sistema político. China posee un sistema unipartidista en el cual los ciudadanos no eligen a sus líderes y cuyo congreso está constituido por una elite que excluye a grupos menos favorecidos. Sin embargo, el autoritarismo chino es menos rígido si se toma en cuenta que se han llevado a cabo reformas para evitar la existencia de líderes vitalicios, establecer mecanismos de decisión colectiva dentro del partido y la celebración de elecciones en las villas. Además, la interacción entre el gobierno y los ciudadanos se ha incrementado mediante el establecimiento de diálogos en línea, incluyendo en su momento al expresidente Hu y el ex primer ministro Wen.<sup>71</sup>

Quienes proponen a la democracia deliberativa como la mejor para ser implementada en China, consideran su factibilidad con base en que, debido a los cambios generacionales en el poder, aquellos que aspiren a ser los nuevos líderes buscarán opiniones fuera del partido que permitan mermar los argumentos de sus opositores. Además, esta apertura ayudará a frenar las trabas burocráticas dentro del PCC en la toma de decisiones, y permitirá generar una retroalimentación con expertos en las materias que tengan que ver con políticas públicas. Por último, se considera que estos foros contribuirán a dotar de legitimidad pública al régimen autoritario.<sup>72</sup>

En lo que respecta a la deliberación, una reforma importante a nivel nacional fue la creación de sistemas de audiencia pública en diversas leyes desde 1996. Así, para finales de 2005, más de 2,000 audiencias públicas se habían llevado a cabo en todo el país, las cuales mostraron muchas caracte-

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>70</sup> Liu, Yu y Chen, Dingding, *op. cit.*, nota 39, p. 50.

<sup>71</sup> Zhou, Wei, "In Search of Deliberative Democracy in China", *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, núm. 1, artículo 8, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art8> pp. 1-4.

<sup>72</sup> Kornreich, Yoel *et al.*, "Consultation and Deliberation in China: the Making of China's Health Care Reform", *The China Journal*, Australia, núm. 68, 2012, pp. 176-203, esp. pp. 177 y 178.



rísticas relacionadas con la democracia deliberativa. En primer lugar, el uso de estadísticas y muestras para soportar sus puntos de vista demuestra la racionalidad de la deliberación. Además, se cuidó la selección de los representantes del gobierno para que estos representaran propiamente a los ciudadanos, estuvieran capacitados y que no fueran influenciados fácilmente. Por último, la respuesta del gobierno fue evidente en todo el proceso, desde el establecimiento de la agenda hasta el resultado legislativo de las audiencias, ya que el seguimiento en los medios de dichas deliberaciones comprometía al gobierno para respetar los acuerdos a los que se llegaron en las mismas.<sup>73</sup>

A nivel local, el gobierno ha implementado ciertas instituciones con atributos deliberativos, de las cuales se pueden destacar tres. La primera son las Reuniones de Consulta y Deliberación, las cuales buscan una decisión tomada por consenso y no por votación. Un ejemplo de estas son las audiencias públicas señaladas anteriormente. La segunda son las Reuniones de Evaluación Ciudadana, las cuales permiten a cualquier persona evaluar el desempeño de sus líderes locales. Los resultados de dichas evaluaciones afectan a la determinación de bonos y perspectivas políticas de los líderes evaluados. Por último, se encuentran las Asambleas Representativas, las cuales se realizan tanto en villas como ciudades. En las villas se pueden tomar decisiones colectivas en cuestiones como el uso de tierras comunes, el establecimiento y desarrollo de empresas locales; mientras que en las ciudades se discuten cuestiones públicas como la seguridad y el medio ambiente.<sup>74</sup>

Los mecanismos de deliberación distan mucho de ser perfectos. En primer lugar, las audiencias públicas carecen de los procedimientos básicos que requiere un foro deliberativo, ya que las propuestas se entregan de manera consecutiva, y por lo tanto no se contaba con mucho tiempo para debatirlas. Así, generar un cambio de opinión, considerando los argumentos presentados en un corto tiempo es casi imposible. Por lo tanto, no se alcanzaba un consenso, sino que más bien se trataba de una conferencia en la cual se escuchaban las opiniones del público. Además, el dominio del gobierno sobre dichos procesos y la falta de transparencia dejan la puerta abierta para que este pueda manipularlas y controlar los resultados.<sup>75</sup>

Es una realidad que el establecimiento de mecanismos deliberativos ha despertado el interés de los ciudadanos en participar en discusiones sociales y políticas, así como en la democracia, lo cual implica un reconocimiento de la deliberación como medio para tomar parte en los asuntos públicos.

<sup>73</sup> Zhou, Wei, *op. cit.*, nota 71, pp. 5-7.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 7-9.

No obstante, la debilidad de la sociedad civil en China, la cual carece de autonomía para participar en los asuntos públicos, hace muy difícil que se pueda constituir como un promotor de procesos deliberativos. Así, mientras no se mejore el diseño institucional de los procesos deliberativos, se reduzca el control del gobierno sobre los mismos, se liberen las restricciones a los medios de comunicación y se permita un mayor involucramiento de la gente en los asuntos públicos, los problemas que presenta la dominación del gobierno sobre estos procesos continuarán.<sup>76</sup>

### VIII. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que China será en poco tiempo una amenaza para la hegemonía estadounidense, la realidad es que tampoco es inminente que dicho país intente imponer su ideología y sistema político, por lo menos en un futuro cercano. Lo anterior debido a que actualmente China todavía no ha desarrollado un nuevo modelo ideológico que pueda competir con el que actualmente domina la escena internacional o, por lo menos, no ha considerado exportarlo.

Por otra parte, en los últimos años China ha vivido un crecimiento económico sostenido, pero aún no ha caído en ninguna crisis que pueda medir la forma en cómo su régimen será capaz de lidiar con el descontento social. Esta es una amenaza potencial para el autoritarismo chino, debido a que ha abusado de la economía para respaldar su legitimidad ante la gente. Lo anterior, aunado con los cambios culturales, así como las tendencias y hábitos democráticos que, aunque de forma limitada, se han establecido en su población, pueden ocasionar que la gente exija de manera sostenida y más organizada sistemas de rendición de cuentas más estrictos para sus funcionarios, así como un cambio político.

No obstante lo anterior, es difícil que en China se establezca una democracia como la que conoce Occidente, ya que los valores de la misma difieren en aquellos que tienen mayor arraigo en el país. Así, una alternativa viable sería la democracia deliberativa, aquella que busca la consecución del bien común por el que tanto aboga el confucianismo mediante métodos de liberación racional, y no por agregación de intereses como sucede en la democracia liberal.

Existen quienes aseguran que la mejor opción para China es la democracia deliberativa, debido a que, al contrario de los países occidentales que se enfocan más en el voto electoral, los ciudadanos chinos le dan mayor

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 10-13.

valor a la democratización de decisiones públicas mediante la deliberación. A comparación de la elección de gobernantes, el participar en las tomas de decisiones públicas es una actividad más importante en la política. Por lo tanto, incrementar la democracia deliberativa en China facilitará un cambio hacia el reconocimiento de los valores democráticos.<sup>77</sup> De hecho, la democracia deliberativa parece ser una opción bastante viable para subsanar las deficiencias de la democracia liberal en Occidente, cuidando siempre los valores democráticos que siempre se han respetado. Es así como, en un momento dado, la deliberación podría ser el punto de convergencia entre China y Occidente.

Sin embargo, el mundo occidental, sobre todo Estados Unidos, debe de entender que en la actualidad no se vislumbra que el PCC esté dispuesto a dejar el poder tan fácilmente, y que mientras el crecimiento económico continúe este podrá disponer del régimen como mejor le acomode. Así, aunque el aumento de la desigualdad (y por tanto del descontento social) y de la clase media podrían implicar condiciones más favorables para establecer una democracia, este cambio no se produciría de inmediato. Además, mientras más se intente democratizar a China, ya sea mediante persuasión o disuasión, más aumentará la renuencia del partido a realizar esta apertura. El 2022 será crítico en esta cuestión, ya que en este se dará el verdadero cambio generacional en China, gobernará gente que no conoció al régimen de Mao, y por lo tanto no tendrá la misma concepción del partido que tienen los líderes chinos en la actualidad.

Solo es cuestión de tiempo.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- AZAR, Gat, “The Return of Authoritarian Great Powers”, *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 8, julio-agosto de 2007.
- BELL, Daniel A., “Meritocracy is a Good Thing”, *Beijing Review*, 16 de agosto de 2012.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2051.html#ch>.
- CHAN, Jie y Zhong Yang, “Why do People Vote in Semicompetitive Elections in China?”, *The Journal of Politics*, vol. 64, núm. 1, febrero de 2002.
- CHAN, Joseph, “Democracy and Meritocracy: Toward a Confucian Perspective”, *Journal of Chinese Philosophy*, Hong Kong, vol. 43, núm. 2, 2007.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 14.

- CHANG, Peter, "Confucian China and Jeffersonian America: Beyond Liberal Democracy", *Asian Studies Review*, Victoria, Australia, vol. 35, marzo de 2011.
- DIAMOND, Larry, "The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State", *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2008, vol. 87, t. 2.
- FUKUYAMA, Francis, "The Future of History. Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?", *Foreign Affairs*, enero de 2012.
- GOLDSTEIN, Avery, "China's Real and Present Danger. Now is the Time for Washington to Worry", *Foreign Affairs*, vol. 92, núm. 5, septiembre-octubre de 2013.
- GUILFORD, Gwynn y Ferdman, Roberto A., "China's 'Nail Houses' Cause Construction Delays and Strange Twists in Roads", *Quartz*, <http://qz.com/116060/china-nail-houses-cause-construction-delays-and-strange-twists-in-roads/>.
- HAIRONG, Lai, "Semi-Competitive Elections at Township Level in Sichuan Province", *China Perspectives*, núm. 51, enero-febrero de 2004, <http://china-perspectives.revues.org/787>.
- IKENBERRY, G. John, "The Rise of China and the Future of the West", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 1, enero-febrero de 2008.
- KENNEDY, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza & Janes Editores, 4a. ed., marzo de 1998.
- KORNREICH, Yoel *et al.*, "Consultation and Deliberation in China: The Making of China's Health Care Reform", *The China Journal*, núm. 68, 2012.
- LEONARD, Mark, "Why Convergence Breeds Conflict. Growing More Similar Will Push China and the United States Apart", *Foreign Affairs*, vol. 92, núm. 5, septiembre-octubre de 2013.
- LIU, Yu y Chen, Dingding, "Why China will Democratize", *The Washington Quarterly*, vol. 35, num. 1, 2012.
- MONSHIPOURI, Mahmood *et al.*, "China's Rising Power: Economic Growth vs. Freedom Deficit", *Journal of Human Rights*, vol. 10, núm. 3, 07-09-2011.
- OSXANEN, Kaisa, "Framing the Democracy Debate in Hong Kong", *Journal of Contemporary China*, vol. 20, junio 2011.
- PEREGIL, Francisco "Brasil se prepara para las protestas contra la corrupción y a favor de las minorías", *El País*, [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/23/actualidad/1372011456\\_338824.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/23/actualidad/1372011456_338824.html).
- PETTIS, Michael, "The Challenges for China's New Leadership", *Financial Sense*, 11 de abril de 2013.
- "Primavera árabe está en duda", *La Razón*, [http://www.la-razon.com/mundo/Primavera-arabe-duda\\_0\\_1894010695.html](http://www.la-razon.com/mundo/Primavera-arabe-duda_0_1894010695.html).

- SANCHO, Carmen, “Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 122, octubre-diciembre de 2003.
- SHI, Tianjian, “Voting and Nonvoting in China: Voting Behavior in Plebiscitary and Limited-Choice Elections”, *Journal of Politics*, vol. 61, núm. 4, 1999.
- STARK, Andrew, “Charting a Democratic Future in China”, *Dissent Magazine*, 2012.
- TAKEUCHI, Hiroki, “Vote Buying, Village Elections and Authoritarian Rule in Rural China: a Game-Theoretic Analysis”, *Journal of East Asian Studies*, vol. 13, núm. 1, 2013.
- TAN, Sor-Hoon, “China’s Pragmatism Experiment in Democracy: Hu Shih’s Pragmatism and Dewey’s Influence in China”, *Metaphilosophy*, Oxford, Reino Unido, vol. 35, núm. 1/2, enero de 2004.
- THORNTON, John L., “Long Time Coming: The Prospects of Democracy in China”, *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 87, núm. 1, enero-febrero de 2008.
- XIAJUAN, Guo, “Political Participation of Private Entrepreneurs in China”, *East Asian Institute Bulletin*, Singapur, vol. 14, núm. 2, octubre de 2012.
- YU WING-YAT, Eilo y Chin Ka-man, Natalie, “The Political Opposition and Democracy in Macao: Revolutionaries or Loyalists?”, *Government and Opposition*, vol. 47, núm. 1, 2012.
- YUAN, Zaijun, “Independent Candidates in China’s Local People’s Congress Elections”, *Journal of Chinese Political Science*, 2011.
- ZHENGXU, Wang y Vangeli, Anastas, “China’s Leadership Succession: Institutionalisation of Elite Turnover via Generational Replacement”, *East Asian Institute Bulletin*, Singapur, vol. 14, núm. 2, octubre de 2012.
- ZHOU, Wei, “In Search of Deliberative Democracy in China”, *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, núm. 1, artículo 8, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art8>.

## CATALUÑA DECIDE SU FUTURO. NOTA BREVE SOBRE EL MARCO JURÍDICO DE LAS CONSULTAS POPULARES

Jordi BARRAT ESTEVE\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Fundamento legal*. IV. *Retos gerenciales*. V. *Comentario final*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El 12 de diciembre de 2013 el presidente del gobierno catalán, Artur Mas, anunció la convocatoria de una consulta popular sobre el futuro de Cataluña, a celebrar el 9 de noviembre de 2014, en la que se formularían a los ciudadanos catalanes las siguientes dos preguntas: “¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?”; y, en caso de respuesta afirmativa: “¿Quiere que este Estado sea independiente?”.

El presente escrito pretende proporcionar algunos indicadores para contextualizar este anuncio de tal modo que haga factible un análisis jurídico de las implicaciones electorales que conlleva. Se exponen, en primer lugar, los antecedentes (§ II) tanto políticos como sobre todo jurídicos que han originado esta situación; se analiza posteriormente el fundamento legal (§ III) con el que el gobierno catalán puede convocar una consulta popular como la mencionada y se identifican; por último, algunos de los retos que entraña desde el punto de vista de la gestión electoral (§ IV).

### II. ANTECEDENTES

El 30 de septiembre de 2005 el Parlamento catalán aprueba una proposición de ley por la que se activa el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se trata de una fecha simbólica en la historia reciente que nos puede servir de punto de partida en el análisis que plantea este escrito, pero debe saberse que el debate sobre el encaje tanto jurídico como político de Cataluña en España no empieza entonces. Se remonta mucho tiempo atrás, incluso varios siglos, y presenta múltiples facetas.

\* EVOL2 / eVoting Legal Lab, [jordi.barrat@urv.cat](mailto:jordi.barrat@urv.cat).

Se trata además de un proceso que desborda ampliamente el análisis jurídico, y que debe partir de un entendimiento cultural y social de la fisonomía interna de España.

Sea como fuere, el 30 de septiembre de 2005 Cataluña da un salto cualitativo. Pese a que ya ciertos Estatutos de Autonomía se habían reformado con anterioridad, nos encontramos ahora ante la primera modificación de los estatutos denominados de vía rápida, es decir, la categoría en la que deben incluirse los de Andalucía, Galicia, País Vasco y Cataluña. Se trata de territorios que, una vez aprobada la Constitución Española en 1978, apostaron por acceder de forma inmediata a todas las competencias susceptibles de ser transferidas a las comunidades autónomas. A cambio, la Constitución les exigía unos requisitos procedimentales especiales como, entre otros, la aprobación y posterior reforma de sus estatutos mediante un referendo entre las provincias afectadas.

La reforma catalana de 2005 pretendía fortalecer simbólicamente la identidad catalana, acometer el blindaje competencial, modificar el régimen financiero de la autonomía e incluir una tabla de derechos y libertades.

Definir Cataluña como nación centró gran parte de los debates relativos al primer objetivo. La Constitución reconoce que España se compone tanto de regiones como de nacionalidades (art. 2, CE) y, aunque no especifica qué territorios deben incluirse en cada categoría, un repaso a la etapa constituyente permite rápidamente concluir que Cataluña era concebida como nacionalidad, y así de hecho se establecía en el primer Estatuto de Autonomía aprobado en 1979. La ambigüedad del término intentaba conjugar la proclamación constitucional de una sola nación española con el reconocimiento de una cierta realidad nacional en determinados territorios del Estado. Además del propio concepto de nación, el fortalecimiento del marco jurídico lingüístico o la regulación de los símbolos nacionales catalanes formaron también parte de esta primera línea estratégica centrada en el apartado simbólico.

El blindaje competencial es otra de las principales finalidades perseguidas por el nuevo Estatuto. Como en todo Estado descentralizado, la distribución de competencias es siempre fuente de conflictos, ya que los listados constitucionales no pueden agotar la riqueza y casuística que nos aporta la propia realidad. Los impulsores del nuevo Estatuto partían de la premisa de que, desde su aprobación en 1978, la ejecución de las previsiones constitucionales había jugado en contra de las aspiraciones autonómicas.

A título indicativo, un porcentaje significativo de materias se guían por el binomio leyes básicas, atribuidas a la administración central, y normativa de desarrollo, ya en manos regionales. El concepto de lo básico deviene, por

lo tanto, determinante, y aunque la última palabra está en manos del Tribunal Constitucional, siempre subyace el riesgo de una interpretación abusiva por parte de las Cortes Generales.

Frente a esta realidad, el Estatuto incluye unos listados competenciales con un alto grado de especificación. A partir de la experiencia de las últimas décadas y con base en la jurisprudencia constitucional, el Estatuto no recoge solamente una enumeración genérica de materias, como lo hace la propia Constitución o el anterior texto estatutario, sino que despliega en cada ámbito unos listados más específicos que describen las competencias concretas asumidas por la administración catalana.

El hecho de que esta descripción minuciosa esté en sede estatutaria confiere mayor rigidez a la distribución competencial dado que, aun siendo una norma estatal de rango legal, los estatutos cuentan con un peculiar sistema de reforma. Son ellos mismos los que determinan cómo deben modificarse, y normalmente confieren la iniciativa a los órganos autonómicos. Así pues, una vez aprobado el Estatuto, las Cortes Generales deberían atenerse a la meticulosa delimitación competencial estatutaria, y el autogobierno catalán no quedaría a merced de las mayorías coyunturales que se conformen en las Cortes Generales.

En tercer lugar, el Estatuto pretendía mejorar el sistema de financiación autonómica, y sobre todo resolver de forma ya permanente un ámbito que ha suscitado problemas de forma recurrente en el despliegue del sistema autonómico español. La Constitución no lo regula en detalle más allá de la proclamación de algunos principios generales, como el de solidaridad, y algunas otras previsiones procedimentales. Durante décadas todos los gobiernos han emprendido reformas del sistema que han desembocado en agrias polémicas y no han conseguido dar con una fórmula que genere un consenso prolongado. El proyecto de Estatuto intentaba remediar este flanco, incluyendo una normativa bastante detallada, y sobre todo fijando ciertos principios orientadores de la futura financiación de la administración regional.

Finalmente, la tabla de derechos y libertades constituye la cuarta seña de identidad del nuevo Estatuto. Aunque la Constitución ya incluye una extensa lista de derechos fundamentales, libertades públicas, deberes constitucionales y principios rectores de la política social y económica, se entendió necesario que Cataluña contara con su propia declaración de derechos y libertades. Compaginar ambos textos no es tarea sencilla ya que, más allá del propio tenor literal diferente en los mismos ámbitos, se plantea la duda de qué tipo de garantías jurisdiccionales e institucionales cabe atribuir a los derechos estatutarios, sin que se solape o distorsione el estatus de los constitucionales.



Tras la aprobación por el Parlamento catalán, se inició el trámite ante las Cortes Generales y se sometió posteriormente a referendo en Cataluña en 2006. El texto resultante no era ya el mismo que había surgido de la cámara catalana, ya que las Cortes Generales habían enmendado de forma significativa partes sustanciales del documento, y es por ello que pierde parte del respaldo conseguido anteriormente entre las fuerzas políticas catalanas.

Finalmente, los ciudadanos catalanes aprueban en referendo el nuevo Estatuto con una participación global de 48,85%, y la siguiente distribución de los votos: a favor 73,24% y en contra 20,57%. Merece destacarse que el anterior Estatuto de 1979 también fue aprobado por referendo, con una tasa de participación del 59,3%, y con la siguiente distribución: a favor 88,15% y en contra 7,76%.

El Estatuto entra pues en vigor, pero la historia continua. Dado que todo el proceso se había impulsado sin el concurso del Partido Popular, a la sazón principal partido de la oposición en aquel entonces, esta formación interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Además, por motivaciones diferentes, tanto el defensor del pueblo como diversas comunidades autónomas interpusieron sus correspondientes recursos en contra del nuevo texto estatutario.

El Tribunal Constitucional tardó cuatro años en resolver estos recursos, y en sentencia 31/2010 anuló determinados preceptos de relevancia dispar. Se trataba de un número reducido de disposiciones finalmente no admitidas por el Tribunal, pero lo realmente significativo consistió en el uso extenso de la interpretación constitucional conforme, es decir, el Tribunal mantuvo la constitucionalidad de una gran cantidad de preceptos, siempre y cuando fueran interpretados en los límites establecidos en la sentencia, y se rechazaran determinadas versiones que podrían deducirse del tenor literal del documento. Nos hallamos, en definitiva, ante una sentencia interpretativa de un alcance inusitado y que, por ello mismo, condiciona las líneas medulares del texto. El Estatuto no puede ser hoy en día leído y comprendido sin la ayuda constante de la sentencia. Además, dado que el Estatuto había renunciado a la deliberada ambigüedad de la primera versión de 1979, el Tribunal siente la necesidad de abordar aspectos sumamente concretos que antes no quedaban especificados en ese texto, y que ahora pueden ser objeto en este trámite de su interpretación constitucional, a veces más restrictiva para las competencias autonómicas, de la vigente hasta esa fecha.

Todo ello generó, en el seno de ciertas formaciones políticas catalanas, la percepción de que el proceso estatutario se había cerrado en falso. Se exploraron nuevas soluciones, pero, sea por la presión popular, cuyas principales referencias simbólicas se concentran en la masiva manifestación de

septiembre de 2012 y en la cadena humana de 400 kilómetros de septiembre de 2013, sea por interés partidista o político, se llega a la situación actual en la que una mayoría de las formaciones representadas en el Parlamento catalán se han pronunciado a favor de convocar una consulta popular sobre el futuro de Cataluña el próximo 9 de noviembre. Además, el Instituto de Estudios Autonómicos ha señalado varias vías por las que sería factible llevar a cabo la mencionada consulta, dentro del actual marco constitucional (véase IEA, 2013).

Tras esta exposición inicial de los antecedentes, se abordan a continuación los fundamentos legales sobre las que cabría plantear la mencionada consulta y los retos gerenciales que supone.

### III. FUNDAMENTO LEGAL

La Constitución Española recoge mecanismos de democracia directa como el concejo abierto (art. 140, CE), previsto para municipios con pocos habitantes, o el referendo y, en este último caso, contempla diversos tipos. Pueden ser vinculantes, como los de reforma constitucional (arts. 167 y ss., CE), o consultivos (art. 92, CE), y también preceptivos (art. 152.2, CE) o facultativos (art. 167, CE). El artículo 92.3, CE, condensa de alguna forma todos estos preceptos al delegar en una ley orgánica la regulación de las condiciones y el procedimiento de “las distintas modalidades de referendo previstas en esta Constitución”.

Los anteriores referendos pueden tener además alcance estatal o regional, como los relativos a las reformas estatutarias (art. 152.2, CE) o al caso navarro (Disposición transitoria cuarta), pero además la Constitución, en su artículo 149.1.32, CE, otorga al Estado la competencia exclusiva en la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referendo”. Dado que el artículo 149.1 enumera las materias de competencia exclusiva estatal, permitiendo la asunción estatutaria (art. 149.3, CE) de los ámbitos allí no especificados, cabe deducir que el apartado 32 se refiere a consultas populares por vía de referendo, impulsadas desde las comunidades autónomas, y que, en estos casos, siempre será necesaria algún tipo de intervención estatal para que una comunidad autónoma pueda finalmente celebrar un referendo.

Esta interpretación se ve reforzada, y notablemente ampliada, por la sentencia 31/2010, por la que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del nuevo Estatuto de Autonomía catalán de 2006. Al analizar la compatibilidad entre el redactado estatutario y el artículo

149.1.32, CE, el Tribunal señala que la participación estatal se refiere en realidad a la “entera disciplina” vinculada al referendo, de tal forma que se prohíbe la posible existencia de leyes autonómicas con particularidades referendarias. Así pues, la función de la administración central “no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referendo, sino que ha de extenderse a la *entera disciplina* de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación”. (STC 31/2010 FJ69; las cursivas son mías)

El Tribunal justifica esta interpretación acudiendo tanto al artículo 92.3, CE, en el que se prevé que una ley orgánica se encargue de las modalidades de referendo previstas en la Constitución (LORMR), como al artículo 81, CE, donde se clasifica como materia orgánica el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, entre ellos el derecho de sufragio recogido en el artículo 23, CE. Mientras que la primera podría efectivamente ser interpretada como una reserva específica que incluyera en su globalidad la institución de ciertos referendos, la segunda resulta más discutible, ya que:

si prenem en consideració l'abast d'aquestes reserves de llei, la llei orgànica de desenvolupament d'un dret fonamental no exhauereix tota la legislació de la matèria. De la mateixa manera que la Llei orgànica del règim electoral general (LOREG) no exclou la possibilitat de lleis electorals autonòmiques, tampoc la Llei orgànica 2/1980 ha d'impedir la legislació autonòmica sobre el referèndum, sempre que hi hagi base competencial. (Castellà Andreu, 2010: 311)

Además, siguiendo a Esther Martín, cabe interrogarse sobre los efectos del silencio de la ley estatal sobre referendos: “la manca de previsió en la LORMR de 1980 dels possibles referèndums autonòmics s’ha d’entendre no pas com una prohibició sempre que existeixi base competencial” (Martín Núñez, 2010: 318). A título indicativo, el Parlamento catalán aprobó la ley 4/2010 de consultas populares por vía referendaria, es decir, una ley que pretende dar cumplimiento a los artículos 22 y 129 de su Estatuto y que parte siempre de la base de que un referendo necesita la autorización estatal para su celebración. Ello no es óbice para que, en comparación con la legislación estatal, incluya innovaciones importantes como la iniciativa popular o municipal. La ley está ahora mismo en vigor, pero ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional y resta pendiente su decisión.

Si nos atenemos, en sus estrictos términos, a la decisión del propio Tribunal sobre el Estatuto, deberíamos anular la mayor parte de estos preceptos ya que entrarían en lo que deberíamos entender como “entera disciplina”

de la institución. Así pues, las instituciones catalanas podrían únicamente impulsar un determinado referendo bajo los criterios y procedimientos establecidos por la legislación española para el conjunto del Estado. No se admitirá ninguna especialidad, sea sustancial o procedimental.

Por otro lado, el artículo 149.1.32, CE, al referirse a consultas populares por vía de referendo, parece asumir que existen otras consultas populares no referendarias y que, en buena lógica, no necesitarían la previa autorización estatal. Esta distinción exige conocer de antemano qué debemos entender por referendo, y la sentencia 103/2008 del Tribunal Constitucional, en la que se anulaba la ley vasca por la que se pretendía convocar una consulta, nos puede servir de ayuda, ya que señala que un referendo exige siempre la concurrencia del cuerpo electoral y de las garantías propias de un procedimiento electoral: “aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral... conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas” (STC 10/2008 FJ2)

Actualmente se encuentra en trámite en el Parlamento catalán una proposición de ley de consultas populares no referendarias, es decir, mecanismos que no necesitarían la autorización previa por parte del Estado. El artículo 122, EAC, alude a algunas de estas figuras como audiencias públicas, encuestas o foros de participación, y también incluye una cláusula residual final en referencia a toda otra consulta popular que no colisione con lo estipulado con el artículo 149.13.32, CE, es decir, con los referendos.

A tenor del texto sometido actualmente a debate, la proposición de ley intenta desarrollar esta cláusula residual configurando lo que podría denominarse una consulta popular no referendaria por vía de votación. Se trataría de huir del referendo, pero estableciendo al mismo tiempo ciertas garantías que permitan la expresión plenamente libre por parte del pueblo catalán.

Si el referendo consistía en la manifestación del cuerpo electoral, cabe preguntarse si una consulta en la que los llamados a participar fueran un colectivo diferente, sea por adición o por supresión, también sería un referendo o quizás una consulta popular no referendaria que, como ya sabemos, no exigiría autorización estatal previa. Es la lógica en la que se mueve la proposición de ley, es decir, la identificación de un terreno intermedio entre el referendo y las meras consultas populares al estilo de foros o audiencias. Se trata de un espacio normativo inédito.

Además de los requisitos ya conocidos, consistentes en utilizar el censo del cuerpo electoral y la administración electoral al uso, algunos autores

entienden que, aunque no manifestado de forma expresa por el Tribunal Constitucional, la diferencia nuclear entre referendos y otras consultas populares radica de hecho en un tercer elemento. Deberíamos fijarnos en el modo de expresión utilizado por los ciudadanos, y no podríamos pasar por alto que:

esta interpretación pasa por alto lo fundamental de la argumentación del Tribunal, aunque seguramente no del todo bien expresado: el referendo alude al parecer del cuerpo electoral, y se reitera su vinculación con lo electoral; procedimiento electoral, administración electoral. Esto es, en el referendo es fundamental el voto. Por el contrario, en las demás consultas populares se recaba la ‘opinión’, y para ello no hay ni sujetos —pueden ser individuos o colectivos— ni procedimiento ni objeto formalizado de forma predeterminada... Lo que importa es que la opinión se expresa a través de mecanismos distintos del voto (deliberación, encuesta). (Castellà Andreu, 2013: 132 y 133)

Este autor identifica el voto como modo de expresión propio del referendo y como rasgo distintivo que lo diferencia del resto de consultas populares. El voto sería el resultado lógico de utilizar el procedimiento electoral, y por ello mismo, estaría vinculado únicamente al referendo. Existirían obviamente otras formas de recabar la opinión de los ciudadanos, pero ofrecerían unos grados menores de formalidad, y serían, a juicio de Castellà Andreu, los instrumentos a utilizar por las consultas populares no referendarias.

#### IV. RETOS GERENCIALES

Más allá de la decisión política de convocar una consulta popular y del fundamento jurídico sobre el que tal iniciativa puede reposar —aspectos analizados en los apartados precedentes—, su celebración también plantea otros retos no menos importantes en relación a la propia organización y gestión electoral. Sin negar la posibilidad de que las trabas técnicas se utilicen como coartada política, lo cierto es que existen determinados aspectos que conviene analizar con atención y no minusvalorar para que la consulta pueda desarrollarse con estricto apego a los principios democráticos propios de estos institutos.

Además, aun hallándonos en un Estado regional, el grado de descentralización de la gestión electoral es hoy por hoy bastante reducido en España. Así, por ejemplo, las autoridades catalanas no están autorizadas a elaborar su propio censo electoral ya que, según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), tal tarea corresponde en exclusiva a

la Oficina del Censo Electoral, dependiente a su vez del Instituto Nacional de Estadística (INE): “La Oficina del Censo Electoral, encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística, es el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central” (art. 29, LOREG).

Y, por si quedara alguna duda, la propia ley precisa más tarde que “el Censo Electoral es *único* para toda clase de elecciones, sin perjuicio de su posible ampliación para las elecciones Municipales y del Parlamento Europeo” (art. 31.3, LOREG; la cursiva es mía).

Es esta Oficina, por lo tanto, la que recopila los datos necesarios de cada ciudadano, los actualiza con la cadencia que legalmente se establezca, somete a información pública los correspondientes listados para las oportunas rectificaciones, y finalmente, una vez convocada una elección o un referendo, establece el listado definitivo de personas con derecho al sufragio activo. Además, aun tratándose de actividades no necesariamente vinculadas, la Oficina del Censo Electoral también se encarga de dividir el territorio estableciendo los límites de cada sección electoral y asignado a cada una un determinado número de electores: “Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral determinan el número, los límites de las Secciones Electorales, sus locales y las Mesas correspondientes a cada una de ellas, oídos los Ayuntamientos” (art. 24.1, LOREG).

Los correspondientes listados nominales se remiten directamente desde la OCE a cada ayuntamiento, y finalmente la Oficina del Censo Electoral también se encarga de remitir las tarjetas censales a cada ciudadano, es decir, un documento que se recibe en el propio domicilio por correo postal y en el que se indica día, horas y lugar en los que el ciudadano podrá hacer efectivo su derecho de sufragio.

Si partimos de la premisa de que la consulta se celebrará sin la colaboración del gobierno central, el primer reto al que se enfrenta la autoridad electoral catalana consiste en disponer de un censo fiable de participantes, aunque no necesariamente de electores (véase CATN, 2013: 91-98). No nos hallaríamos ante un referendo, donde la autorización previa del Estado sería inexcusable y en el que obligatoriamente debería utilizarse el censo electoral antes analizado. Se trata de una consulta popular no referendaria, y en consecuencia, los participantes podrían no coincidir exactamente con el cuerpo electoral de unas elecciones o referendo, sea por la adición de determinados colectivos, como los menores de 16 años, sea por la eliminación de otros, como los residentes en el extranjero. Se necesita, en definitiva, un registro de participantes, pero no un censo electoral en sentido estricto.

Sea como fuere, las reflexiones que siguen provienen de la base de que las personas que forman parte del cuerpo electoral ordinario también podrían, con los mismos requisitos, participar de forma íntegra en esta consulta, es decir, que el registro de participantes incluiría como mínimo a los mismos individuos que ya componen el censo electoral ordinario, aunque evidentemente se trataría de bases de datos diferentes y con fundamentos legales también diferenciados.

Mientras que el título habilitante de los residentes en Cataluña podría basarse en el padrón municipal, base de datos gestionada por los ayuntamientos, también debería acreditarse el derecho a participar de los residentes en el extranjero, y la función acreditativa podría partir acá de los registros consulares, bases de datos administradas por el gobierno estatal. Es lo que sucede en el censo electoral (art. 36, LOREG). Cabe recordar asimismo que si se siguen los mismos criterios utilizados para la formación del censo electoral, los listados recibidos tanto de los padrones municipales como de los registros consulares son depurados con la información procedente del Registro Civil (art. 37, LOREG).

Tampoco debe olvidarse que, una vez establecida la correspondiente distritación electoral, la selección de los locales de votación se realiza ahora mismo con la participación de los propios ayuntamientos, y que la composición de las casillas de votación cuenta con un presidente y vocales elegidos al azar entre los ciudadanos asignados a esa concreta zona electoral. Se trata de un deber ciudadano que solo cabe excusar ante supuestos excepcionales. En el caso de la consulta a celebrarse próximamente en Cataluña, puede establecerse una nueva obligación ciudadana para las consultas no referendarias, pero también pueden idearse otras formas de composición que proporcionen garantías análogas de imparcialidad en el quehacer de la administración electoral.

Finalmente, una vez admitido el derecho de sufragio de los catalanes residentes en el extranjero, debe arbitrarse una solución para que ese derecho pueda realmente ser ejercido con normalidad (véase Calderón Chelius, 2003). Se trata de un ámbito donde no hay soluciones sencillas, y de hecho muchos países, empezando por la propia España, cuentan con mecanismos de dudosa eficiencia.

Adviértase que esta concisa enumeración de retos logísticos y gerenciales no agota el conjunto de actividades que debería desarrollar la autoridad electoral, en vistas a la convocatoria de la consulta popular anunciada por el presidente del gobierno catalán. Se han procurado resaltar algunos aspectos particularmente significativos desde la perspectiva jurídica, pero se ha realizado solamente a título indicativo y sin ánimo exhaustivo.

## V. COMENTARIO FINAL

Cataluña conmemora en 2014 los trescientos años del final de la Guerra de Sucesión, por la que se abolieron, salvo contadas excepciones, las instituciones jurídicas y políticas propias. Estos tres siglos han deparado periodos de todo tipo, y debe reconocerse que el iniciado en 1978, con la aprobación de la actual Constitución Española, constituye seguramente la etapa en la que se ha impulsado con mayor empeño tanto la descentralización política como el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado. Todo ello puede ser, sin embargo, insuficiente, ya que, al parecer de una porción significativa de ciudadanos catalanes, los avances no han colmado las expectativas iniciales y el cuadro final dista mucho del horizonte colectivo que se persigue en Cataluña. Se trata además de una percepción que ha ido ganando adeptos en los últimos tiempos, fundamentalmente desde la decisión del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto catalán. Asistiremos en los próximos meses y años a un nuevo intento de configurar la península ibérica como un hogar en el que todos sus componentes se sientan cómodos, y en el que puedan desarrollar con plenitud todas sus potencialidades. No se trata de una tarea fácil, pero es una labor inexcusable.

Me permito concluir este escrito con una cita de Francisco Rubio Llorente, a la sazón vicepresidente del Tribunal Constitucional, presidente del Consejo de Estado, y uno de los referentes indiscutibles del constitucionalismo español de las últimas décadas:

el Estado no puede oponer a su libertad más límites que la ley y no puede tacharse de inconstitucional el propósito de alcanzarla mediante la reforma de la Constitución. Esta habría de ser acordada por el pueblo español, titular de la soberanía, pues los catalanes por sí solos no tienen derecho a decidirla, ni como derecho moral ni como derecho jurídico. Es difícil sin embargo no concederles el derecho moral a ser consultados sobre cuestión que tanto les importa y en consecuencia, si a través de sus representantes legítimos expresan su deseo de serlo, nuestros gobernantes deberían esforzarse por encauzar jurídicamente ese derecho moral por alguna de las vías que ofrece nuestro derecho positivo. Por ejemplo mediante una reforma de la ley sobre distintas modalidades del referendo. (Rubio Llorente, 2013: 21; véase también De Carreras Serra, 2012: 21)

## VI. BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN CHELIUS, Leticia (2003), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes. Experiencias comparadas*, México, Instituto Mora.



- CARRERAS SERRA, Francesc de (2012), “¿Un referéndum?”, *La Vanguardia*, 20 de septiembre de 2012.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (2013), “Consultas populares no referendarias en Cataluña: ¿es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?”, en Bermejo Latre, José Luis y Castel Gayán, Sergio (eds.), *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*, Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- (2010), “La competència en matèria de consultes populars per la via de referèndum a la sentència 31/2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.
- CATN (2013), La Consulta sobre el Futur Polític de Catalunya, Barcelona, Consell Assessor de la Transició Nacional, [premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/docs/2013/07/25/21/43/63684651-2219-42c3-bc5c-c1d8ce06fe65.pdf](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/07/25/21/43/63684651-2219-42c3-bc5c-c1d8ce06fe65.pdf) [11 de enero de 2014].
- IEA (2013), Informe sobre els Procediments Legals a través dels quals els Ciutadans i les Ciutadanes de Catalunya poden ser Consultats sobre llur Futur Polític Collectiu, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2010), “Comentari a la sentència sobre l'Estatut. Competència en matèria de consultes populars”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (2013), “Principios y conveniencias”, *La Vanguardia*, 18 de diciembre de 2013.
- [www20.gencat.cat/docs/ea/bc/Home/Publicacions/Varia/Especial%20Sentencia%20Estatut/documents/especial\\_estatuto\\_es.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/ea/bc/Home/Publicacions/Varia/Especial%20Sentencia%20Estatut/documents/especial_estatuto_es.pdf) [11 de enero de 2014].
- [www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/Dret%20a%20decidir/Arxius/Informe%20consultes\\_CAT.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/Dret%20a%20decidir/Arxius/Informe%20consultes_CAT.pdf) [11 de enero de 2014].

## VOTO POR INTERNET EN ESTONIA\*

Ülle MADISE\*\*  
Epp MAATEN\*\*\*  
Priit VINKEL\*\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Gestión de proyectos*. III. *Creación de la base jurídica*. IV. *Solución técnica*. V. *Análisis del impacto*. VI. *Retos*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Estonia es ampliamente reconocida como un país pionero en gobierno electrónico. De acuerdo al *Global Information Technology Report 2013*, Estonia se encuentra clasificada como la mejor entre los países de Europa Central y del Este, en el lugar 22.<sup>1</sup> El uso de medios electrónicos para diferentes servicios se ha ampliado de manera constante en el país y una gran cantidad de servicios electrónicos son proporcionados tanto por el sector público como por el privado. El 77% de los estonios entre los 16 y los 74 años de edad usan regularmente Internet y el 80% de los hogares tiene acceso a la misma.<sup>2</sup> El entusiasmo con el que los estonios aplican las nuevas soluciones tecnológicas de la información, apunta claramente a un alto nivel de preparación electrónica de las personas.

Mientras que en muchas naciones el primer paso hacia alguna forma de voto automatizado fue utilizar las máquinas de votación en los colegios electorales a fin de facilitar el sufragio o el conteo, en Estonia, desde el principio, existía el objetivo de crear las condiciones para el voto público remoto por Internet. Proyectos similares de introducción del voto electrónico vinculante a distancia para elecciones generales han evolucionado mucho más en Suiza y Noruega.

El sufragio por Internet ofrece nuevas oportunidades para mejorar el proceso electoral, pero también presenta nuevos retos.

\* Traducción de Alfonso Ayala Sánchez y Daniel Martínez Vinzoneo.

\*\* University of Tartu, [yлле.madise@vpk.ee](mailto:yлле.madise@vpk.ee).

\*\*\* Estonian Electronic Voting Committee, [epp.maaten@eesti.ee](mailto:epp.maaten@eesti.ee).

\*\*\*\* Estonian National Electoral Committee, [priit.vinkel@vvk.ee](mailto:priit.vinkel@vvk.ee).

<sup>1</sup> Foro Económico Mundial, *The Global Information Technology Report 2013*.

<sup>2</sup> Eurostat 2013, *Survey on Individuals regularly using the Internet and on Households - Level of Internet Access. General Description of e-Voting*, 2004, NEC.

En particular, es fundamental que el voto por Internet (*I-voting*) sea introducido de una manera que salvaguarde la transparencia de las elecciones, un principio democrático fundamental. El *I-voting*, al igual que otros cambios en los mecanismos utilizados para captar votos —desde las papeletas hasta las máquinas de votación— es una tecnología que modifica el medio directo de la participación, pero no la naturaleza de la propia democracia. Por lo tanto, ha sido un reto para Estonia el integrar esta nueva solución tecnológica a las viejas tradiciones de votación.

### *¿Por qué votar por Internet?*

La explosión de Internet a finales de la década de 1990 llevó a muchos a especular sobre la posibilidad de utilizar este nuevo medio público para mejorar la eficiencia, eficacia y legitimidad de las elecciones democráticas. Hemos llegado a una nueva era en la que Internet es una parte integral de la vida cotidiana y el principal medio de información para un número creciente de ciudadanos. Drechsler está probablemente en lo cierto cuando afirma que “el impulso para mejorar continuamente la tecnología de la información y comunicación es tan irresistible que gran parte del mundo seguirá el ejemplo del voto por Internet de Estonia. Es el futuro de la política, a pesar de las advertencias de algunas personas como el teórico de Internet Manuel Castells, quien sostiene que el *I-voting* presenta riesgos para la legitimidad democrática”.<sup>3</sup> El objetivo declarado del lanzamiento de la votación en línea en Estonia fue aumentar el número de votantes, lo que tal vez se podría describir de manera más realista como ampliar las posibilidades de acceso y detener el descenso de la participación (especialmente entre los votantes más jóvenes). La tasa de participación ciudadana en las elecciones del consejo local de gobierno en Estonia se encuentra usualmente cercana al 50% y en las elecciones parlamentarias aumenta aproximadamente un 10%. La participación electoral nunca excedió el 70%, incluso en el referendo constitucional de 1992. Al facilitar la participación electoral, parecía probable que el número de votantes, y por lo tanto la legitimidad global de los resultados, mejorarían. Otra razón detrás del proyecto de votación por Internet fue el deseo de aprovechar la infraestructura existente de manera más eficaz. El uso generalizado de la tarjeta nacional de identidad electrónica (*e-ID card*) fue vital para iniciar el proyecto de voto por Internet, ya que solo los propietarios de tarjetas de identidad tenían la opción de votar a través de

<sup>3</sup> Drechsler, Wolfgang, “Dispatch from the Future”, *The Washington Post*, The Washington Post Company, 5 de noviembre de 2006.

este medio. En 2012, el documento nacional de identidad celebró su décimo aniversario, y actualmente 1.2 millones de personas poseen una tarjeta de *e-ID* válida, de los cuales, 85% son ciudadanos; por tanto, la mayoría de los votantes elegibles (~1 millón) ya poseen la tarjeta.

## II. GESTIÓN DE PROYECTOS

En 2001 las discusiones entre los grupos políticos y académicos comenzaron acerca de si Estonia debía o no introducir el voto por Internet. Al mismo tiempo, el Ministerio de Justicia anunció la intención de introducir la votación por Internet tan pronto como fuera posible. Con el fin de evaluar la idea, dos informes fueron encargados por el gobierno.

Se llegó a un acuerdo político en 2002, y en 2003 el Comité Electoral Nacional (CEN) comenzó el proyecto de votación electrónica. Al inicio del proyecto, el CEN involucró a tantos especialistas en seguridad de tecnologías de la información como fue posible a fin de elaborar un enfoque común aceptable y, por lo tanto, aumentar la confianza del público en el voto por Internet. La buena cooperación entre las distintas partes, públicas o privadas, fue crucial en el lanzamiento del exitoso y apolítico proyecto de *I-voting*.

El grupo ejecutivo del proyecto de voto por Internet fue formado por el CEN, se eligió a un gerente del proyecto y los roles entre el CEN, el grupo ejecutivo y el gerente del proyecto se distribuyeron. De acuerdo con la organización del proyecto, el CEN aprobó las decisiones más relevantes. La tarea del grupo ejecutivo era hacer propuestas y recomendaciones al CEN y controlar la consecución de los objetivos fijados. El gerente del proyecto estuvo a cargo de la implementación del mismo, convocó a grupos del proyecto formados por expertos cuando fue necesario, dirigió sus trabajos y revisó los resultados.

En esta etapa, el concepto del *I-voting* estaba esencialmente completo. Después de esto se llevó a cabo el análisis de la seguridad del concepto por un grupo de trabajo formado por especialistas en seguridad de tecnologías de la información. Partiendo de las recomendaciones del análisis de seguridad, se realizaron cambios al concepto y se presentó el documento titulado “Descripción general del proyecto de voto electrónico de Estonia”.<sup>4</sup>

A principios de 2004, se produjo la descripción técnica del *software* para la votación por Internet. En marzo de 2004 se presentaron tres ofertas y el CEN eligió a Cybernetica Ltd. como el desarrollador del *software*, una cooperación que ha continuado hasta la actualidad. En otoño, el *software*

<sup>4</sup> La última versión está disponible en [www.vvk.ee](http://www.vvk.ee).

estaba listo para la primera prueba piloto en público. La prueba ofreció la posibilidad de votar por Internet en una encuesta a los residentes de Tallin, que tuvo lugar en enero de 2005; 703 electores participaron y 697 votos fueron contados. El sistema funcionó sin fallas. Una vez completada la prueba piloto, el sistema de *I-voting* parecía estar en posición y listo para ser utilizado en las elecciones municipales de otoño de 2005.<sup>5</sup>

### III. CREACIÓN DE LA BASE JURÍDICA

#### 1. *Los debates parlamentarios sobre el I-voting*

El alcance del debate parlamentario antes de lanzar la votación por Internet fue bastante amplio, abarcando desde claras cuestiones ideológicas hasta problemas tecnológicos detallados.<sup>6</sup> El asunto más discutido fue el significado exacto y propósito del principio de secrecía. Otras cuestiones importantes eran la brecha digital y el valor del ritual de caminar a un centro de votación.

En Estonia, así como en muchos otros países que han creado y permitido el voto por correo, la votación anticipada y otros métodos de votación complementarios, votar en una casilla electoral ha perdido prácticamente su significado como un ritual de transformación de las personas en un Estado-nación y en los portadores de la soberanía nacional (comparar con Monnoyer-Smith, 2006).<sup>7</sup> La pregunta retórica de los adversarios del *I-voting* en el *Riigikogu* era en cierta forma emblemática: “¿Estamos hundiéndonos en el pantano liberal?” Esta pregunta probablemente estaba inspirada en la suposición de los partidarios de la votación por Internet de que el Estado debe confiar en la gente y, de ser posible, no interferir con ninguna de sus decisiones.

En la discusión acerca de la introducción del *I-voting*, los argumentos clásicos acerca de la conformidad de la votación por Internet con los principios de elecciones justas, incluyendo la confiabilidad de los sistemas de vo-

<sup>5</sup> Madise, Ülle y Maaten, Epp, “Internet Voting in Estonia”, en Ríos Insua, David y French, Simon (comp.), *E-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective*, Nueva York, Springer Science+Business Media, 2010, pp. 301-321.

<sup>6</sup> Véase lo concerniente al origen del proyecto estonio de *I-voting* en las referencias a las actas de las sesiones plenarias del parlamento estonio (*Riigikogu*), la estructura partidista, etcétera, en Drechsler y Madise, 2004.

<sup>7</sup> Monnoyer-Smith, Laurence, “How e-Voting Technology Challenges Traditional Concepts of Citizenship: An Analysis of French Voting Rituals”, en Krimmer, Robert (ed.), *Electronic Voting 2006*, Bonn, Gesellschaft für Informatik, 2006, pp. 61-68.

tación electrónica, se cambiaron, y por tanto uno de los argumentos típicos contra *I-voting* fue que las personas que no tienen ningún compromiso de ir a la mesa de votación para ejecutar su deber ciudadano, no deberían de participar en el gobierno en absoluto, lo que contradice el axioma de que cuanto mayor sea la participación el día de la elección, mejor.

Una posible falta de legitimidad de los resultados de las elecciones podría derivarse de lo siguiente:

- El procedimiento individual de votación por Internet no puede ser supervisado por las autoridades u observado de la manera tradicional. Por lo tanto, la compra y venta masiva de votos, así como el ejercicio de otro tipo de influencia o presión sobre el votante es posible.
- Las propias personas no pueden verificar los resultados del *I-voting*, y la gente necesita tener una fe absoluta en la precisión, honestidad y seguridad de todo el sistema electoral (personas, *software*, *hardware*). Para quienes no programan el sistema, la operación de las computadoras puede ser verificada solo conociendo lo que se introdujo, y comparando el resultado esperado con el resultado de salida. Bajo un sistema de voto secreto, no se puede saber lo que el votante introdujo, ni tampoco existe un resultado esperado con el que se puedan comparar los resultados electorales obtenidos.<sup>8</sup>

Aunque los riesgos antes mencionados son manejables, se debe de tener en cuenta que siempre es posible amenazar la legitimidad del resultado electoral sin ninguna causa objetiva. Es probable que al decidir si apoyaban el voto electrónico o no, los partidos políticos tomaran en consideración el efecto potencial del voto remoto por Internet sobre los resultados electorales. Los partidos suponen que el *I-voting* le permite votar a personas que por los medios tradicionales no participarían, y los votos adicionales no se distribuirían proporcionalmente entre los partidos políticos. Por lo tanto, parece probable que el aumento de la participación cambie la distribución de los votos entre los partidos.<sup>9</sup> Por supuesto estos tipos de consideraciones contradicen el principio de sufragio universal.

<sup>8</sup> Madise, Ülle y Martens, Tarvi, “E-Voting in Estonia 2005. The First Practice of Country-wide binding Internet Voting in the World”, en Krimmer, Robert (ed.), *Electronic Voting 2006*, Bonn, Gesellschaft für Informatik, 2006, pp. 15-26.

<sup>9</sup> Madise, Ülle, “Legal and Political Aspects of the Internet Voting: Estonian Case”, en Reniu, Joseph M. (ed.), *E-voting: The Last Electoral Revolution*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2008, pp. 45-59.

## 2. Interpretación teleológica del principio de secrecía

De acuerdo a la Constitución de Estonia, los miembros del *Riigikogu* así como los consejos locales de gobierno deben ser elegidos en elecciones libres, generales, iguales y directas, y la votación debe de ser secreta. No existe una regulación especial para la votación por Internet en la Constitución.

La secrecía del voto ha sido considerada tradicionalmente en Estonia como el derecho y la obligación del ciudadano de emitir su voto de manera solitaria en una casilla de votación. En el caso del voto por Internet, el Estado no está en condiciones de asegurar el aspecto privado del procedimiento. Los legisladores procedieron con la interpretación de la Constitución, según la cual la secrecía del voto, sobre la base de sus dos sub-principios —el procedimiento privado de la votación y el anonimato del voto—, es necesaria para garantizar una votación libre y no es un objetivo *per se*.

El derecho del elector al anonimato durante el conteo de los votos se garantiza en la medida en que esto puede ser asegurado en el caso de las papeletas de voto ausente por correo; el denominado “sistema de dos sobres”, usado para el caso del voto ausente por correo, es tanto confiable como fácil de entender para los votantes por Internet (véase *infra* epígrafe IV).

El voto remoto por Internet requiere repensar el principio de privacidad. Este principio está ahí para proteger a las personas de cualquier presión o influencia en contra de la libre expresión de sus preferencias políticas. Tal enfoque teleológico de la Constitución fue la base de las disposiciones del voto por Internet desde el principio de todo el proyecto. Además de la interpretación teleológica de la Constitución, el Ministerio de Justicia, encabezada por el liberal Partido de la Reforma, basó disposiciones permitiendo el voto por Internet sobre la premisa de que el Estado tiene que confiar en las personas, y evitar siempre que sea posible, la interferencia con la toma de decisiones a nivel individual. La persona tiene que ser consciente de los riesgos (como los riesgos técnicos), y debe de tener el derecho de decidir si utiliza o no la oportunidad de votar por Internet.<sup>10</sup>

Esta interpretación teleológica del principio de secrecía es claramente divergente del enfoque tradicional generalmente adoptado en la literatura académica. Por ejemplo, Buchstein señala que: “la secrecía obligatoria es un principio que va más allá de la ley constitucional, sus fundamentos se basan en la idea de auto paternalismo y se entiende como un mecanismo

<sup>10</sup> Drechsler, Wolfgang y Madise, Ülle, “Electronic Voting in Estonia”, en Kersting, Norbert y Baldersheim, Harald (comp.), *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 97-108.

de sujeción propia de los ciudadanos autónomos a fin de evitar situaciones de presión externa o corrupción. En este concepto, no es la persona misma, sino un agente o autoridad externo autorizado —normalmente el Estado— el responsable de proporcionar los medios necesarios para permitir el voto secreto”.<sup>11</sup>

En Estonia, a diferencia de otros países, el hecho de si una persona con derecho a votar participó en los comicios o no, no es considerado como parte del principio de secrecía. Las listas de votantes que contienen la información sobre la participación y el método de votación elegido se conservan en un archivo y pueden ser utilizados para fines de investigación. Los investigadores han hecho uso de esta posibilidad, incluyendo la encuesta sobre *I-voting*, lo que desafortunadamente debilitó un poco la confianza pública en la votación por Internet. El hecho de que el entrevistador oficial tuviera conocimiento sobre hechos concretos del *I-voting* hizo que algunas personas sospecharan sobre la secrecía de su decisión de voto. Estas sospechas se filtraron en los medios de comunicación públicos, pero más o menos pasaron inadvertidos. La explicación fue que las listas de votantes siempre han tenido información sobre quiénes participaron y qué método de votación utilizaron. La propia decisión del votante siempre se ha mantenido en secreto.

### 3. *El derecho a cambiar el voto por Internet como garantía necesaria para elecciones libres*

Con el fin de garantizar la libertad de voto, a los votantes por Internet se les otorgó el derecho a sustituir el voto emitido en Internet por otro electrónico o por una boleta de papel. Sin embargo, esto se puede hacer solo dentro de los días de votación por adelantado. En caso de existir varios votos por Internet, solo el último se toma en cuenta; en caso de presentarse un voto electrónico y una boleta de papel, la boleta se contabilizaba. Si varias boletas se emitían, todos los votos se declaran nulos. Por lo tanto, el principio de “un voto: un votante” está ostensiblemente garantizado.

Este enfoque causó perplejidad entre la audiencia del informe presentado por Madise en el Foro Mundial sobre E-Democracia en París, en 2001, e incluso en 2005. Sin embargo, en el Seminario Internacional celebrado en Bregenz en 2006, los académicos noruegos comentaron *inter alia*, de que

<sup>11</sup> Buchstein, Hubertus, “Online Democracy. Is it Viable? Is it Desirable? Internet Voting and Normative Democratic Theory”, en Kersting, Norbert y Baldersheim, Harald (comp.), *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 39-58.



ellos habían llegado a principios similares antes de obtener un conocimiento detallado acerca del sistema de votación por Internet de Estonia,<sup>12</sup> y expresaron un claro apoyo al aspecto de sustitución del voto de esta idea. Ya sea que uno esté de acuerdo con este principio o no, sin duda vale la pena considerarlo de manera más profunda.

Algunos meses antes de las elecciones municipales de 2005, el presidente de Estonia llevó disposiciones sobre el voto por Internet ante la Corte Suprema para una revisión constitucional, argumentando que la posibilidad de cambiar el voto por Internet le da ventajas a este tipo de votantes en comparación con quienes votan de manera distinta. Los votantes por Internet pueden cambiar su voto un número ilimitado de veces, pero solo durante los días de votación por internet y votación anticipada. La versión inicial de la ley sobre *I-voting* contenía la posibilidad de cambiar el voto por Internet por una boleta de papel el día de la votación. Esta disposición fue derogada, porque esto podría haber dado una ventaja real a los votantes por Internet: ellos habrían tenido la oportunidad de cambiar su preferencia electoral el domingo después de recibir información adicional acerca de los candidatos en la segunda mitad de la última semana. Después de este cambio, todos los votantes que utilizaran las posibilidades electorales anticipadas, estaban formalmente en las mismas condiciones.

La Sala de Revisión Constitucional de la Corte Suprema señaló que a pesar de la votación electrónica repetida, no había ninguna posibilidad de que el elector afectara los resultados de la votación en un mayor grado que aquellos votantes que utilizaron otros métodos de votación. Desde el punto de vista de los resultados electorales, este voto no tenía de ninguna manera una mayor influencia que los votos emitidos en las papeletas. De acuerdo con la Ley Electoral de Estonia, cada elector debe de tener un voto.

La Corte dijo que esta interpretación transforma el principio de elecciones uniformes en un caso especial del derecho general a la igualdad. En sentido legal, el *I-voting* es igualmente accesible a todos los votantes. La tarjeta de identificación necesaria para el *I-voting* es obligatoria para todos los habitantes de Estonia, y por lo tanto, el Estado no ha creado ningún obstáculo legal para que cualquier persona vote por Internet, incluido el cambiar el propio voto durante los días en que se realizan las votaciones anticipadas. Es cierto que, debido a desigualdades de hecho, la posibilidad de cambiar el propio voto a través de Internet no sea accesible a todos los votantes, y

<sup>12</sup> Skagestein, Gerhard *et al.*, “How to Create Trust in Electronic Voting over an Untrusted Platform”, en Krimmer, Robert (ed.), *Electronic Voting 2006*, Bonn, Gesellschaft für Informatik, 2006, pp. 107-116.

esto pueda ser considerado como una violación del derecho general a la igualdad y al principio de uniformidad. El principio de igualdad de trato en el contexto de la elección de los órganos de representación no significa que se deba garantizar a todas las personas con derecho a voto posibilidades absolutamente iguales de realizar el acto de votación de igual manera. De hecho, aquellos que utilizan los diversos métodos de votación previstos por la ley se encuentran en situaciones diferentes. La garantía de una igualdad realmente absoluta entre las personas en el ejercicio de su derecho a votar es inviable en principio y no lo requiere la Constitución. El objetivo de aumentar el número de votantes es sin lugar a duda legítimo. Las medidas que el Estado adopte para garantizar la posibilidad de votar para el mayor número posible de votantes están justificadas y son aconsejables. Otro objetivo de permitir el voto por Internet es la modernización de las prácticas de votación, lo que coincide con los objetivos del *I-voting* que figuran en la Recomendación Rec (2004) “Legal, Operational and Technical Standards for I-voting” del Consejo de Europa.

De acuerdo con el dictamen de la Corte Suprema de Estonia, el principio de la libertad de voto da lugar a la obligación del Estado de proteger a los votantes de personas que intenten influir en su elección. Con respecto a este principio, el Estado debe de crear las condiciones necesarias para llevar a cabo elecciones libres y proteger a los votantes de presiones indeseadas mientras deciden su voto. En el párrafo 30 de la citada sentencia, la Suprema Corte mantiene lo siguiente:

La posibilidad del votante de cambiar el voto emitido por medios electrónicos, durante las votaciones anticipadas, constituye una garantía complementaria esencial para el cumplimiento del principio de elecciones libres y la votación secreta al emitir el sufragio por medios electrónicos. Un votante que ha sido influenciado u observado ilegalmente durante su votación electrónica, puede restaurar su libertad de elección y la secrecía de su voto mediante una nueva votación, ya sea electrónicamente o con una boleta de papel, después de haberse liberado de las influencias. Además de la posibilidad de rectificar posteriormente el voto emitido bajo influencia, la posibilidad de votar de nuevo tiene una función preventiva importante. Cuando la ley le garantiza a un votante que utiliza el voto por Internet la posibilidad de cambiar el voto emitido por medios electrónicos, la motivación para ejercer una influencia ilegal sobre la persona disminuye. No existen otras medidas igualmente efectivas, además de la posibilidad de cambiar el voto emitido por Internet, que garanticen la libertad de elección y la secrecía del voto sobre el voto electrónico en un medio sin control. Las sanciones del derecho penal tienen un sentido preventivo, pero el castigo posterior —a diferencia de la posibilidad de cambiar

el voto electrónico propio— no ayuda a eliminar una violación de la libertad de elección y el secreto del voto. (Cámara de Revisión Constitucional de la Suprema Corte de Estonia, Decisión núm. 3-4-1-13-05)

Así, el Tribunal Supremo confirmó la constitucionalidad de una de las principales premisas del proyecto de voto remoto por Internet.

Mientras que Drechsler y Annus aseveraban (bastante razonablemente para el periodo de 1992 a 2001) que en su interpretación de la Constitución, la Suprema Corte de Estonia evita el método de interpretación teleológico y sistemático junto con el punto de vista de la ciencia social,<sup>13</sup> el caso del voto remoto por Internet es evidencia de un cambio. Es cierto que la tradición de pertenecer al espacio jurídico alemán y la influencia de las ideas de Kelsen en *Reine Rechtslehre* sobre la jurisprudencia de Estonia,<sup>14</sup> han reforzado el énfasis en la pura discusión de las normas en lugar de enfocarse en la realidad social. Sin embargo, al menos las ideas de las reformas del derecho público ya se han alejado del método técnico positivista de subsunción. Ya en 2001, Narits trató la discusión sobre el objetivo del significado y la norma de la ley como una clara tendencia en las últimas prácticas de la Suprema Corte.<sup>15</sup> El concepto del enfoque teleológico y la aceptación de los métodos utilizados por la votación por Internet se han mantenido en casos subsiguientes en la Corte Suprema de Estonia (los casos 3-4-1-10-11 del 31 de marzo de 2011 y 3-4-1-4-11 del 21 de marzo 2011).

#### 4. Segunda ronda de debates parlamentarios. Verificación de que los votos por Internet se almacenen como se pretende a partir del 2015

Debido a que en 2011 el porcentaje de votos por Internet había aumentado a casi un cuarto de los votos válidos, el Parlamento decidió especificar las normas del *I-voting* en las leyes electorales con el fin de mejorar la legitimidad y la transparencia de la votación electrónica. Hasta 2011 los procedimientos de votación por Internet tenían muy pocas regulaciones legislativas.

<sup>13</sup> Drechsler, Wolfgang y Annus, Taavi, Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001, en Häberle, Peter (ed.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002, pp. 473-492.

<sup>14</sup> Mälksoo, Lauri, “Von der Demokratie bis zur Diktatur: ein verborgener Dialog zwischen Artur-Tõeleid Kliimann und Carl Schmitt”, *Der Staat*, vol. 43, núm. 1, 2004, pp. 57-82.

<sup>15</sup> Narits, Raul, “Rechtssprache und juristische Semantik im sozialen Kontext der estnischen Rechts- und Lebensordnung”, en Krawietz, Werner y Narits, Raul, (eds.), *Rechtstheorie. Internationales Symposium der Estnischen Juristischen Fakultät in Tartu. Sonderheft Estland*, vol. 31, núm. 3-4, 2001, pp. 535-551.

El Parlamento estableció un grupo de trabajo que, además de detallar los procedimientos, tenía que proponer una solución de cómo elevar la audibilidad y cómo verificar que los votos por Internet estuvieran correctos.

Al mismo tiempo, la comunidad técnica, que había estado involucrada por el CEN en los debates sobre la seguridad de la votación electrónica, llegó a la conclusión de que se necesitaba un nuevo mecanismo para tener un cierto nivel de verificación, con el fin de detectar ataques maliciosos en el sistema de *I-voting*. El CEN tiene una mejor opción para descubrir ataques y reaccionar a ellos si los votantes por Internet, incluso una cantidad relativamente pequeña de ellos, verifica sus votos. Si alguien descubre y reporta al CEN que su voto no está almacenado correctamente, se pueden tomar medidas inmediatamente. Si los votantes solo tienen acceso a sus computadoras personales y utilizan las mismas para la verificación, no se podría lograr ninguna seguridad en absoluto. Por lo tanto, algunos canales independientes como los teléfonos móviles o los dispositivos móviles, que son fácilmente accesibles para los votantes, se necesitan para la verificación (Heiberg, Lipmaa, van Laenen 2010).<sup>16</sup>

A finales de 2012, el Parlamento aprobó las enmiendas a la ley electoral que indicaban que un nuevo comité electoral —el comité de votación electrónica— debería crearse para la realización de la votación por Internet. La ley también regula que antes de cada utilización, el sistema de *I-voting* debe ser probado y auditado. El cambio más importante de la ley fue la afirmación de que, a partir de 2015, los votantes tienen que tener la posibilidad de comprobar que su voto ha llegado y está almacenado en el servidor central de las elecciones, y refleja la elección del votante correctamente.

#### IV. SOLUCIÓN TÉCNICA

##### 1. *La tarjeta de identificación como una herramienta para la interacción segura en Internet*

Durante la última década, los gobiernos de todo el mundo están utilizando cada vez más el potencial de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para aumentar la eficiencia de sus servicios. Esto, a su vez, ha traído consigo nuevos retos. Algunos de los más grandes en el ámbi-

<sup>16</sup> Heiberg, Sven *et al.*, “On E-Vote Integrity in the Case of Malicious Voter Computers”, en Gritzalis, Dimitris *et al.* (eds.), *Computer Security – ESORICS 2010, 15th European Symposium on Research in Computer Security*, 20-22 de septiembre de 2010, Atenas, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Lecture Notes in Computer Science, 2010, pp. 373-388.

to de la gobernanza electrónica son la identificación y autenticación de los ciudadanos. Los métodos de autenticación basados simplemente en contraseñas no son lo suficientemente seguros. Estonia eligió la tarjeta de identificación electrónica como la principal herramienta de autenticación. A pesar de que muchos Estados alrededor de todo el mundo ya tienen algún tipo de sistemas de tarjetas de identidad funcionando, pocos están basados en tarjetas electrónicas. Sin embargo, en la tarjeta de identificación de Estonia, lo que permite la autenticación personal segura, y la firma digital, así como la infraestructura de la clave pública (ICP) necesaria para el uso de tarjetas de identificación electrónica, ya se habían desarrollado a fines de 2001.

Emitidas por el Gobierno de Estonia desde enero de 2002, las tarjetas de identificación nacionales representan la principal fuente de identificación personal para las personas que viven dentro de Estonia, y son obligatorias para todos los ciudadanos y residentes extranjeros mayores de quince años. La tarjeta de identificación tiene dos funciones: la identificación física como una credencial normal y la identificación electrónica, que le permite a los ciudadanos utilizar la misma tarjeta para autenticarse electrónicamente en sitios web y redes, y/o firmar digitalmente comunicaciones y transacciones, según se requiera.

Cada credencial contiene dos certificados digitales discretos basados en la ICP: uno para la autenticación y otro para la firma digital. Los certificados contienen solo el nombre y el código personal del titular, y tienen dos claves privadas asociadas en la tarjeta, cada una protegida por un PIN de usuario único. Los certificados no contienen restricciones de uso: son por naturaleza universales y están destinados a ser utilizados en cualquier tipo de comunicación, ya sea entre particulares, organizaciones o dentro del gobierno. Como se ha mencionado antes, la tarjeta puede también ser utilizada para cifrar documentos, de modo que solo la persona destinada para ver el documento puede descifrarlo. Este es un medio eficaz para la transferencia segura de documentos a través de redes públicas. Además de eso, cada credencial de identificación contiene todos los datos impresos en ella de forma electrónica, en un archivo especial de datos legible públicamente.

En 2007, una nueva solución de identificación electrónica fue introducida en el mercado estonio: la identificación móvil (*Mobil-ID*), donde el teléfono móvil (a través de su tarjeta SIM) actúa como una credencial de identificación y un lector de tarjetas a la vez. Además de tener la funcionalidad de una tarjeta SIM normal, una SIM de identificación móvil contiene los certificados personales que permiten a los proveedores de servicios de Internet identificar a las personas y emitir firmas digitales. A partir de 2011,

los certificados móviles de identificación tienen garantía gubernamental y la solución se puede utilizar en el voto por Internet.

## *2. Medidas empleadas para garantizar la secrecía del voto*

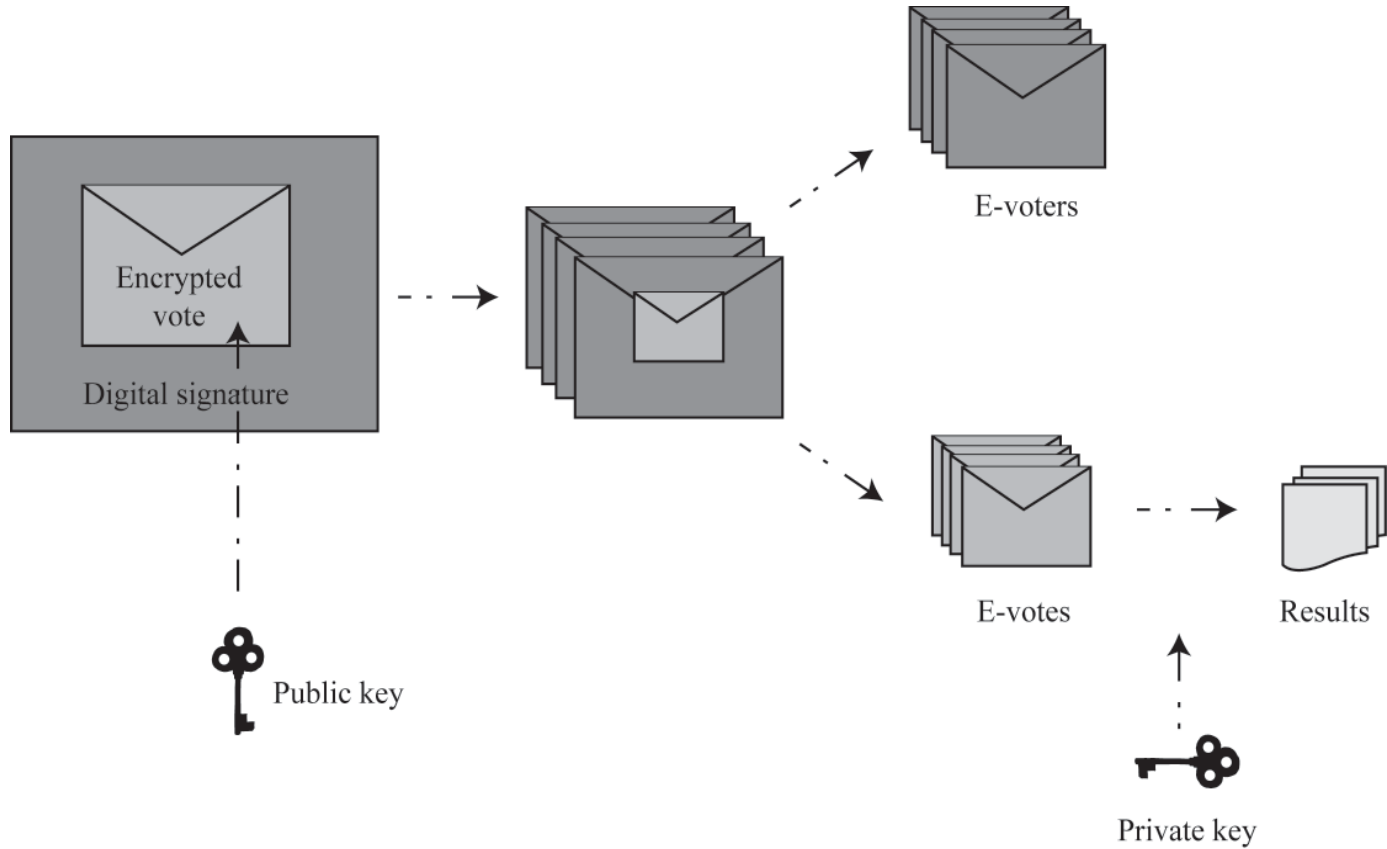
Una de las principales preocupaciones de los interesados en la seguridad de los sistemas de voto por Internet es la contradicción evidente entre las propiedades de seguridad y confidencialidad. Por un lado, la votación debe ser privada y los votos deben de permanecer anónimos. Por el otro, los votantes deben de ser identificados con el fin de garantizar que solo quienes son elegibles pueden votar y que lo hagan solo una vez.

Con el fin de entender cómo el sistema de *I-voting* garantiza la secrecía y la singularidad del voto, debemos describir brevemente el método de votación mediante sobres utilizado en Estonia para la votación anticipada con papel. Este método le da la posibilidad al votante de emitir su sufragio fuera de la casilla de votación de su zona de residencia en cualquier municipio rural o ciudad. El votante presenta un documento para su incorporación a la lista de votantes, y a continuación recibe la papeleta y dos sobres. En el sobre interior no tiene ninguna información sobre la identidad del votante y la papeleta de votación se introduce en este. El sobre interior se introduce a su vez en un sobre exterior y los detalles del votante se escriben sobre este último, de manera que, después del final de la votación anticipada, el sobre pueda ser entregado a la casilla de votación donde reside el elector. Allí se verifica si el votante tiene derecho a votar; después, el sobre interior se saca y se coloca sin abrir en la urna. El sistema de dos sobres garantiza que la elección del votante permanezca secreta. Adicionalmente, el registro de los datos acerca del sobre de votación por Internet en la lista de electores en la casilla electoral de residencia impide votar más de una vez.

Tras la votación por Internet, el elector realiza su elección, la cual es codificada (colocada en un sobre interior virtual). Después de eso el votante debe de aprobar su elección a través de su firma digital, lo que significa que se añaden sus datos personales al voto codificado (el sobre exterior). Los datos personales y el voto codificado se almacenan juntos hasta el conteo de los votos el día de la elección, con el propósito de comprobar que la persona ha emitido un solo voto.

Los datos personales del votante y su voto emitido se separan después de comprobar que el elector ha votado solo una vez y los votos repetidos han sido eliminados. Entonces es posible abrir el sobre interior solo después de que los datos de carácter personal añadidos al voto codificado han sido separados.

Esquema. Método de votación por Internet con doble sobre virtual



El *I-voting*, al igual que la votación fuera de la casilla electoral de residencia, es posible solo durante las elecciones anticipadas. Esto es necesario para garantizar que, al final, solo un voto es contabilizado por cada votante. Durante el proceso de votación por Internet, el derecho del elector a votar ha sido revisado, pero si el votante utiliza la posibilidad de anular su voto al ir a votar a la casilla electoral durante las elecciones anticipadas, entonces tiene que garantizarse que finalmente solo un voto se contabilice por cada votante. Para ello, a todos los centros de votación se les informa de los votantes por Internet, en su lista de electores al final de la votación anticipada y antes del domingo, el día de la elección. Si se encuentra en el centro de votación que el elector ha votado tanto por vía electrónica como con boleta de papel, la información se envía al CEN, que cancela el voto por Internet del elector. Antes de la verificación de los resultados de la votación, en la noche del día de la elección, los votos encriptados y las firmas digitales, con los datos personales o los sobres interior y exterior, se separan. Entonces todos los votos son abiertos por el CEN y contados. El sistema abre los votos solo si no están asociados con ningún dato personal.

### 3. *Arquitectura del sistema*

Los expertos estonios de seguridad en tecnologías de la información (TI), en su análisis de la seguridad,<sup>17</sup> publicado en 2003, declararon que en *sentido práctico* el sistema de *I-voting* estonio era lo suficientemente seguro como para su implementación. En sistemas absolutamente seguros, no son posibles eventos inesperados. Uno puede soñar con este tipo de sistemas, pero nunca se pueden obtener en la práctica. Esto se aplica en particular a los sistemas de voto por Internet. Considerando el nivel de seguridad de las computadoras personales, es imposible diseñar sistemas de *I-voting* que sean absolutamente seguros para todos los usuarios. El objetivo de seguridad más importante de la votación es no afectar los resultados finales y no abusar de los principios de la democracia. Los incidentes individuales con los usuarios siguen siendo importantes, pero no tienen influencia en el resultado final. Además, incluso en los sistemas de votación tradicionales, incidentes en pequeña escala son aceptables.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Disponible en [www.vvk.ee](http://www.vvk.ee)

<sup>18</sup> Mägi, Triinu, *Practical Security Analysis of E-Voting Systems*, Universidad Tecnológica de Tallinn, tesis de maestría, 2007, <http://triinu.net/e-voting/> (consultado el 20 de diciembre de 2013).



La parte del voto por Internet en todo el proceso de organización de las elecciones es relativamente pequeña. El sistema utiliza los sistemas de información existentes: el Registro de Población como lista de votantes, el sistema de información sobre las elecciones del CEN, para la recopilación y publicación de información sobre los candidatos y los resultados de la votación, y de la infraestructura de Certification Centre Ltd. para comprobar la validez de los certificados de la tarjeta de identificación.

Los principales componentes de los sistemas de voto por Internet de Estonia son los siguientes: una Aplicación Independiente para Votantes a fin de que puedan emitir su voto, el Servidor de Expedición del Voto, el Servidor de Almacenamiento del Voto, el Servidor de Conteo del Voto y el Servidor de Monitoreo (*log-file*).

La criptografía asimétrica se utiliza para garantizar la secrecía del voto. Un par de claves se generan para el sistema en un módulo de seguridad de *hardware* especial para que su componente privado nunca abandone el voto. El componente público del par de claves está integrado en la aplicación de los electores y se utiliza para encriptar los votos. El componente privado del par de claves es utilizado en la Aplicación del Conteo de Votos para abrir los sufragios en la noche de la Jornada Electoral. El CEN puede abrir los votos, es decir, utilizar el componente privado, solo de forma colegiada. Después del final del periodo donde se atienden las posibles quejas, la clave privada se destruye.

#### 4. *Perspectiva de los usuarios*

El sistema de voto por Internet se aprovecha de la infraestructura existente y de las bases de datos gubernamentales. Para votar electrónicamente, un votante no necesita registrarse de forma adicional. El votante necesita una tarjeta de identificación y una computadora conectada a Internet y con un lector de tarjetas instalado (no es necesario si se utiliza la identificación móvil). El votante también necesita códigos PIN para la autenticación y la firma. Puede usar las mismas herramientas para otras transacciones, incluidos los servicios electrónicos gubernamentales y la banca por Internet.

Desde la perspectiva del usuario, el procedimiento de votación es el siguiente:

- 1) El votante abre la página de votación *www.valimised.ee*.
- 2) El votante debe elegir la forma de identificarse a sí mismo (mediante una credencial de identificación o la identificación móvil).

3) Después de esto, el votante inserta la tarjeta de identificación en el lector universal de tarjetas e introduce el PIN 1 de la tarjeta de identificación o teclea el PIN 1 en el teléfono móvil, en caso de contar con la identificación móvil.

4) El servidor comprueba si el votante es o no elegible (usando los datos del registro de población).

5) Se muestra la lista de candidatos del distrito electoral correspondiente.

6) El votante toma su decisión de voto, el sistema lo encripta.

7) El votante confirma su elección con una firma digital mediante la introducción del PIN 2 de la tarjeta de identificación o de la identificación móvil. El sistema verifica si la misma persona que se autenticó al inicio de la sesión dio la firma digital correspondiente. Además, la validez de la firma digital es verificada por el Servidor de Confirmación de Validez.

8) El sistema confirma que el voto se ha almacenado en el Servidor de Almacenamiento del Voto.

Como se ha señalado con anterioridad, las elecciones locales de 2013 ofrecieron la posibilidad para que el CEN realizara un proyecto piloto sobre la verificación: por primera vez los votantes tuvieron la posibilidad de verificar si su voto por Internet llegó al servidor central como se pretendía. Con el fin de comprobar el voto, los electores deben contar con un dispositivo inteligente (teléfono móvil o tableta) que tenga una cámara, conexión a Internet y una aplicación especial descargada de Internet. Inmediatamente después del procedimiento de votación se mostrará un código QR en la pantalla de la computadora donde se vota. El elector debe ahora de abrir la aplicación especial en el dispositivo inteligente y apuntar la cámara hacia el código QR en la pantalla. Después de leer el código, la aplicación contacta al servidor central de elecciones y descarga el voto electrónico encriptado (secreto) del elector. En pocos segundos la elección del votante aparece en la pantalla de su dispositivo inteligente y el elector puede comprobar si su voto ha llegado al servidor central de las elecciones y refleja su elección correctamente.<sup>19</sup>

## V. ANÁLISIS DEL IMPACTO

No se puede evitar el tema de la brecha digital, la cuestión de si la votación a través del Internet exacerba la diferencia de posibilidad de representación dentro de los grupos sociales. Lo que está claro es que el voto a través de Internet elimina las barreras físicas que dificultan la participación en las elecciones de los ancianos, discapacitados u otros grupos con movili-

<sup>19</sup> Véase más en [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee).

dad reducida o que tienen dificultades para asistir a las casillas de votación (por ejemplo, personas que tienen horarios de trabajo muy apretados o que trabajan en el extranjero, padres de niños pequeños y personas que viven en regiones con escasa infraestructura), asumiendo, por supuesto, que estas personas tengan acceso a Internet.

Trechsel *et al.* concluyeron en sus informes preparados para el Consejo de Europa a raíz de la experiencia del voto por Internet de 2005 a 2011, que la educación y el ingreso monetario, así como el tipo de vivienda han sido factores insignificantes al momento de elegir Internet sobre otros medios de votación. Uno de los hallazgos más importantes de los estudios, hasta las elecciones de 2009, ha sido que no es tanta la división entre quienes tienen acceso a Internet y quienes no lo tienen, sino que claramente las habilidades de computación y la frecuencia de uso del Internet han sido importantes vaticinadores al momento de elegir el *I-voting*. Sin embargo, a partir de las elecciones locales de 2009, donde más de 100,000 votantes utilizaron el voto por Internet, estos factores se han desvanecido. La confianza en el procedimiento del voto por Internet ha sido a lo largo de los años el factor más significativo que dirige las decisiones de los votantes de utilizar o no el *I-voting*.<sup>20</sup>

El verdadero impacto del voto por Internet en el cambio en la participación de los votantes no se presta a un análisis objetivo. Se pueden determinar las variaciones de la participación de los votantes en los diferentes años de elecciones (comparando los tipos equivalentes de elecciones) y tratar de esclarecer las causas que sustentan las variaciones con la ayuda de estudios sociológicos. Tal vez la pregunta más importante es qué parte del electorado no hubiera participado en la votación, de no haberseles dado la oportunidad de votar por Internet. No existe forma de obtener evidencia empírica. Debemos, por tanto, atenernos a los dichos no verificables dados por los propios electores. La única excepción es el caso en el que el voto por Internet es la única posibilidad de votar para el elector, y él o ella utiliza esta posibilidad. Por ejemplo, las elecciones de los consejos locales de gobierno en Estonia no permiten votar en el extranjero mediante una papeleta postal o en una representación diplomática. No obstante, se prevé la posibilidad de votar a través del Internet.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Trechsel, Alexander H. y Vassil, Kristjan, *Internet Voting in Estonia: A Comparative Analysis of Five Elections Since 2005*, European University Institute, Report for the Estonian National Electoral Committee, 2011, [http://www.vvk.ee/public/dok/Internet\\_Voting\\_Report\\_20052011\\_Final.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/Internet_Voting_Report_20052011_Final.pdf) (consultado el 20 de diciembre de 2013).

<sup>21</sup> Madise, Ülle y y Vinkel, Priit, "Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective", *Juridica International*, núm. XVIII, enero de 2011, pp. 4-16.

Tabla. Estadísticas del voto por Internet de seis elecciones

|  | 2005 EL* | 2007 EP** | 2009 EPE*** | 2009 EL | 2011 EP | 2013 EL |
|--|----------|-----------|-------------|---------|---------|---------|
| Votos por Internet   | 9,681    | 31,064    | 59,579      | 106,786 | 145,230 | 136,863 |
| Votos por Internet repetidos                                 | 364      | 789       | 910         | 2,373   | 4,384   | 3,045   |
| Votantes por Internet  | 9,317    | 30,275    | 58,669      | 104,413 | 140,846 | 133,808 |
| Votos por Internet cancelados por boletas de papel           | 30       | 32        | 55          | 100     | 82      | 146     |
| Votos por Internet contabilizados                            | 9,287    | 30,243    | 58,614      | 104,313 | 140,764 | 133,662 |
| Votos válidos emitidos                                       | 496,336  | 550,213   | 396,982     | 658,213 | 575,133 | 625,336 |
| Porcentaje de votos por Internet                             | 1.9%     | 5.5%      | 14.8%       | 15.8%   | 24.5%   | 21.4%   |
| Porcentaje de votos por Internet entre los votos anticipados | 7.2%     | 17.6%     | 45.4%       | 44%     | 56.4%   | 50.5%   |
| Votos por Internet emitidos desde el extranjero              | n. a     | 2 %       | 3 %         | 2.8%    | 3.9%    | 4.2%    |

\* EL: Elecciones Locales (municipales).

\*\* EP: Elecciones Parlamentarias.

\*\*\* EPE: Elecciones al Parlamento Europeo.

La pregunta más intrigante para los partidos políticos es probablemente el impacto de la utilización del *I-voting* en los resultados. Aunque los partidos que favorecen la votación por Internet han acaparado a través de los años la mayoría de los votos electrónicos,<sup>22</sup> los estudios muestran que el auto posicionamiento izquierda-derecha no juega ningún papel importante al momento de elegir el medio de votación.<sup>23</sup> En 2005, el *I-voting* parece haber tenido un ligero efecto en el incremento de la participación de los electores que a veces votan y a veces no.<sup>24</sup> En 2007, ya aproximadamente un 10% de los votantes por Internet encuestados dijo que cierta o probablemente no habrían votado si no hubieran tenido la posibilidad de hacerlo a través del Internet. Trechsel y Vassil<sup>25</sup> mostraron que el porcentaje de los votantes por Internet encuestados que dijeron que ciertamente o probablemente no habrían votado de no haber tenido la posibilidad de hacerlo a través del Internet se había elevado al 16.3%, lo que permite concluir que la participación general pudo haber sido hasta un 2.6% menor en ausencia de este método de votación. Este ya es un marcador significativo cuando se considera el impacto del voto por Internet en la participación total.<sup>26</sup> Tres casos de *I-voting* en Estonia, en 2013, 2014 y 2015, también serán analizados por expertos de la Universidad de Tartu. Esta investigación ofrece una visión prolongada única acerca del desarrollo de este método de votación a lo largo de los años.

Aproximadamente una quinta parte de los encuestados que no votaron por Internet señaló que una razón para no votar por este método era la suficiencia del sistema de boletas de papel. La falta de confianza, con el 3.2%, y lo absurdo del *I-voting*, con un 1.9%, no fueron razones dominantes. Previo a la verdadera votación electrónica existía la preocupación de que la posibilidad de cambiar el voto por Internet iba a ser mal utilizada. No fue el caso. Las estadísticas generales muestran que el número de votos por Internet modificados fue insignificante. Como se señaló anteriormente, la influencia indebida de otros sobre los votantes por Internet es un problema teórico, pero potencialmente significativo, a pesar de que este tipo de amenazas son toleradas en el voto por correo en numerosas jurisdicciones. Si consideramos la experiencia de los electores durante las votaciones por

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Trechsel, Alexander H. y Vassil, Kristjan, *op. cit.*, nota 20, pp. 1-29.

<sup>24</sup> Breuer, Fabian y Trechsel, Alexander H., *E-voting in the 2005 Local Elections in Estonia: Report for the Council of Europe*, 2006, pp. 1-59. Disponible en la página web del Consejo de Europa.

<sup>25</sup> Trechsel, Alexander H. y Vassil, Kristjan, *op. cit.*, nota 20, pp. 1-29.

<sup>26</sup> Madise, Ülle y Vinkel, Priit, *op. cit.*, nota 21, pp. 4-16.

Internet, vemos que hay poca evidencia de coerción o preocupación acerca de la privacidad, basados en el comportamiento de los votantes. Los pequeños porcentajes de votos repetidos, así como el aumento significativo en el número total de votantes por Internet, a lo largo de los años, indican que la confianza en el sistema existente de *I-voting* ha crecido.

La hipótesis de que el *I-voting* premia las ventajas del electorado urbano no encontró pruebas que la respaldaran. El género no es un factor importante al elegir el voto por Internet de entre los posibles medios de votación. La edad, por el contrario, si es un factor bastante importante: la mayoría de los votantes por Internet en todas las elecciones pertenecen al grupo de edad de entre 18 y 39 años. Además, un interesante análisis del impacto del *I-voting* sobre la participación y el papel de los votantes, que de otro modo no se involucran en los asuntos públicos, ha sido realizado por Vassil y Weber en 2011.<sup>27</sup>

Sin embargo, la legitimidad del voto por Internet no puede juzgarse únicamente en función de su impacto sobre la alienación política. La legitimidad y constitucionalidad del voto por Internet, así como su impacto en la democracia, solo se discuten brevemente. Es demasiado pronto para hacer declaraciones contundentes sobre ese tema: por un lado, la experiencia del voto remoto por Internet tiene una base demasiado débil para ello, y por otro, el entorno sociopolítico está cambiando constantemente.

## VI. RETOS

### 1. *Administración electoral transparente*

¿Cómo crear confianza y garantizar la transparencia del voto electrónico? El voto por Internet representa nuevas oportunidades para mejorar el proceso electoral pero también presenta nuevos retos.

Los métodos simples han sido utilizados en Estonia para incrementar la comprensión y la confianza de los votantes en el sistema de *I-voting* en un intento de superar cualquier preocupación sobre la falta de transparencia y la complejidad. En todas las elecciones en las que se utilizó el voto por Internet, previo al periodo de votación, el gobierno permitió que todos los individuos elegibles para votar tuvieran la oportunidad de poner a prueba el sistema de *I-voting* con el fin de alentar a las personas para que vieran cómo funcionaba el sistema. Esto ayudó a los votantes a detectar cualquier proble-

<sup>27</sup> Vassil, Kristjan y Weber, Till, "A Bottleneck Model of E-Voting: Why Technology Fails to Boost Turnout", *New Media & Society*, Sage Journals, 2011, pp. 1-19.

ma que pudieran encontrar antes de que el verdadero periodo de votación por Internet comenzara. En Estonia, las principales preocupaciones entre los funcionarios electorales del país, los observadores externos, los partidos políticos y los ciudadanos, se relacionan con la adquisición del *hardware* y *software* necesarios para utilizar una tarjeta de identificación en una computadora personal, con la actualización de los certificados vencidos de las tarjetas de identificación o de identificación móvil, y con la renovación de los códigos PIN necesarios para el uso electrónico de la tarjeta de identidad o de identificación móvil.

Como elemento adicional de transparencia, el número de electores por Internet que habían votado con boletas de papel se actualizaba regularmente en la página web del *I-voting*. Este sencillo proceso permitía al público nacional más amplio, así como a los partidos políticos y a los medios de comunicación, saber cuántos votantes por Internet habían votado y determinar si la tendencia en el número de votantes por Internet emitiendo votos mediante boletas de papel parecía razonable. Al final, las personas fueron también capaces de comparar el número de votantes por internet con el número de votos electrónicos escrutados.

Con el fin de convencer a los votantes de que sus votos habían sido registrados correctamente, estos tenían la opción para comprobar si su voto válido por Internet se reflejaba en las listas de votación el día de la elección a fin de evitar que se votara más de una vez. Una segunda opción para verificar la exactitud de un voto por Internet válido era posible durante el periodo de votación anticipada. Si el votante decidía reemplazar su voto por Internet por uno nuevo, recibía una notificación del voto por Internet registrado anteriormente.

## 2. *Observación en la práctica*

De acuerdo con la legislación electoral de Estonia, todas las actividades relacionadas con las elecciones son públicas. Los observadores tienen acceso a las reuniones de todos los comités electorales y pueden seguir todas las actividades electorales, incluyendo el proceso de votación, el conteo y la tabulación de los resultados. Con el voto por Internet no ha sido diferente. Todos los documentos importantes describiendo el sistema de *I-voting* se pusieron a disposición de todos, incluidos los observadores. A fin de aumentar el conocimiento de los observadores sobre el sistema, se invitó a los partidos políticos a participar en un curso de capacitación antes de cada elección. Además de los partidos políticos, los auditores y otras personas interesadas

en el sistema de votación por Internet también tomaron parte en el entrenamiento, el cual fue seguido por encuestas de los procedimientos concretos que eran necesarios para instalar el sistema de *I-voting*. Los observadores fueron invitados también a una prueba del proceso de escrutinio.

A lo largo del periodo de observación de un mes del voto por Internet, el principal instrumento de observación fue la comprobación de las actividades del comité de votación electrónica comparando la documentación escrita describiendo los procedimientos necesarios. La función principal de gestión requirió de una atención especial, ya que la seguridad y el anonimato de los votos por Internet se basan en el encriptado y descifrado de los votos. Durante el evento de conteo —el punto culminante del periodo electoral— la gestión de la clave privada de los sistemas, que es la garantía de la secrecía electoral, se demostró a los observadores. Esta clave, dividida en siete piezas, estaba resguardada por el CEN, y sus miembros abrieron colegiadamente los votos encriptados anónimos. El proceso del conteo de las boletas se llevó a cabo con observadores que podían ver todas las actividades de escrutinio de las boletas en grandes pantallas en el área de observación. El proceso fue narrado completamente y los observadores fueron capaces de seguir cada paso.

Es importante que los observadores se desplieguen durante el tiempo necesario para permitir una observación significativa. Si algunas etapas importantes que influyen en la exactitud de los resultados finales no han sido observadas, las conclusiones acerca de la integridad del sistema no se pueden hacer. Especialmente para los observadores extranjeros, la longitud del periodo de observación parece ser un desafío. La OSCE hizo auditorías en las elecciones de 2007 y 2011, y en su último informe señala: “La OSCE, en términos generales, encontró una confianza generalizada en la conducción de la votación por Internet por parte del CEN. Sin embargo [...] un control más detallado y formal de la instalación del *software* e información sobre las pruebas del sistema de voto por Internet podrían aumentar aún más la transparencia y la verificabilidad del proceso”.<sup>28</sup>

### 3. Validación de los sistemas y procedimientos de votación

A fin de validar el sistema de votación electrónica, los procedimientos de certificación, pruebas y auditorías deben de ser considerados. Actualmente no existe un organismo nacional o internacional que sea capaz para

<sup>28</sup> OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Estonia, Parliamentary Elections, 6 de marzo de 2011, <http://www.osce.org/odihr/77557> (consultado el 20 de diciembre de 2013).



certificar el sistema de votación por Internet estonio. En su lugar, Estonia utiliza un sistema similar al usado en otros países (y en casos similares), donde el código fuente del sistema es auditable y los procedimientos operativos han estado bajo una fuerte supervisión de los auditores. Las pruebas del sistema, previas a las elecciones, son también una parte importante a fin de controlar la funcionalidad y la precisión por parte de analistas contratados, observadores y el público.

El sistema de votación por Internet de Estonia fue desarrollado con el principio subyacente de que todos los componentes del sistema deben de ser transparentes para fines de auditoría: los procedimientos están plenamente documentados y los procedimientos críticos se registran, auditan, observan y videograban (desde 2013 también se publican en *Youtube*), mientras se llevan a cabo. El procedimiento de auditoría, realizado en cada elección, revisa y monitorea los aspectos de seguridad sensibles del proceso, tales como la actualización de la lista de electores, la preparación del *hardware* y su instalación, la carga de los datos de la elección, el mantenimiento y la renovación de los datos electorales y el proceso de conteo de los votos.<sup>29</sup>

Un requisito común es que el código fuente del sistema de votación debe de estar disponible para auditarse públicamente. En Estonia, sin embargo, hasta 2013 el código no estaba universalmente disponible, pero uno podía acceder a este si se firmaba una NDA con el CEN. Sin embargo, después de los segundos debates legales mencionados anteriormente, en 2013, el código fuente de todos los servidores centrales del sistema de votación, así como el *software* de la aplicación de la verificación de la votación se puso de forma disponible en Internet. Este es un paso importante para crear una mayor transparencia, y por lo tanto, una mayor confianza hacia el propio concepto de votación por Internet.

## VII. CONCLUSIONES

Estonia es el primer país del mundo en el que el voto por Internet con resultados vinculantes fue utilizado con éxito en todo el país. El electorado estonio completo ha tenido seis veces la posibilidad de emitir el voto a través de Internet en elecciones locales (2005, 2009 y 2013), parlamentarias (2007 y 2011) y para el Parlamento Europeo (2009). El lanzamiento del

<sup>29</sup> Vinkel, Priit, "Internet Voting in Estonia", en Laud, Peeter (ed.), *Information Security Technology for Applications*, 16th Nordic Conference on Security IT Systems, NordSec 2011, Tallinn, Estonia, 26-28 de octubre de 2011, Lecture Notes in Computer Science, vol. 7161, Springer Verlag, Berlin, 2012, pp. 4-12.

*I-voting* constituye un genuino cambio cualitativo en el desarrollo del sistema y la administración electorales. La experiencia del voto por Internet estonio demuestra que es posible garantizar la conformidad del *I-voting* remoto con todos los principios constitucionales electorales, incluyendo el principio de secrecía.

La tarjeta de identificación como un documento de identificación principal en Estonia con dos funciones obligatorias —autenticación remota y firma digital— ha sido la piedra angular del sistema del doble sobre virtual. Así, tanto la identificación confiable del votante como el anonimato del voto y el correcto conteo de los sufragios están garantizados.

Un factor importante que explica la posibilidad de poner en marcha soluciones completamente nuevas como la votación por Internet en Estonia es el tamaño pequeño del país. Lennart Meri, el fallecido presidente de la República de Estonia, comparó en su discurso en el colegio St. Olaf de Minnesota el 6 de abril de 2000 a Estonia con un bote pequeño: “Un súper petrolero necesita dieciséis millas náuticas para cambiar de curso. Estonia, por el contrario, es como un kayak esquimal, capaz de cambiar su rumbo en el acto”.

Mientras no se garantice el acceso universal a Internet y la autenticación segura de los votantes, las dudas relacionadas con la neutralidad política de esta técnica probablemente permanecerán. Sin embargo, el *I-voting* debe de ser considerado como un servicio público esencial en una sociedad de la información. Los problemas con las máquinas de votación que afrontan muchos países, como Estados Unidos, Alemania o los Países Bajos, no deben de hacerse extensivos a la votación remota por Internet, aunque eso no quiere decir que el *I-voting* esté libre de riesgos.

La pregunta básica en la administración electoral ya no se centra en si los nuevos desarrollos tecnológicos son aceptables en los procesos electorales, sino en qué tipo de tecnología es la adecuada para cada país, teniendo en cuenta su tradición política y su cultura social, el nivel de su infraestructura tecnológica, y su sistema electoral. En el caso de Estonia, las condiciones previas fueron favorables para la introducción del cambio más ambicioso en la naturaleza de las votaciones: votar a través de Internet.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

BREUER, Fabian y Trechsel, Alexander H., *E-voting in the 2005 Local Elections in Estonia: Report for the Council of Europe*, 2006. Disponible en la página web del Consejo de Europa.

- BUCHSTEIN, Hubertus, “Online Democracy. Is it Viable? Is it Desirable? Internet Voting and Normative Democratic Theory”, en Kersting, Norbert y Baldersheim, Harald (comp.), *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.
- DRECHSLER, Wolfgang, “Dispatch from the Future”, *The Washington Post*, The Washington Post Company, 5 de noviembre de 2006.
- \_\_\_\_\_ y Annus, Taavi, “Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001”, en Häberle, Peter (ed.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002.
- \_\_\_\_\_ y Madise, Ülle, “Electronic Voting in Estonia”, en Kersting, Norbert y Baldersheim, Harald (comp.), *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.
- EUROSTAT 2013, *Survey on Individuals regularly using the Internet and on Households - Level of Internet Access. General Description of e-Voting*, 2004, NEC.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL, *The Global Information Technology Report 2013*.
- HEIBERG, Sven *et al.*, “On E-Vote Integrity in the Case of Malicious Voter Computers”, en Gritzalis, Dimitris *et al.* (eds.), *Computer Security – ESORICS 2010, 15th European Symposium on Research in Computer Security*, 20-22 de septiembre de 2010, Atenas, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Lecture Notes in Computer Science, 2010.
- MADISE, Ülle, “Legal and Political Aspects of the Internet Voting: Estonian Case”, en Reniu, Joseph M. (ed.), *E-voting: The Last Electoral Revolution*, Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials, 2008.
- \_\_\_\_\_ y Maaten, Epp, “Internet Voting in Estonia”, en Ríos Insua, David y French, Simon (comp.), *E-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective*, Nueva York, Springer Science+Business Media, 2010.
- \_\_\_\_\_ y Martens, Tarvi, “E-Voting in Estonia 2005. The First Practice of Country-wide binding Internet Voting in the World”, en Krimmer, Robert (ed.), *Electronic Voting 2006*, Bonn, Gesellschaft für Informatik, 2006.
- \_\_\_\_\_ y Vinkel, Priit, “Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective”, *Juridica International*, núm. XVIII, enero de 2011.
- MÄGI, Triinu, *Practical Security Analysis of E-Voting Systems*, Universidad Tecnológica de Tallinn, tesis de maestría, 2007, <http://triinu.net/e-voting/> (consultado el 20 de diciembre de 2013).
- MÄLKSOO, Lauri, “Von der Demokratie bis zur Diktatur: ein verborgener Dialog zwischen Artur-Tõeheid Kliimann und Carl Schmitt”, *Der Staat*, vol. 43, núm. 1, 2004.

- MONNOYER-SMITH, Laurence, “How e-Voting Technology Challenges Traditional Concepts of Citizenship: An Analysis of French Voting Rituals”, en Krimmer, Robert (ed.), *Electronic Voting 2006*, Bonn, Gesellschaft für Informatik, 2006.
- NARITS, Raul, “Rechtssprache und juristische Semantik im sozialen Kontext der estnischen Rechts - und Lebensordnung”, en Krawietz, Werner y Narits, Raul (eds.), *Rechtstheorie. Internationales Symposium der Estnischen Juristischen Fakultät in Tartu. Sonderheft Estland*, vol. 31, núm. 3-4, 2001.
- OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Estonia, Parliamentary Elections, 6 de marzo de 2011, <http://www.osce.org/odihr/77557> (consultado el 20 de diciembre de 2013).
- SKAGESTEIN, Gerhard *et al.*, “How to Create Trust in Electronic Voting over an Untrusted Platform”, en Krimmer, Robert (ed.), *Electronic Voting 2006*, Bonn, Gesellschaft für Informatik, 2006.
- TRECHSEL, Alexander H. y Vassil, Kristjan, *Internet Voting in Estonia: A Comparative Analysis of Five Elections Since 2005*, European University Institute, Report for the Estonian National Electoral Committee, 2011, [http://www.vvk.ee/public/dok/Internet\\_Voting\\_Report\\_20052011\\_Final.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/Internet_Voting_Report_20052011_Final.pdf) (consultado el 20 de diciembre de 2013).
- VASSIL, Kristjan y Weber, Till, “A Bottleneck Model of E-Voting: Why Technology Fails to Boost Turnout”, *New Media & Society*, Sage Journals, 2011.
- VINKEL, Priit, “Internet Voting in Estonia”, en Laud, Peeter (ed.), *Information Security Technology for Applications*, 16th Nordic Conference on Security IT Systems, NordSec 2011, Talinn, Estonia, 26-28 de octubre de 2011, Lecture Notes in Computer Science, vol. 7161, Springer Verlag, Berlin, 2012.



## PARA NO CONCLUIR

Alfonso AYALA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cuatro estudios sobre el futuro de la democracia en la era digital*. III. *Dos ejemplos de participación ciudadana*. IV. *Bases conductuales de los procesos electorales*. V. *Estudios sobre la relación entre la economía y la democracia*. VI. *Referendos independentistas*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar brevemente algunos trabajos muy interesantes sobre temas que considero no deben de faltar en un libro que desea abarcar lo máximo posible de las nuevas avenidas que los procesos democráticos están desarrollando, así como experiencias que en cierta manera desafían nuestro concepto establecido de democracia. El presente capítulo comienza analizando cuatro trabajos que intentan indicarnos cuál será el impacto que las nuevas tecnologías de la información tendrán en los procesos democráticos y de participación ciudadana, así como los peligros potenciales asociados con el creciente uso de dicha tecnología. A continuación se analizan dos procesos de participación ciudadana que surgen no desde las elites políticas ni económicas de los estados nacionales, sino desde la ciudadanía, incluso de los sectores más desprotegidos, que uniéndose y organizándose para defender sus derechos, están logrando mejorar su calidad de vida. El tercer tema a revisar es el de la nueva concepción de los procesos electorales, desde un punto de vista empírico y apoyado en el método científico. Posteriormente se discutirán dos trabajos que se enfocan en la influencia que tienen los grupos de interés y las elites políticas y económicas en los procesos electorales y democráticos en general, que han causado que los intereses legítimos de la mayoría de los ciudadanos muchas veces sean relegados a favor de los intereses de las elites. Finalmente, se hará una pequeña mención a un tema que actualmente está acaparando los reflectores de la política internacional: los referendos independentistas, y su repercusión a futuro.

## II. CUATRO ESTUDIOS SOBRE EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN LA ERA DIGITAL

Es un hecho ya aceptado que los avances científicos y las nuevas tecnologías han cambiado nuestro mundo. Probablemente el adelanto tecnológico que más impacto ha tenido en la sociedad en las últimas dos décadas fue el desarrollo de Internet, que hizo posible el surgimiento de una compleja red que enlazó a los sistemas de cómputo del planeta, y permitió que enormes cantidades de información estuvieran al alcance de cualquier persona en el mundo. Esta facultad de estar permanentemente conectado en línea cambió la forma en que las empresas hacen sus negocios, los centros educativos y de investigación comparten información entre sí, y las personas en general interactúan con sus amistades, familiares y su comunidad mediante el uso de las redes sociales. El posterior desarrollo de tecnologías móviles conectadas a Internet ha provocado una verdadera revolución, especialmente en Occidente y el sudeste asiático.

Sin embargo, quienes estudian estos fenómenos sociales opinan que apenas nos encontramos en las primeras etapas de una nueva era digital, y todavía no están claros los alcances totales que esta conectividad tendrá en la vida de los ciudadanos del mundo en las siguientes décadas del siglo que comienza. Diversas visiones acerca de lo que debe y no debe de ser Internet se encuentran actualmente enfrascadas en una disputa que sin duda alguna repercutirá en la forma en que esta tecnología evolucionará.

La enorme importancia que tiene en la actualidad la conectividad se ejemplifica en los recientes escándalos de espionaje cibernético realizado principalmente por la National Security Agency estadounidense, o en el desarrollo de ciberejércitos listos para lanzar ataques contra naciones enemigas, como se ha revelado recientemente (Siria y China, por ejemplo), por lo que se vuelve cada vez más apremiante que los ciudadanos se organicen para tratar de definir el papel que quieren que tengan este tipo de tecnologías en nuestra sociedad, y analizar cuál es el precio que se está dispuesto a pagar en términos de privacidad. De lo contrario, esta responsabilidad recaerá exclusivamente en las elites económicas y políticas de cada país, dejando al ciudadano a la merced de las leyes del mercado y de ambiciones políticas que no siempre colocan el bienestar de la sociedad en primer lugar.

Ante este panorama inédito, es muy importante que los ciudadanos estén informados de las opiniones de expertos que se dedican a analizar el rumbo que puede tomar nuestra sociedad en el futuro próximo, especialmente con respecto al tema que cada vez surge con mayor fuerza: la influencia que tendrá la participación ciudadana en los gobiernos locales mediante

el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación. Sin duda estas tecnologías tiene el potencial de permitir que los ciudadanos tengan una mayor participación en las decisiones de gobierno, y los políticos y gobernantes que entiendan este cambio de paradigma estarán mejor preparados para trabajar con una ciudadanía mucho más proactiva que en la actualidad.

Con este fin se decidió reseñar en este capítulo cuatro trabajos de expertos que se consideró aportan las diferentes perspectivas sobre lo que ocurrirá con la participación ciudadana en política y las tecnologías, como Internet, en los próximos años. No se trata de ejercicios especulativos de futurología, sino una base real, sino del análisis a partir de lo que está ocurriendo en todo el mundo en la actualidad. Sin duda, la relevancia tanto de los autores como del tema vuelve obligado un análisis de sus trabajos, a fin de tener un panorama más amplio de los acontecimientos actuales, y así disminuir la incertidumbre, y evitar que los ciudadanos se retiren de las importantes discusiones en materia digital por considerar el tema demasiado complejo.

### 1. *Eric Schmidt y Jared Cohen: The New Digital Age*

El primer trabajo que se analizará es el libro *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*,<sup>1</sup> tanto por la extensión de los temas abordados como por el nivel de autoridad que sobre el tópico tienen los autores. Eric Schmidt es el presidente ejecutivo de *Google*, donde previamente trabajó como director ejecutivo del 2001 al 2011, y Jared Cohen es el director de *Google Ideas*, *think tank* dedicado a entender los cambios globales y a explorar cómo la tecnología puede ayudar a la gente a confrontar las amenazas emanadas de conflictos armados, inestabilidad o represión.

Este libro fue recibido con gran expectación entre la sociedad estadounidense, no solo porque los autores son altos ejecutivos de *Silicon Valley*, sino porque se esperaba, correctamente cabe decir, que su libro fuera, más que un análisis, una toma de posición de las grandes empresas tecnológicas ante los diversos retos que la sociedad enfrentará en el futuro próximo. Y aunque no lo expresan de una forma totalmente abierta, después de leer el libro no queda duda de su postura ante ciertos temas, especialmente los de seguridad y privacidad en la red.

El libro comienza dando un panorama muy amplio de lo que los autores consideran serán los avances tecnológicos que más impactarán en la vida de las personas, y claramente mantienen un tono positivo sobre la in-

<sup>1</sup> Schmidt, Eric y Cohen, Jared, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Alfred A. Knopf, 2013, p. 337.



fluencia que tendrá la conectividad en mejorar nuestro estándar de vida. Si bien es cierto que no describen una futura utopía, sin duda esperan que las ventajas que traerá el empleo masivo de la conectividad vía Internet al ámbito social, empresarial, gubernamental y privado, serán mayores que los riesgos potenciales. Los autores creen que las transformaciones más profundas se darán en los países en vías de desarrollo, que sufrirán cambios a una velocidad mayor de la que tuvieron los países desarrollados, al incorporar tecnologías ya funcionales y saltarse el tiempo de prueba que el desarrollo de una tecnología comúnmente lleva. Como resultado de ello, aumentará la eficiencia en estas sociedades, ya que gracias a la conectividad podrán mejorar los sistemas de trabajo altamente ineficientes que actualmente emplean. Un ejemplo claro son los teléfonos celulares, cuyas tasas de adopción se han disparado: solo en África hay más de 650 millones de usuarios y cerca de 3 mil millones en toda Asia. La introducción de los teléfonos móviles es mucho más transformadora de lo que la mayoría de la gente en los países occidentales se da cuenta, opinan ambos autores.

Otro efecto positivo de la conectividad es la capacidad de recopilar y utilizar datos. En los lugares donde no son fiables las estadísticas acerca de la salud, educación, economía y las necesidades de la población, se han estancado el crecimiento y el desarrollo, y por tanto la oportunidad de recopilar dichos datos implica un enorme avance para los ciudadanos. De acuerdo a los autores, los mayores avances se darán en áreas como la robótica, la inteligencia artificial y el reconocimiento de voz, con robots multiuso a precios asequibles para el consumidor estadounidense promedio.

Para los autores, las empresas estarán cada vez más desagregadas, no solo en el área de la producción, sino también con respecto a los trabajadores. Una comunicación más eficaz a través de las fronteras e idiomas va a construir confianza y crear oportunidades para las personas trabajadoras y con talento de todo el mundo. No será raro que una compañía de tecnología europea opere su equipo de ventas desde el sudeste de Asia, mientras que la localización de su gente de recursos humanos se encuentre en Norteamérica y sus ingenieros en África. Los obstáculos burocráticos que impiden que este nivel de funcionamiento descentralizado se dé hoy, al igual que las restricciones y regulaciones de visado alrededor de las transferencias de dinero, se convertirá en irrelevantes cuando se descubran soluciones digitales.

También se ocupan de lo que consideran el pilar más importante de la innovación y la oportunidad, es decir, la educación, y consideran que tendrá un enorme cambio positivo en las próximas décadas a medida que el aumento de la conectividad ofrezca nuevos caminos para el aprendizaje. La mayoría de los estudiantes estarán tecnológicamente alfabetizados, las

escuelas continuarán integrando la tecnología en sus planes de estudio y, en algunos casos, llegarán a sustituir las lecciones tradicionales con talleres interactivos. La educación será una experiencia más flexible, adaptándose a los estilos y ritmos de aprendizaje de los niños. Respecto a los avances en la salud y la medicina, ellos opinan que gracias al aumento de la conectividad, se mejorarán la detección y el tratamiento de enfermedades, la gestión de los expedientes médicos y el monitoreo de la salud personal, dando un acceso más equitativo a la atención sanitaria a millones de personas en el mundo. Pronto nos beneficiaremos de una serie de instrumentos diseñados para monitorear el bienestar, tales como robots microscópicos en el sistema circulatorio para mantener un registro de la presión arterial, para detectar enfermedades del corazón o identificar tumores cancerígenos en etapas tempranas. En el corto plazo, vamos a tener acceso a sistemas de salud personalizados capaces de ejecutarse desde nuestros dispositivos móviles, para detectar automáticamente si algo está mal con nosotros. Y los avances en medicina genómica prometen aliviar padecimientos hasta el momento incurables.

El libro retoma la idea de que hay dos mundos: el físico, desarrollado durante miles de años, que incluye a las culturas antiguas, los Estados-nación, los gobiernos y las leyes, y el digital, que apenas surge, y el cual es anárquico, dinámico, donde las fronteras son difusas y las reglas son poco claras, y donde no existe gobierno. Si bien estos dos mundos coexisten, cada vez más frecuentemente entrarán en conflicto. De acuerdo a sus proyecciones, en la próxima década la población virtual superará en número a la población de la Tierra. Prácticamente toda persona estará representada en múltiples formas en la red, y estas conexiones crearán grandes cantidades de datos, aumentando la autonomía de los ciudadanos en formas nunca antes imaginadas. Sin embargo, esta revolución de datos despojará a los ciudadanos de la mayor parte del control sobre su información personal en el espacio virtual, lo que tendrá consecuencias importantes en el mundo físico. El desafío que enfrentarán en el futuro los individuos será determinar qué pasos están dispuestos a tomar para recuperar el control sobre la privacidad y seguridad personales.

En el futuro, aseguran Schmidt y Cohen, nuestra identidad en la vida cotidiana se llegará a definir cada vez más por nuestras actividades y asociaciones virtuales. Nuestros pasados altamente documentados tendrán un impacto en nuestras perspectivas a futuro, y nuestra capacidad de influir y controlar la forma en que somos percibidos por otros disminuirá dramáticamente. La posibilidad de que alguien más pueda acceder, compartir o mani-

pular partes de nuestras identidades en línea aumentará, sobre todo debido a nuestra dependencia del almacenamiento de datos basado en la nube.

Aunque como ya se mencionó, el libro mantiene un tono positivo y esperanzador con respecto a las nuevas tecnologías digitales, también se previene a los lectores sobre las diversas amenazas que con seguridad surgirán en este mundo altamente tecnificado. Ambos autores incluyen conceptos conocidos de nuestro mundo real y los extrapolan a sus predicciones. Algunas de las ideas más interesantes que plantean son las siguientes:

1) *Balkanización de Internet*: creación de subredes regionales, principalmente por gobiernos autoritarios, que aunque continúan perteneciendo a Internet, restringirán la libre navegación de los usuarios, lo que evitará que estos puedan consultar diversas fuentes de información y de noticias ajenas a las oficiales.

2) *Solicitantes de asilo por Internet*: disidentes que, al no poder hacer uso libremente de Internet en su país de origen y al denegárseles el acceso a la red de otros Estados, elegirán buscar asilo de forma física en otro país para ganar libertad ilimitada de navegación por Internet.

3) *Ataques de intermediarios*: realizados por *hackers* especializados que podrán monitorear comunicaciones bidireccionales e interceptar los mensajes en ambos sentidos, modificando el contenido de conversaciones sin que los usuarios lo noten.

4) *Permanencia de datos*: debido a que lo que se transmite por Internet no puede ser totalmente eliminado, las redes *peer-to-peer* se convertirán en la opción preferida para cualquiera que quiera operar fuera del radar de los gobiernos.

5) *Soberanía virtual y creación de nuevos Estados*: grupos nacionales que carecen de la condición de Estado formal, pueden optar por crear uno en línea, o decretar su independencia, lo que constituirá un paso significativo para la creación de un Estado real.

6) *Poder discrecional*: ejercido por organizaciones como *WikiLeaks*, que obtienen información clasificada, y que al carecer de controles, pueden dar a conocer dicha información, sin importar el daño a terceros.

7) *Multilateralismo virtual*: creación, por parte de Estados autoritarios, de una unión virtual de Internet, donde la censura, estrategias de monitoreo ciudadano y tecnologías puedan compartirse.

8) *Terrorismo cibernético*: los autores predicen que tanto los grupos terroristas como los Estados harán uso de tácticas de ciberguerra, como lo son el robo de secretos comerciales e información clasificada, infiltración en los sistemas de gobierno y la difusión de información errónea para causar el mayor daño posible al enemigo.

9) *Creación de un “sistema de castas digitales”*: donde la experiencia de la gente estará determinada en gran medida por la posición que la persona tenga dentro de la estructura virtual. Una pequeña minoría en la parte superior se aislará, en gran parte, de los inconvenientes de la tecnología gracias a su riqueza o ubicación.

10) *Movimientos revolucionarios transnacionales*: en el futuro las revoluciones serán más globales, debido a que el idioma ya no será una barrera gracias a la aparición de *software* de traducción sofisticada, lo que permitirá colaborar a los distintos disidentes. Este tipo de nuevas tecnologías también permitirán a los activistas comunicarse desde lejos y sin riesgo alguno.

Si bien el libro cumple con su objetivo de generar una reflexión profunda sobre lo que queremos para el futuro de nuestra sociedad, no ha estado exento de algunas críticas. Para Don Tapscott,<sup>2</sup> los autores han elegido predecir el futuro en lugar de polemizar sobre la forma de lograrlo. En cuanto a los derechos de autor, los ejecutivos de *Google* parecen situarse del lado de las corporaciones y los gobiernos de Occidente, en vez de abogar por una revisión de este tipo de legislación actual. Schmidt y Cohen argumentan que la privacidad es importante, pero son profundamente pesimistas de que pueda ser defendida. Para ellos los beneficios del mundo virtual son tales que las personas renunciarán voluntariamente a cosas que valoran en el mundo físico, como la privacidad, información personal y seguridad.

Para Richard Waters,<sup>3</sup> la crítica se centra en la excesiva confianza de los autores en el espíritu humano y en el poder tanto de los individuos como de Internet para propagar la democracia, sin tomar en cuenta los enormes recursos que los Estados autoritarios tienen para mantenerse en el poder y para utilizar a la propia red como parte de su maquinaria propagandística. Waters opina que Schmidt y Cohen tienen razón al señalar el poder que las nuevas tecnologías de la comunicación tienen, ya sea para liberar sociedades o para desestabilizar gobiernos represivos. Pero los intentos de los Estados para ejercer su control sobre el mundo virtual apenas han comenzado, y es lógico pensar que estos esfuerzos se incrementarán.

<sup>2</sup> Tapscott, Don, “Review: The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business”, *The Huffington Post*, 29 de abril de 2013, [http://www.huffingtonpost.com/don-tapscott/review-the-new-digital-age\\_b\\_3178215.html](http://www.huffingtonpost.com/don-tapscott/review-the-new-digital-age_b_3178215.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>3</sup> Waters, Richard, “Engine of Humanity: ‘The New Digital Age’”, *The Financial Times*, 25 de abril de 2013, <http://www.ft.com/cms/s/2/57679236-abfc-11e2-9e7f-00144feabdc0.html#axzz2qM7vVAWX> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

Finalmente, Tom Gara<sup>4</sup> apunta que a través de todo el libro los autores hacen notar su animadversión por China, calificándola como la superpotencia más peligrosa del planeta. Si bien reconocen algunos de sus logros tecnológicos, recalcan que muchas de sus ventajas son producto del robo de información a naciones y corporaciones competidoras, y están convencidos de que su carácter autocrático se verá contestado por una sociedad movilizada por la influencia de Internet.

Independientemente de la polémica desatada, vale la pena leer y analizar este libro, especialmente todas aquellas personas que tienen interés en el desarrollo futuro de la sociedad humana, y el papel que la tecnología digital desempeñará en las próximas décadas.

## 2. *Gavin Newsom y Lisa Dickey: Citizenville*

El segundo trabajo analizado es el libro de Gavin Newsom y Lisa Dickey, titulado *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government*.<sup>5</sup> Newsom fue electo alcalde de la ciudad de San Francisco en 2003, reelegido en 2007, y actualmente desempeña el cargo de vicegobernador del Estado de California, además de ser dueño de algunos restaurantes en el área de la Bahía. Su experiencia como empresario y su juventud (fue el alcalde electo más joven en la historia de San Francisco) le han dado una visión diferente acerca del papel que tienen los gobernantes, y el tipo de relación que es necesario entablar con los ciudadanos. El libro está escrito de una forma amena, sin términos especializados, y con suficientes ejemplos, lo que hace que su lectura sea rápida e interesante.

Newsom comenta que lo primero que notó al llegar a la alcaldía de San Francisco fue que millones de estadounidenses utilizan el Internet diariamente para comunicarse, ver noticias, platicar con amigos en redes sociales y jugar diversos juegos en línea. Sin embargo, estos mismos ciudadanos parecía que nunca tenía tiempo de interactuar con el gobierno. Pero no solo es la gente a la que no le interesa involucrarse en los asuntos de gobernanza local, sino que ni la burocracia del mismo gobierno ni los gobernantes desean establecer una comunicación directa con la ciudadanía. El único

<sup>4</sup> Gara, Tom, "Exclusive: Eric Schmidt unloads on China in New Book", *The Wall Street Journal*, 1o. de febrero de 2013, <http://blogs.wsj.com/corporate-intelligence/2013/02/01/exclusive-eric-schmidt-unloads-on-china-in-new-book/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

<sup>5</sup> Newsom, Gavin y Dickey, Lisa, *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government*, Nueva York, The Penguin Press, 2013, p. 272.

momento en el cual los políticos intentan comunicarse personalmente con la gente es durante el período de elecciones.

Ante esta realidad, Newson decidió plasmar algunas de sus experiencias como alcalde de una de las ciudades más avanzadas tecnológicamente, modernas y abiertas a la innovación como lo es San Francisco, en un libro que pudiera revitalizar la participación ciudadana en esta era digital. Como parte de un análisis inicial, el autor sostiene que en la actualidad los gobiernos se han quedado atorados en el siglo pasado, mientras que tanto el sector privado como los ciudadanos ha cambiado gracias a los avances tecnológicos. Ante la explosión de las redes sociales, la evolución del comercio por Internet y la ubicuidad de los teléfonos inteligentes, los gobiernos parecen cada vez más irrelevantes y fuera de contacto con la ciudadanía. Mientras que todo este desarrollo tecnológico moderno y de conectividad pertenece a la generación de la red 2.0, que trata de la colaboración entre los usuarios, e implica crear redes, compartir, organizarse y estar en contacto con los demás, los gobiernos todavía se encuentran en la primera fase, conocida como red 1.0, es decir, solamente proveen información pero no entablan relaciones directas con los ciudadanos. Debido a este panorama, es necesario implementar cambios sustanciales en la forma de gobernar, pues la revolución está ocurriendo ahora, y el mundo está transformándose demasiado rápido para que el gobierno responda con cambios pequeños e incrementales. Es por eso que los autores opinan que es hora de repensar radicalmente la relación entre los ciudadanos y el gobierno.

Los autores proponen dos caminos para dinamizar el ejercicio de gobierno en las ciudades, basados en la utilización de las nuevas tecnologías digitales: primero, un cambio en la forma en que el gobierno realiza su trabajo, que ahora debe de estar enfocado a la productividad, y segundo, la incentivación de la ciudadanía para participar de nuevo en los asuntos de gobernanza.

Para modernizar al gobierno, los autores estiman que el modelo de la nube, que permite a las empresas organizarse de manera distribuida y sin un poder central, puede ser empleado muy bien por los gobiernos para colaborar con la ciudadanía, dándole el poder a la gente, y reduciendo la influencia de las burocracias jerárquicas y lineales que ahogan a la democracia moderna. Debido a que el futuro girará en torno a la información, los gobiernos deben de ser capaces de acceder a ella, manipularla, y aprender de ella para mejorar nuestras vidas. Y el único propósito de la nube, aseguran los autores, es que nos dé la información cuando y donde se requiera; la nube es sinónimo de ubicuidad, acceso, intercambio, colaboración y conexión.

Gracias a las redes sociales, los teléfonos inteligentes y las aplicaciones, se tienen las herramientas disponibles para transformar el gobierno. Existen cinco factores que pueden hacer que los gobiernos trabajen más eficientemente:

- 1) El gobierno debe de ser absolutamente transparente.
- 2) Se debe de alentar a que la gente utilice los datos del gobierno para crear programas, herramientas y aplicaciones que ayuden a la ciudadanía a resolver sus problemas.
- 3) El gobierno debe de aprender a relacionarse con la gente en sus propios términos.
- 4) Se debe de permitir que la gente resuelva sus problemas por sus propios medios, sobrepasando muchas veces al gobierno.
- 5) Debe inyectarse una mentalidad más innovadora en los trabajadores de gobierno, de tipo empresarial.

Sin embargo, los autores están conscientes de que esto implica un enorme cambio en la forma en que la burocracia ha venido trabajando en las últimas décadas, y reconocen que no será tarea fácil hacer que cambien de mentalidad en el corto plazo.

De entre los factores enumerados anteriormente, uno que es considerado como fundamental para que el gobierno pueda servir como generador de dinámicas que promuevan el crecimiento y el desarrollo en una comunidad es la transparencia, y en especial el compartir los datos, tanto estadísticos como de conocimientos, que los enormes recursos gubernamentales generan. A partir de que esta información se hace accesible a la comunidad, surgen diversos beneficios que pueden ser aprovechados por ciudadanos:

- 1) Crea confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos.
- 2) Genera oportunidades para los empresarios.
- 3) Crea trabajos para ciudadanos emprendedores.
- 4) Le confiere poder a la gente.

Una vez que los datos estén a la disposición de la ciudadanía, el gobierno tiene que asegurarse de que la información esté accesible, estandarizada, sea confiable y que tenga sentido. A partir de aquí, la comunidad sabrá qué hacer con estos conocimientos, de acuerdo a los autores.

En cuanto a la incentivación de la ciudadanía para participar en las decisiones de gobierno, los autores concluyen que si en la actualidad una enorme cantidad de personas se encuentran comprometidas con diversos sitios de juegos en línea, e incluso gastan importantes cantidades de dinero para obtener valores virtuales, es posible que el gobierno diseñe estrategias que emulen este tipo de entretenimiento digital, solo que en vez de construir y reparar comunidades en Internet, el ciudadano puede ayudar a mejorar

su comunidad, a cambio de divisas que solo serán intercambiables por servicios ofrecidos por el gobierno local. Es decir, en vez de que la gente gaste tiempo y recursos en juegos virtuales como *Farmville*, puede ayudar al gobierno a cuidar de su ciudad “jugando” a *Citizenville* en el mundo real.

En concreto, los autores recomiendan cuatro acciones que todas las agencias del gobierno pueden implementar:

- Convierta todos los datos disponibles en formatos simples para el público, a fin de que los desarrolladores puedan reconvertir la información y utilizarla.
- Diseñe concursos basados en competencias similares a los *X-Prize* para animar a los ciudadanos a encontrar soluciones a los problemas que enfrentan sus comunidades.
- Instale tiendas de aplicaciones (como el *SF Data Showcase* de San Francisco) para agregar aplicaciones desarrolladas por la misma comunidad, usando los datos libres y códigos abiertos.
- Utilice las redes sociales para construir lazos más fuertes con grupos de la comunidad e intercambie los resultados de las mejores prácticas gubernamentales con agencias similares en todo el mundo.

Si bien es cierto que algunos puntos son controvertidos y su implementación por el momento solo sea viable en ciudades como San Francisco, que presentan un alto grado de conectividad y que albergan a muchos residentes de *Silicon Valley*, es importante entender que la idea que subyace en todo el libro es que las cosas no pueden seguir como hasta ahora, y los gobiernos deben de comenzar a buscar soluciones, antes de que sean totalmente rebasados por una sociedad cada vez más acostumbrada a utilizar las nuevas tecnologías digitales.

### 3. *Archon Fung*: The Participedia Project

El tercer trabajo analizado es el de Archon Fung, quien es profesor de Democracia y Ciudadanía en la Escuela Kennedy de Harvard. Su investigación examina los impactos de la participación cívica, la deliberación pública y la transparencia sobre la gestión pública y privada. Sus proyectos principales examinan las iniciativas de reforma democrática, la planificación urbana, los servicios públicos, la gestión de los ecosistemas, y el gobierno transnacional. Aquí se analizará uno de sus artículos más intere-



santes: “The Participedia Project: an Introduction”,<sup>6</sup> que escribió junto con Mark Warren.

La línea principal de investigación del autor es la calidad de la democracia, y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión gubernamentales. Para Fung, en muchos ámbitos de la sociedad, en la actualidad, la toma de decisiones colectivas se encuentra muy por debajo del ideal democrático deseado. Durante las últimas décadas, muchas de nuestras instituciones políticas no han logrado evolucionar a la misma velocidad que las sociedades en las que están inmersas. La paz social y la prosperidad dependen del buen funcionamiento de las instituciones políticas, las cuales deben de registrar las demandas de la sociedad.

De acuerdo al autor, idealmente el proceso de gobernanza democrática incluye siete niveles:

1) Los ciudadanos tienen intereses fundamentales, como la seguridad, el bienestar y la libertad.

2) A partir de estos intereses, ellos tratan de encontrar posiciones políticas, partidos o candidatos que protejan sus derechos fundamentales y sus intereses.

3) Sobre la base de estas preferencias, los ciudadanos expresan su elección política a través del voto.

4) Esos votos producen mandatos para los políticos o los partidos.

5) Haciendo uso de la autoridad legítima proporcionada por esos mandatos, los representantes producen leyes y políticas públicas.

6) Los organismos públicos son los encargados de implementarlas.

7) Idealmente, las leyes y las acciones de las agencias (en la era del Estado administrativo) producen los resultados que los intereses de los ciudadanos desean.

Sin embargo, esta cadena de formulación de políticas públicas se puede romper, por lo menos, en cuatro puntos:

- Para muchos asuntos públicos, los ciudadanos no tienen preferencias claras con respecto a las políticas públicas que permitan resguardar mejor sus intereses. O tienen preferencias que son inestables, en el sentido de que cambian fácilmente cuando se exponen a nueva información, argumentos o perspectivas. Cuando las preferencias populares están subordinadas a estos aspectos inestables, las consecuencias de las políticas tampoco serán estables.

<sup>6</sup> Fung, Archon y Warren, Mark E., “The Participedia Project: An introduction”, *International Public Management Journal*, vol. 14, núm. 3, 2011, pp. 341-362.

- Debido a la falta de una comunicación continua entre las elites políticas y sus constituyentes, los gobernantes a menudo no pueden interpretar correctamente los deseos de los electores.
- Los mecanismos electorales pueden resultar demasiado débiles para crear un contrapeso a la política y a la maquinaria administrativa, lo que evita que el gobierno rinda cuentas a los ciudadanos.
- En muchas de las decisiones del Estado, los intereses de los políticos y los administradores pueden diferir de los de la mayoría de los ciudadanos. Para estos últimos, es difícil utilizar las elecciones para obligar a los políticos a actuar para defender los intereses populares en lugar de los de la elite, especialmente cuando las elecciones son competitivas, o cuando los resultados son difíciles de controlar y evaluar.

Los problemas de rendición de cuentas se ven agravados por el hecho de la generalizada delegación de poder y autoridad a los organismos administrativos de los Estados modernos. Incluso si los ciudadanos pueden pedir cuentas a los políticos, estos pueden no ser capaces de controlar y dar seguimiento a los aparatos administrativos que aplican, y con frecuencia, hacen las políticas. A la vista de estos múltiples problemas de rendición de cuentas, la voluntad de la mayoría puede dar paso a la tiranía de los intereses de las minorías más poderosas. De hecho, el Estado mismo puede carecer de la capacidad para producir resultados que promuevan el bienestar de los ciudadanos. En áreas tales como el desarrollo económico, por ejemplo, los resultados satisfactorios para la sociedad dependen no solamente del derecho y las políticas públicas, sino también de las acciones de los actores en el ámbito económico. En relación con el medio ambiente, la educación y la seguridad pública, los resultados dependen de la participación y las contribuciones de ciudadanos particulares, así como del gobierno.

El autor está convencido que parte de la solución a estos desafíos se encuentra en una construcción democrática sólida, aunque reconoce que no hay una solución única y aplicable a todos los casos. En su lugar, a fin de acercarse al ideal democrático, es necesario que se realicen prácticas políticas de innovación democrática de forma continua. Esta necesidad de innovación surge de una dinámica fundamental que confronta a la parálisis democrática generada por los individuos favorecidos por el sistema y las elites económicas, que buscan afianzar su dominio y así debilitar al resto de la sociedad. La innovación, a su vez, requiere una cierta infraestructura cívica y prácticas políticas.

Ante este panorama, están surgiendo por todo el mundo movimientos sociales muchas veces ajenos a los gobiernos y organismos políticos que in-

tentan dar soluciones prácticas a problemas locales, potenciados por una herramienta que cada vez es más utilizada por estas organizaciones sociales para movilizarse y hacer sentir su voz frente a los gobernantes: el acceso a Internet y los programas informáticos de código libre.

Estas organizaciones tienen ciertas características comunes a todas ellas: tienden a evocar el lenguaje de la participación ciudadana, generalmente se enfocan en uno o dos asuntos solamente, en vez de tener una visión programática amplia, poseen diseños innovadores, se apoyan fuertemente en las nuevas tecnologías y son muy pragmáticas, enfocadas fuertemente en los resultados. Aunque tienden a formarse en sociedades democráticas maduras, como las del hemisferio occidental, también están apareciendo en lugares de Sudamérica, Europa oriental, algunas democracias asiáticas y en África. En la actualidad hay decenas de miles, y tal vez cientos de miles de eventos participativos y procesos que tienen lugar cada año en todo el mundo.

A fin de estudiar estos nuevos fenómenos de participación ciudadana, a la vez tan diversos e innovadores, un grupo de investigadores decidió crear una herramienta en línea para poder recabar esta información y conformar un cuerpo de datos de libre distribución a la manera de *Wikipedia*, denominada apropiadamente *Participedia*. La página web ([www.participedia.net](http://www.participedia.net)) estaba basada en el programa *MediaWiki*, pero en 2011 migró a *Drupal*, una plataforma de código abierto. El contenido principal del proyecto está generado por los casos de estudio contribuidos por los propios usuarios alrededor del mundo. El sitio contiene dos tipos de archivos: descripciones de los métodos de gobernanza participativa y colaborativa, y descripciones de las mismas organizaciones que realizan los estudios en campo. Uno de los elementos clave de *Participedia* es su alcance global. Cada caso se codifica geográficamente, lo que permite a la página web generar mapas visuales indicando el alcance de las innovaciones democráticas.

*Participedia* tiene como objetivo promover el conocimiento participativo como una herramienta que responda al fenómeno global del desarrollo de experimentos en las nuevas formas de la política participativa y gobernanza en todo el mundo. Muchas de estas formas de participación son familiares y tienen una larga historia, como las audiencias públicas, encuestas ciudadanas, reuniones con grupos de interés, y en los ayuntamientos. Muchas otras son formas nuevas, la mayoría con menos de dos décadas de antigüedad, e incluyen las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos, los presupuestos participativos, así como numerosas técnicas para delegar decisiones, trabajando a través y más allá de las jurisdicciones de los Estados, inclusive aquellos que tienen poca voz dentro de la política electoral.

En este sentido, *Participedia* es, ante todo, una herramienta de estudio, diseñada para combinar el conocimiento, la inteligencia y la energía de muchas personas, desde quienes apenas saben algo acerca de estas nuevas instituciones, hasta quienes las organizan, incluyendo a los académicos y estudiantes que participan. Finalmente, el autor del artículo le propone a los interesados en estudiar los nuevos casos de gobernanza en el mundo, que entren al sitio e incluso participen ampliando los conocimientos sobre este fenómeno que va en aumento en todo el mundo.

#### 4. *Julian Assange: Cypherpunks*

Finalmente, el último trabajo que se reseñará es el libro escrito por el controversial Julian Assange, fundador y editor en jefe de la página web *Wikileaks*. El libro *Cypherpunks: Freedom and the Future of Internet*<sup>7</sup> está conformado por una serie de entrevistas o pláticas entre el propio Assange y Jacob Appelbaum, Andy Müller-Maguhn y Jérémie Zimmermann. Si bien abarca diversos temas como la censura, la militarización del ciberespacio, el espionaje del sector privado o la relación entre la economía e Internet, el tema principal que recorre a todo el libro es la imperiosa necesidad de la utilización de tecnologías de encriptado para que los ciudadanos puedan mantener su privacidad en un entorno cada vez más hostil por parte de los gobiernos y las elites del mundo.

El libro en sí es muy informativo, especialmente si se desea comprender el origen, propósito, tecnología y filosofía detrás del proyecto de *WikiLeaks*, y cómo este surgió de la firme desconfianza hacia la autoridad que los cypherpunks tenían en la década de los noventa y que muchos todavía conservan. También puede considerarse como una excelente introducción a la lucha por el control de las comunicaciones digitales, la economía y la gobernabilidad. Si bien las pláticas tienden a extenderse sobre diversos temas, los panelistas llegan a algunas conclusiones, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Internet constituye una amenaza para la civilización humana debido a su vigilancia panóptica y el seguimiento que hace a sus usuarios.
- 2) Los individuos pueden ser vigilados más fácilmente si permanecen hipnotizados por las computadoras, los teléfonos móviles y las redes sociales.
- 3) El cifrado impide el acceso al contenido privado de los usuarios por parte de los equipos de vigilancia tanto oficial como comercial, y por teléfonos celulares.

<sup>7</sup> Assange, Julian *et al.*, *Cypherpunks: Freedom and the Future of Internet*, Nueva York, OR Books, 2012, p. 146.

4) Internet y los teléfonos móviles permiten una vigilancia más eficaz y penetrante que en el mundo físico.

5) El *software* de libre distribución evita el control del *software* restrictivo tanto gubernamental como comercial.

6) Las generaciones más jóvenes tendrán que inventar y distribuir las ideas, las críticas, el código y la tecnología en contra de los controles heredados de las generaciones de más edad adoctrinados en la aceptación sumisa de la autoridad.

7) Se requerirá de conceptos y tecnologías heterogéneos y diversos para oponerse a los intentos de centralización y homogeneización del Internet y los teléfonos celulares dominados por los gobiernos y las corporaciones.

La ideología en la que se basa *Cypherpunk* es, en última instancia, una de apertura y transparencia total, y por lo tanto una especie de liberalismo extremo. En cierto sentido, este libro se erige como la antítesis del primer libro analizado, *The New Digital Age*, en cuanto a que Assange también habla de dos mundos, el virtual y el real, pero de manera inversa a Schmidt y Cohen, considera al mundo real un lugar peligroso, donde los seres humanos son oprimidos injusta y violentamente, a diferencia del mundo virtual, donde las personas pueden verdaderamente ser libres. La visión de Assange y sus compañeros es totalmente sombría, y el libro está lleno de advertencias sobre el futuro de la libertad personal frente al poder de los Estados y las corporaciones.

### III. DOS EJEMPLOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En esta sección se analizarán dos casos de participación ciudadana de tipo horizontal, es decir, que surge de una amplia base popular y que, solo después de estar plenamente organizadas, llegan hasta los niveles superiores del gobierno. El primer caso que se revisará será el de la Coalición de Trabajadores de Immokalee, seguido del Proyecto de Presupuestos Participativos Juveniles de Boston.

#### 1. *La Coalición de Trabajadores de Immokalee*

Los movimientos de lucha democrática no solo están restringidos al área político-electoral. Todo proceso ciudadano que busque mejorar los estándares de vida de la población, involucrando a la sociedad de una manera pacífica, puede decirse que es parte integral de la democracia. Un ejemplo de ello es la Coalición de Trabajadores de Immokalee, que durante casi veinte

años ha utilizado protestas, boicots, marchas y huelgas de hambre para presionar a los dueños y accionistas de los restaurantes de comida rápida, y de las cadenas de supermercados, a que adopten el Programa de Comida Justa (*Fair Food*), a fin de que se detenga la explotación laboral de los trabajadores agrícolas tomateros, así como buscar que tengan un salario justo.<sup>8</sup>

Co-fundada en 1993 por Greg Asbed, su esposa Laura Germino y Lucas Benítez, entre otros,<sup>9</sup> la Coalición de Trabajadores de Immokalee (CTI) surgió a raíz de una serie de huelgas generales durante las cuales los trabajadores de bajos salarios exigían que se les pagara justamente por las horas laboradas, y que tuvieran voz para expresar su inconformidad en sus lugares de trabajo.<sup>10</sup> Lo que comenzó como un pequeño grupo de agricultores que se reunían en un pequeño cuarto prestado por una iglesia local, se ha convertido actualmente en una coalición con más de 4,000 miembros que lucha por los derechos humanos de los trabajadores del campo, reconocida internacionalmente por sus logros en el área de la responsabilidad social corporativa, la organización comunitaria y el desarrollo sustentable de la agricultura.<sup>11</sup> También es líder en el cada vez más amplio movimiento para poner fin a la trata de personas, debido a su trabajo pionero para poner fin a la esclavitud moderna y otro tipo de abusos laborales comunes en el terreno agrícola. Frecuentemente han sido apoyados por los residentes de la ciudad de Immokalee, Florida, así como por Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos de los trabajadores, asociaciones religiosas y grupos comunitarios de inmigrantes.<sup>12</sup>

Las tres principales esferas donde trabaja la CTI son las siguientes:

1) *La Campaña por la Comida Justa*: esta campaña educa a los consumidores finales sobre la condición de explotación de los trabajadores agrícolas, así como sus causas y sus soluciones, con el fin de forjar alianzas entre los entre diversos grupos de la sociedad para poder ejercer una presión social

<sup>8</sup> Mascia, Jennifer, “Everything You Ever Wanted to Know about Immokalee, Fla.”, The Opinion Pages of Mark Bittman, *The New York Times*, 15 de junio de 2011, [http://bittman.blogs.nytimes.com/2011/06/15/everything-you-ever-wanted-to-know-about-immokalee-fla/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=1](http://bittman.blogs.nytimes.com/2011/06/15/everything-you-ever-wanted-to-know-about-immokalee-fla/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&_r=1) (consultado el 12 de junio de 2014).

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Coalition of Immokalee Workers, “About CIW”, Coalition of Immokalee Workers, <http://ciw-online.org/about/> (consultado el 12 de junio de 2014).

<sup>11</sup> Worker Center Watch, “Coalition of Immokalee Workers Founding”, 2013-2014, Worker Center Watch, [www.workercenterwatch.com/worker-centers/coalition-of-immokalee-workers/founding/](http://www.workercenterwatch.com/worker-centers/coalition-of-immokalee-workers/founding/) (consultado el 12 de junio de 2014).

<sup>12</sup> Coalition of Immokalee Workers, *op. cit.*, nota 10.

y de mercado que impulse a los grandes consorcios económicos a adoptar medidas que ayuden a terminar con la explotación.

2) *El Programa de Comida Justa*: este programa se creó en 2010 a raíz de la propia Campaña por la Comida Justa, y se ha convertido en un modelo innovador de responsabilidad social basado en una asociación única entre los trabajadores agrícolas, los productores de tomate de Florida, y los compradores participantes. El programa lleva a cabo sesiones en los lugares de trabajo de los agricultores y les informa sobre sus nuevos derechos laborales establecidos en el Código de Conducta de la Comida Justa. Además han llegado a un acuerdo con los compradores de tomate participantes, quienes han acordado pagar una prima de “un centavo por libra” a los productores de tomate, quienes a su vez la transfieren a los trabajadores como un bono en sus cheques de pago. El programa también está respaldado por los Acuerdos de Comida Justa del CTI, donde los compradores participantes se comprometen a comprar tomates de la Florida, solo de los productores que respeten el Programa de Comida Justa.

3) *Campaña contra la Esclavitud*: con esta campaña, el CTI ha ayudado a las autoridades tanto estatales como federales de los Estados Unidos en la investigación y el desarrollo de diversas operaciones en contra de la esclavitud moderna, que ha dado como resultado la liberación de más de 1,200 personas retenidas contra su voluntad en los campos tomateros de todo el sudeste estadounidense. También jugó un papel muy importante en la aprobación de la Ley de Protección de Víctimas de Trata de Personas del 2000, y cofundó la Red de la Libertad Estadounidense (*Freedom Network USA*) y el Instituto sobre el Tráfico de Personas de la Red de la Libertad Estadounidense (*Freedom Network Training Institute*).

Otro de los logros del CTI fue el establecer una pequeña estación de radio llamada WCIW-LP o “Radio Conciencia”, en el 107.9 FM del cuadrante de radio de Florida. Esta estación es utilizada para educar a las personas sobre temas laborales, además de transmitir música y programas culturales en diversos idiomas, como el español o el francés creole haitiano. En sus programas claramente se dejan ver los principios que rigen esta organización, como son la educación popular y el desarrollo de liderazgos locales.<sup>13</sup>

Pero sin duda los éxitos mayores han sido el establecimiento de diversos acuerdos con las industrias restauranteras de comida rápida, de servicios alimentarios y con los supermercados.

<sup>13</sup> Wikipedia, “Coalition of Immokalee Workers”, Wikimedia Foundation, publicado el 7 de abril de 2014, [http://en.wikipedia.org/wiki/Coalition\\_of\\_Immokalee\\_Workers](http://en.wikipedia.org/wiki/Coalition_of_Immokalee_Workers) (consultado el 12 de junio de 2014).



Fotografía 1. Trabajadores pertenecientes a la Coalición de Trabajadores de Immokalee



PARA NO CONCLUIR

FUENTE: Coalition of Immokalee Workers, “About CIW”, 2012 Coalition of Immokalee Workers, <http://ciw-online.org/about/> (consultado el 12 de junio de 2014).

621



La táctica utilizada por este grupo es ejercer presión no sobre los productores de tomate de Florida, acusados desde hace varias décadas de violar los derechos laborales de los agricultores, sino sobre las empresas que compran el tomate para utilizarlo en sus productos. Así, gracias a la presión del CTI, en conjunto con la sociedad estadounidense, se han logrado diversos acuerdos que comprometen a los compradores a adquirir sus productos solo si provienen de sembradíos que cumplen con el Código de Conducta de la Comida Justa.<sup>14</sup> Los acuerdos más importantes con la industria de la comida rápida hasta el momento son: 8 de marzo de 2005 con Yum! Brands (Taco Bell); 9 de abril de 2007 con McDonalds; 17 de mayo de 2008 con Burger King; 2 de diciembre de 2008 con Subway, y 4 de octubre de 2012 con Chipotle Mexican Grill. Entre 2010 y 2012, como resultado de la campaña “cena con dignidad”, dirigida contra la industria de servicios de comida, el CTI logró acuerdos con Bon Apétit Management Company, Compass Group, Aramark y Sodexo. Finalmente, los supermercados que han firmado este tipo de acuerdos con la Coalición son Whole Foods Market el 9 de septiembre de 2008, Trader Joe’s el 9 de febrero de 2012 y Walmart el 16 de enero de 2014.<sup>15</sup>

Gracias a los enormes esfuerzos realizados por la CTI, las condiciones laborales en el estado de Florida han mejorado considerablemente. Esta inmensa labor ha sido reconocida por diversas instituciones, como el Instituto Roosevelt o las propias Naciones Unidas, quienes les han otorgado reconocimientos a su labor cívica, especialmente por su lucha contra la esclavitud moderna.<sup>16</sup>

## 2. *Proyecto de Presupuestos Participativos Juveniles de la ciudad de Boston, Massachusetts*

El 10 de marzo de 2014, la oficina del alcalde de Boston, Martin J. Walsh, lanzó el primer proceso piloto de Presupuestos Participativos Juveniles en los Estados Unidos, lo que permitirá a adolescentes y adultos jóvenes decidir sobre cómo gastar 1 millón de dólares del presupuesto de la capital de Massachusetts.<sup>17</sup> El entonces alcalde, Thomas M. Menino, anunció esta iniciativa en abril del año pasado, cuando presentó su presupuesto para el año fiscal 2014, y en noviembre del mismo año concretó la asociación es-

<sup>14</sup> Coalition of Immokalee Workers, *op. cit.*, nota 10.

<sup>15</sup> Worker Center Watch, *op. cit.*, nota 11.

<sup>16</sup> Wikipedia, *op. cit.*, nota 13.

<sup>17</sup> *Idem.*

tratégica entre el Consejo de la Juventud de su alcaldía y los centros para la Juventud y las Familias de Boston con la organización sin fines de lucro Proyecto de Presupuestos Participativos, a fin de contar con asistencia técnica durante la planificación y ejecución del proceso.<sup>18</sup>

Este proceso se ha denominado La Juventud Lidera el Cambio: Presupuestos Participativos de Boston (*Youth Lead the Change: Participatory Budgeting Boston*), y es dirigido por Shari Davis, del Departamento de Participación Juvenil y del Empleo de la alcaldía de la Ciudad. El objetivo es que los jóvenes de entre 12 y 25 años propongan soluciones para mejorar sus comunidades, desarrollen sus ideas en propuestas concretas, examinen dichos proyectos, consideren sus ventajas y desventajas, y en última instancia voten sobre cómo gastar el millón de dólares de la mejor manera, a fin de que el nivel de vida de los jóvenes de la ciudad de Boston mejore.<sup>19</sup> Para implementar este proyecto, el ayuntamiento creó el órgano denominado La Juventud Lidera el Cambio: Comité Directivo (*Youth Lead the Change: Steering Committee*), integrado por treinta organizaciones juveniles locales, el cual es el responsable de supervisar el proceso y determinar sus reglas y estructura básica. Durante todo el proceso, el Comité Directivo se reunió con jóvenes residentes de la ciudad, organizaciones comunitarias y defensores juveniles a fin de discutir el diseño y la ejecución del proceso.<sup>20</sup>

Como Shari Davis destacó en un evento en la Harvard Kennedy School, en el cual también participaron los profesores Archon Fung y Chris Osgood, la mayoría de las iniciativas cuentan con cinco componentes. En primer lugar, los responsables políticos dedican un fondo del presupuesto operativo de la ciudad para el presupuesto participativo. En segundo lugar, los residentes se juntan y forman varios comités que recaban un sinnúmero de ideas sobre cómo les gustaría ver que el dinero sea gastado. Tercero, los ciudadanos denominados “delegados presupuestarios” desarrollan propuestas basadas en esas ideas. Cuarto, los residentes votan las propuestas. Y por último, el gobierno implementa los proyectos que recibieron el mayor número de votos.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Mayor's Press Office, “City Moves Forward with Youth Participatory Budgeting Process”, Official Web Site of the City of Boston, publicado el 14 de noviembre de 2014, [www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=6408](http://www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=6408) (consultado el 12 de junio de 2014).

<sup>19</sup> Mayor's Press Office, “Youth Lead the Change”, Official Web Site of the City of Boston, 29 de mayo de 2014, [www.cityofboston.gov/youthzone/youthleadthechange/](http://www.cityofboston.gov/youthzone/youthleadthechange/) (consultado el 12 de junio de 2014).

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> Burns, Crosby, “Participatory Budgeting: Re-imagining Civic Engagement in the City of Boston”, *Challenges to Democracy*, Harvard Kennedy School, Ash Center for Demo-

La organización Proyecto de Presupuestos Participativos desarrolló herramientas y materiales que sirvieran de guía para el personal de la ciudad y demás participantes; proporcionó también capacitación a los involucrados en el proyecto, a los facilitadores y voluntarios; preparó materiales educativos y publicitarios y ofreció orientación técnica a los empleados de la alcaldía de Boston en sus esfuerzos de difusión y apoyo a la participación duradera de los jóvenes en el proceso. Otro elemento muy importante fueron los Organizadores Juveniles (*Youth Organizers*), los cuales eran jóvenes voluntarios que tenían como responsabilidad involucrar a los jóvenes bostonianos en el proceso y trabajar en estrecha colaboración con el Proyecto de Presupuestos Participativos y el personal de la alcaldía de Boston. Ellos se encargaron de identificar aquellas cuestiones que consideraban más críticas para su comunidad, diseñando una estrategia de acción para involucrar a otros, a fin de tener un impacto positivo e implementar la estrategia.<sup>22</sup>

Durante todo marzo de este año, los jóvenes tuvieron la oportunidad de hacer llegar sus propuestas sobre cómo gastar el millón de dólares, ya fuera en línea, en la página *boston.citizenvestor.com*, o directamente en alguna de las siete asambleas organizadas por el Comité Directivo. Las ideas presentadas fueron revisadas por un grupo de voluntarios, denominados Agentes del Cambio (*Change Agents*), cuyas edades iban desde los 12 a los 25 años, en consulta con expertos de diseño y construcción. Durante esta etapa, los proyectos se podían combinar, modificar o desechar, basados en la investigación y en la viabilidad de los mismos. En junio, los agentes de cambio presentarán una boleta con las propuestas finales del proyecto y los jóvenes residentes de la ciudad de Boston votarán sobre cuáles de los proyectos quieren que se financien. Los proyectos que más votos consigan, y que sumados lleguen hasta el millón de dólares, serán sometidos a la oficina del alcalde Walsh para su aprobación.<sup>23</sup>

cratic Governance and Innovation, 5 de marzo de 2014, [www.challengestodemocracy.us/home/participatory-budgeting-re-imagining-civic-engagement-in-the-city-of-boston/#sthash.4p0wyADf.QmtbgJaR.dpbs](http://www.challengestodemocracy.us/home/participatory-budgeting-re-imagining-civic-engagement-in-the-city-of-boston/#sthash.4p0wyADf.QmtbgJaR.dpbs) (consultado el 12 de junio de 2014).

<sup>22</sup> The PBP Blog, “The Participatory Budgeting Project Boston”, marzo de 2014, [www.participatorybudgeting.org/boston/](http://www.participatorybudgeting.org/boston/) (consultado el 12 de junio de 2014).

<sup>23</sup> Mayor’s Press Office, “Mayor Walsh Invites Boston Youth to ‘Lead the Change’, Share Ideas for How to Spend \$1 Million”, Official Web Site of the City of Boston, 10 de marzo de 2014, <http://www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=6545> (consultado el 12 de junio de 2014).

## Fotografía 2. Jóvenes participando en el Comité Directivo del Proyecto



PARA NO CONCLUIR

FUENTE: The PBP Blog, “The Participatory Budgeting Project Boston”, publicado en marzo de 2014, [www.participatorybudgeting.org/boston/](http://www.participatorybudgeting.org/boston/) (consultado el 12 de junio de 2014).

625

Este tipo de iniciativas han sido muy bien acogidas entre los gobernantes, políticos y académicos, ya que diversos indicadores muestran que muchos jóvenes no tienen interés en la política, concibiéndola como un ejercicio corrupto entre las elites.

Es en este sentido que el exalcalde Menino comentó: “es muy importante tener a nuestros jóvenes involucrados en el gobierno, y asegurarse de que sus voces sean escuchadas cuando se trata de la mejora de sus barrios. Este proceso pone el poder en sus manos, y les mostrará qué tipo de impacto pueden tener en nuestra ciudad”. Por su parte, Josh Lerner, director ejecutivo del Proyecto de Presupuestos Participativos, comenta:

El presupuesto participativo es una verdadera escuela de la democracia. Los jóvenes de Boston aprenderán la democracia en los hechos, y decidirán cómo gastar 1 millón de dólares en mejoras concretas en sus barrios. Estoy emocionado de trabajar con la Ciudad y otros socios de la comunidad para construir este nuevo modelo revolucionario de participación y empoderamiento juvenil.<sup>24</sup>

#### IV. BASES CONDUCTUALES DE LOS PROCESOS ELECTORALES

En este apartado se presenta un estudio incluido en un libro sobre las bases científicas que tienen los diversos procesos electorales, en especial el acto de salir a votar. Este tema, de gran importancia para las autoridades electorales y para la propia sociedad, apenas comienza a ser estudiado a fondo, pero los resultados hasta ahora arrojados son verdaderamente interesantes.

##### 1. *Todd Rogers, Craig R. Fox y Alan S. Gerber - “Rethinking Why People Vote: Voting as Dynamic Social Expression”*

En este apartado se revisará el capítulo 5 del libro *The Behavioral Foundations of Public Policy*,<sup>25</sup> el cual trata sobre un tema ya previamente abordado en este libro: las razones subyacentes bajo las cuales los votantes deciden participar en una contienda electoral. Uno de los autores del trabajo, Todd

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Rogers, Todd *et al.*, “Rethinking Why People Vote: Voting as Dynamic Social Expression”, en Shafir, Eldar (ed.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

Rogers, fue brevemente mencionado en el capítulo sobre el libro *The Victory Lab*, como un investigador enfocado en descubrir los mecanismos que permitan obtener una mejor afluencia de votantes el día de las elecciones.

Los autores de este estudio comienzan con una declaración contundente:

en este capítulo desarrollaremos un nuevo marco teórico para entender las razones por las que la gente vota. En vez de conceptualizar el voto como una decisión egoísta, que se ejecuta en un solo momento en el tiempo, nosotros conceptualizamos el acto de votar como un comportamiento social autoexpresivo que es influido por eventos que ocurren antes y después del momento preciso en que se emite el voto.

De acuerdo a estos investigadores, los modelos tradicionales que tratan de explicar la razón de por qué la gente acude a votar, en muchas ocasiones fallan en explicar el impacto que tienen los diferentes experimentos diseñados para hacer que las personas emitan su voto. Bajo esa premisa, los investigadores proponen un modelo alternativo que explica los fenómenos observados en dichos experimentos.

Como ya se hizo mención en el capítulo que reseña el libro *The Victory Lab*, en Estados Unidos existen investigadores dedicados a diseñar estrategias para incentivar a los potenciales votantes a decidirse y acudir a emitir su sufragio el día de la elección. El interés por identificar los factores que promovían la participación electoral ciudadana comenzó con el estudio de Gerber y Green de 1998, que examinaba el impacto relativo de los diferentes métodos de contacto para promover el voto en una elección realizada en New Haven, Connecticut. Lo que hicieron estos investigadores fue variar tanto el modo de contacto con los potenciales votantes, como el contenido de los mensajes que promovían el sufragio. Gerber y Green no encontraron diferencias estadísticamente significativas en la participación ciudadana, debidas a la variación en el contenido del mensaje entregado, pero sí se encontraron grandes diferencias entre los métodos de contacto con los votantes. La mayoría de la investigación subsiguiente en esta área ha seguido centrándose en el impacto de los diferentes modos de contacto para la promoción del voto, en lugar de sobre el contenido del mismo.

Los investigadores identificaron tres formas de contacto con los potenciales votantes realizadas por los promotores del voto:

1) *Personal cara a cara*, que implica que el votante potencial es abordado por otra persona, generalmente en su domicilio, que lo invita a votar. Se ha encontrado que este tipo de metodología aumenta hasta en un 9% la

asistencia el día de la elección. El método es más efectivo si quien realiza la invitación conoce personalmente al votante potencial.

2) *Personal mediante llamadas telefónicas*, que incluye desde mensajes cortos de adherentes a algún partido político, hasta conversaciones personales “informales”, llevadas a cabo por profesionales entrenados en convencer a las personas. La forma más efectiva de este método es la llamada telefónica personalizada reiterada, que a manera de recordatorio, vuelve a comunicarse con un votante potencial que previamente ya había aceptado ir a votar.

3) *Impersonal de una vía*, que abarca las llamadas robotizadas pregrabadas y los mensajes escritos dejados anónimamente en las puertas de los potenciales votantes. Esta es la metodología que menos impacto tiene en la gente.

Esta diferencia en la respuesta obtenida no puede explicarse fácilmente si se utiliza el modelo de votación actual, que la concibe como una decisión estática, egoísta y cuasi-racional. Por el contrario, los autores del capítulo proponen un nuevo modelo que describe el proceso como algo dinámico, no sujeto a un momento en el tiempo, y sobre todo, con un marcado componente social. Aunque los mismos autores aceptan que sus ideas aun no son del todo aceptadas por la comunidad de científicos sociales, ellos aseguran que esta nueva interpretación cuenta con el respaldo empírico necesario.

Para poder interpretar el impacto que las comunicaciones personalizadas tienen sobre los potenciales votantes, los autores proponen modificar la concepción que se tiene del proceso de votación en tres aspectos fundamentales:

1) *Dinámico*: el acto de votar se ve afectado por eventos antes y después de que el votante tome su decisión, y estos son principalmente de tipo social. Los investigadores identifican dos procesos que se llevan a cabo antes de que el ciudadano decida su voto, y uno que actúa posteriormente al hecho. Los dos procesos importantes que influyen en las personas y que condicionan finalmente su asistencia a emitir su voto son la *autopredicción* (también conocido como el efecto de “la profecía autorrealizable”), donde las personas que se visualizan haciendo una acción son más propensas a realizarla en el futuro, y el *compromiso*, que articula el deseo y la voluntad de realizar dicha acción en algún momento próximo. Después de tomar la decisión de votar, las personas se ven influidas por un tercer elemento: las *intenciones de implementación*, que permiten a las personas proyectar sus acciones futuras al irse preparando para su actuación, es decir, al desarrollar un plan de acción para el día de la elección, lo que reduce el costo cognitivo de recordar realizar lo que ya se planeó con antelación.

2) *Social*: el segundo aspecto se relaciona con el deseo que tienen las personas de pertenecer a un grupo, y de no ser excluidos o rechazados debido

a su comportamiento. Este aspecto incluye dos procesos interrelacionados entre sí: *el preocuparte por tu grupo*, y *el cumplir con las normas descriptivas* (“seguir a la manada”). El primero surge porque las personas de manera automática se clasifican tanto a ellos mismos como a los demás en grupos. Si considera que una acción tendrá un beneficio para los suyos, el votante potencial se verá más comprometido con acudir a sufragar. El segundo proceso surge a partir del descubrimiento de que los sentimientos de responsabilidad pueden ser inducidos si se le hace creer a la gente que pueden ser llamados a justificar su comportamiento con los demás, después de emitir un juicio, decisión o realizar una acción. Estos estudios han encontrado que cuando las personas son más conscientes de que su comportamiento será conocido públicamente, se vuelven más propensos a comportarse de manera que sea consistente con la forma en que ellos creen que otros piensan que deberían comportarse.

3) *Identidad*: esta faceta se relaciona con el hecho de que las personas comúnmente tienden a comportarse de acuerdo al grupo con el que sienten que tienen una mayor afinidad, lo cual a su vez refuerza su autoestima. Por tanto, para muchos ciudadanos, el candidato o el partido por el cual se vota, o incluso el mismo hecho de votar, constituye una reafirmación de su identidad, de quiénes quieren ser y de cómo desean ser vistos por los demás. Como en los casos anteriores, incluye tres procesos principales: *el “pie en la puerta”*, que indica que una vez que las personas acceden a realizar algún acto pequeño (como colgar la bandera de algún partido o un anuncio en el automóvil), después tendrán una mayor probabilidad de aceptar realizar alguna acción mucho mayor (como asistir a un mitin de campaña), lo que refuerza su imagen de individuos comprometidos con alguna causa o partido; *la etiqueta de identidad*, que refuerza la idea que la persona tiene sobre sí misma (“ciudadano responsable”, “que cumple con su deber cívico”, etcétera); y *la perspectiva visual*, que surge cuando a las personas se les pide que se visualicen realizando alguna acción, pero desde el punto de vista de un tercero, lo que de acuerdo a varios estudios refuerza la tendencia a atribuir dicha conducta a la propia disposición de la persona.

Un modelo de comportamiento de los votantes más realista puede generar que la participación ciudadana en verdad aumente en las elecciones. A su vez, la investigación de campo que sistemáticamente trata de descubrir los principios de la conducta de los electores, puede generar nuevas perspectivas para el enriquecimiento de los modelos teóricos del comportamiento humano. Por estas razones, los autores prevén que los enfoques conductuales jugarán un papel cada vez más destacado en la investigación en comuni-



cación política, y sobre todo mejorarán las prácticas entre los profesionales de la política.

## V. ESTUDIOS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA ECONOMÍA Y LA DEMOCRACIA

A continuación se analizan dos libros que intentan explicar la relación entre el poder económico y el poder político, y cómo esa relación afecta los esfuerzos democráticos de las sociedades, y margina a sectores sociales completos que se encuentran desamparados ante este poder corruptor.

*Martin Gilen: Affluence & Influence: Economic Inequality and Political Power in America, y Thomas Piketty: Capital in the Twenty-First Century*

El libro *Affluence & Influence*<sup>26</sup> se enmarca dentro del cuerpo de textos que han comenzado a criticar el sistema político estadounidense como una estructura oligárquica y corrupta. En el mismo sentido se encuentran las investigaciones de Lawrence Lessig, cuyo trabajo se aborda de manera extensa en un capítulo aparte del presente libro. El autor comienza haciendo una reflexión sobre la importancia que tiene la opinión pública en el desarrollo de las políticas gubernamentales en Estados Unidos. Si bien es cierto que muchos de los ciudadanos, al ser encuestados, muestran ignorancia con respecto a diversos asuntos de gobierno, en el texto se sostiene que la opinión pública, por más que sea considerada por los académicos y los políticos profesionales como ignorante, es un indicador del nivel de la democracia en una nación. Eso no significa que las políticas siempre van requerir el consenso de la mayoría de los ciudadanos, pero si existe una desviación sustancial entre las políticas públicas y las preferencias de la ciudadanía, esto es un indicador claro de una falla en la gobernanza democrática.

Para Martin Gilens las diferencias en la equidad de la representación en el gobierno no se deben tanto a razones ideológicas, o incluso políticas, sino principalmente a diferencias económicas. El autor analiza la relación entre las preferencias públicas y las políticas gubernamentales de una forma amplia (a través de cuatro décadas), y a partir de estas investigaciones encuentra una asociación relativamente fuerte entre el resultado de las po-

<sup>26</sup> Gilens, Martin, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Nueva York, Russell Sage Foundation, Princeton University Press, 2012.

líticas gubernamentales y las preferencias del grupo económicamente más fuerte de la sociedad, mientras que también detecta una asociación, aunque mucho más débil, entre las preferencias de la clase media y los pobres y el ejercicio de gobierno. El único momento en donde las preferencias de grupo coinciden con las políticas públicas para beneficiar a los grupos más pobres, es cuando las primeras también son compartidas por aquellos con un mayor poder adquisitivo. Cuando los estadounidenses más pobres tienen preferencias divergentes respecto a las sostenidas por los más ricos, la asociación entre las respuestas de los gobernantes y las preferencias de los grupos más poderosos se mantiene fuerte, pero la de los grupos menos favorecidos desaparece.

A través de su extensa investigación, Gilens encuentra que en muchas ocasiones las diferencias porcentuales entre quienes apoyan o rechazan una propuesta no son tan importantes como el grado de aceptación o rechazo que tenga la misma, es decir, no importa si la diferencia es de 10 o hasta 20 puntos porcentuales, siempre y cuando la balanza se mantenga cerca del centro y no se decante hacia alguno de sus extremos. Una vez sucedido esto, el apoyo de la clase política se enfoca ya sea en aprobar o en rechazar dicha propuesta, dependiendo de la opción favorita del electorado.

Una vez que el autor ha identificado este desbalance en la representatividad de los ciudadanos, comienza a indagar las razones de dicho fenómeno. Si bien Gilens prueba varias hipótesis de trabajo, él encuentra que no existe una diferencia real entre los diversos grupos socioeconómicos y el grado de involucramiento en la política. A diferencia de lo que mucha gente cree, es falso que los grupos más pobres no tengan opiniones claras sobre las soluciones a sus problemas, así como tampoco es cierto que los grupos económicamente más favorecidos comuniquen mejor sus ideas o tengan más formas de hacerse escuchar. En cambio, el autor se enfoca en la posibilidad de que la relación entre las preferencias sociales y el resultado de las políticas públicas refleje no la influencia del segmento con mayor poder adquisitivo, sino la influencia de los políticos profesionales y otras elites gobernantes.

El autor también analiza la variación en esta falta de equidad en asuntos sustantivos a lo largo de cuatro esferas públicas: política exterior, asistencia social, política económica y asuntos religiosos. El resultado de su investigación encuentra que el patrón general de falta de equidad se reproduce a través de cada una de las esferas examinadas. El único punto en donde parece existir una excepción a esta regla es el caso de la asistencia social. La razón principal para esta aparente anomalía radica en qué tanto la clase media como los segmentos más pobres de la sociedad estadounidense cuentan con el respaldo de importantes grupos de interés que no los respaldan en

el resto de las esferas públicas. Ejemplos de estos aliados son la Asociación Americana de Personas Retiradas, los sindicatos de maestros, o la poderosa industria de salud pública, específicamente las farmacéuticas.

A raíz de esta asociación detectada, Gilens analiza con mayor profundidad el papel que desempeñan los grupos de interés en la política estadounidense. Lo que encuentra es muy interesante: aunque la alineación de los intereses de estos grupos poderosos se relaciona fuertemente con el resultado de las políticas públicas, ello no explica por completo la falta de equidad en la representación de los grupos de menores ingresos. Tampoco es el caso de que las políticas apoyadas por los grandes grupos de interés tengan una mayor probabilidad de ser apoyadas por los gobernantes, aun y cuando estas sean respaldadas por los sectores económicos más poderosos. El autor propone que los grupos de interés en realidad forman un canal paralelo de influencia sobre las políticas gubernamentales, y solo cuando sus intereses coinciden con los del segmento de la población estadounidense de mayores recursos es cuando los políticos comienzan a actuar de acuerdo a dichos intereses; cuando estas influencias se encuentran confrontadas, el resultado frecuentemente es la inmovilidad política.

Otro aspecto analizado es el papel que juega el ciclo electoral estadounidense. Los análisis muestran que la respuesta a las demandas de todos los grupos económicos aumenta en años con elecciones presidenciales, aunque con una preferencia hacia los segmentos pobres de la población, consiguiendo que la falta de equidad representativa sea menor durante estos años electorales. Gilens también explora el impacto que tienen los partidos políticos en la representación social, al contrastar los periodos en los cuales los republicanos han tenido un mayor control del Congreso estadounidense y de la Presidencia, con respecto a periodos en los cuales los demócratas han dominado el gobierno federal. Si bien el Partido Demócrata históricamente se ha asociado con las luchas de los pobres, y estos continúan votando por ellos en mayor medida de lo que lo hacen los ricos, recientemente la falta de equidad entre ricos y pobres ha aumentado bajo los últimos gobiernos demócratas, en parte debido a los compromisos políticos que este partido ha tenido que hacer para gobernar. Aunado a esto, la alianza que se mantuvo estable durante mucho tiempo entre el Partido Demócrata y los grupos de trabajadores organizados se ha venido erosionando, principalmente debido a la firma e implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y a la adopción, por parte de los demócratas, de políticas consideradas como neoliberales. Independientemente de todo esto, las oportunidades de una mayor equidad de representación de los segmentos más pobres de la sociedad son mejores bajo un gobierno demócrata que bajo uno republicano.

Interesantemente, el autor encontró que cuando el Congreso se encuentra dividido y sin una clara mayoría, aumenta la respuesta a las demandas de las clases pobre, media y rica por igual, debido a que los políticos hacen todo por ganar el apoyo de sus electores, aun y si esto va en contra de las políticas de su propio partido. Este descubrimiento es muy importante, porque si bien la visión que Gilens presenta de la clase política estadounidense refuerza la visión de los partidos políticos como organizaciones capturadas por activistas y grupos de interés comprometidos a implementar políticas públicas para su beneficio, el hecho de que los partidos y los políticos se vean forzados por las circunstancias a responder a las preferencias de la mayoría de la sociedad, significa que hay razón para tener esperanza en que las reformas que aumenten la competencia política puedan tener un impacto benéfico en la democracia estadounidense, a fin de que los pobres y los ricos por igual tengan una influencia en las políticas públicas equitativas.

El libro finaliza demostrando que la inequidad en la representatividad ciudadana es debida principalmente al dinero. Los estadounidenses más ricos comúnmente acuden a votar, son voluntarios en las campañas políticas y en especial donan dinero a causas que les interesan. Este solo componente de la participación política es el que finalmente determina los patrones de inequidad representativa en la sociedad estadounidense. Mientras las campañas electorales sean cada vez más caras, y los políticos necesiten enormes cantidades de dinero para poder participar competitivamente en todos sus procesos electorales, esta distorsión en la participación ciudadana no se podrá corregir. Si se considera que casi el 50% de los congresistas de Estados Unidos son millonarios, es claro que sus prioridades no se encuentran en ayudar a las clases media y pobre. Solo una reforma política profunda del sistema estadounidense podrá volver a dar voz y poder de participación real a los grupos más desfavorecidos de dicha sociedad.

Continuando en esta línea de análisis, también vale la pena revisar el libro de Thomas Piketty, titulado *Capital in the Twenty-First Century*.<sup>27</sup> Este texto se enfoca principalmente en revisar las causas por las que la distribución de la riqueza en el mundo es cada vez más inequitativa. Después de una amplia revisión histórica sobre los fundamentos de economía relacionados con el capital, el autor explica los factores que han causado un desajuste en los sistemas económicos globales. Para Piketty, la raíz del problema de la inequidad distributiva del ingreso se encuentra en el desfase entre una mayor tasa interna de rentabilidad del capital (que mide la rentabilidad de las

<sup>27</sup> Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

acciones) y una menor tasa de crecimiento del ingreso y la producción (los bienes materiales producidos por una país), que amenaza con aumentar la disparidad entre ricos y pobres al volver a los empresarios en rentistas cada vez más dominantes sobre aquellos que no poseen nada más que la fuerza de su trabajo.

Como esta contradicción del capitalismo es inherente al modelo en sí, la única forma de evitar esta disparidad es que las economías crezcan a ritmos del 4 al 5% anual durante varios años, lo cual es prácticamente inviable en la mayoría de los países desarrollados. Como en estos países el rendimiento del capital se encuentra entre el 4 y el 5%, siempre estará por encima del crecimiento real de la economía. Solo algunos países como China pueden generar tasas de crecimiento anualizado del orden del 7%, pero es dudoso que puedan mantener este ritmo de crecimiento por mucho tiempo. Algunos economistas han sugerido que se grave fuertemente las rentas del capital, de forma que la ganancia sea menor a la tasa de crecimiento. Sin embargo, el autor nos recuerda que si esto se hace de forma indiscriminada y si los impuestos son lo suficientemente altos, lo que se conseguirá es que se detenga el motor de la acumulación, lo que repercutirá en el crecimiento, al empobrecer a los empresarios.

El autor propone como solución para esta contradicción del capitalismo una subida progresiva de los impuestos sobre las rentas del capital. Solo así se podrán reducir las enormes disparidades entre la minoría que lo tienen todo, y la inmensa mayoría que no tiene nada. La acumulación extrema de la riqueza no contribuye al “espíritu empresarial”, ni es de utilidad a la sociedad. El verdadero problema de la propuesta de Piketty, reconocido por él mismo, es que esta solución requiere un alto nivel de cooperación internacional e integración política regional. Ciertamente esta solución no está dentro del alcance de los Estados-nación en la que los compromisos sociales anteriores se elaboraron.

Aunque estas estructuras supernacionales, como la Unión Europea, corran el riesgo de reducir los beneficios económicos de sus habitantes en el corto plazo, el autor no ve una alternativa real:

a fin de recuperar el control del capitalismo, debemos apostar todo a la democracia —y en Europa, la democracia en una escala nivel europea—. Las comunidades políticas más grandes, como los Estados Unidos y China tienen una amplia gama de opciones, pero para los países pequeños de Europa, que pronto se verán verdaderamente pequeños en relación con la economía global, el aislamiento nacional solo puede conducir a una peor frustración y la decepción de la que existe actualmente con la Unión Europea.

Queda claro para el autor que solo la integración política regional basada en la democracia puede conducir a sanciones en la regulación efectiva del capitalismo globalizado patrimonialista del siglo XXI.

## VI. REFERENDOS INDEPENDENTISTAS

Cabe hacer mención de un fenómeno democrático que en estos momentos acapara la atención mundial: el *referendo independentista*. Si bien es cierto que no es un fenómeno de reciente aparición, su importancia actual radica en que está siendo utilizado en el terreno geoestratégico para reconfigurar el panorama internacional en este siglo. Debido a su importancia reciente y a la posibilidad de que en el futuro cercano aumente el número de naciones que deseen implementarlo, es pertinente iniciar una discusión seria sobre la validez y legalidad de este tipo de ejercicios, así como el papel que debe de desempeñar la comunidad internacional.

De acuerdo al doctor Matt Qvortrup,<sup>28</sup> director de Investigación en la Universidad de Cranfield y experto en referendos, hasta el presente se han llevado a cabo 49 referendos independentistas alrededor del mundo, los cuales se tienden a presentar en momentos en que el sistema internacional se encuentra sufriendo cambios trascendentales. Uno de esos cambios se estaría dando en estas primeras décadas del siglo, debido al declive económico de Occidente, con lo cual no es coincidencia que el número de referendos independentistas se esté incrementando en esta zona. Los dos picos anteriores fueron al finalizar la Segunda Guerra Mundial, durante el proceso de descolonización, y después de la caída de la Unión Soviética.<sup>29</sup>

Dos referendos, uno ya consumado y otro programado para septiembre, están teniendo repercusiones más allá de sus fronteras, y sin duda sentarán precedente para casos futuros. El primero es el referendo donde se decidió la anexión de la península de Crimea a la Federación rusa, y el otro, donde se determinará el futuro de Escocia, y por consiguiente, del Reino Unido. Aunque los casos son diferentes, las causas subyacentes pueden rastrearse hasta la crisis financiera de 2008 y al reacomodo de las potencias en el escenario europeo.

El referendo en Crimea se llevó a cabo el 16 de marzo de este año, como resultado de los eventos desencadenados por la salida del presidente ucraniano Viktor Yanukovych, luego de semanas de protestas en la plaza de

<sup>28</sup> Qvortrup, Matt, "The 'Neverendum'? A History of Referendums and Independence," *Political Insight*, vol. 4, núm. 2, 2013, pp. 4-7.

<sup>29</sup> *Idem*.

Maidan, donde los manifestantes pedían una mayor integración con Europa. El hecho de que la salida del presidente legítimo de Ucrania se haya dado en medio de protestas callejeras, es la razón por la que este caso se encuentre envuelto en enormes controversias. Para algunos, la destitución presidencial constituyó un golpe de Estado, mientras que para otros, fue el resultado de un proceso revolucionario, similar al ocurrido en Túnez y Egipto en 2011. Ante la inestabilidad gubernamental, y las amenazas por parte de grupos fascistas y nacionalistas (los partidos Sector Derecho y Svoboda) de ilegalizar el uso del idioma ruso y reprimir a la población de Crimea y de Ucrania del este, el gobierno autónomo de Crimea decidió no reconocer al gobierno central de Kiev y separarse de Ucrania, apoyados por la Federación rusa.<sup>30</sup>

El referendo daba dos opciones a los votantes: 1) ¿Está a favor de la reunificación de Crimea con Rusia, como parte de la Federación rusa?, y 2) ¿Está a favor de restaurar la Constitución de 1992 y el estatus de Crimea como parte de Ucrania? De acuerdo a los resultados finales, en el referendo hubo un 83% de participación ciudadana, y un apoyo del 96.7% a la opción del “Sí” a la reunificación con Rusia.<sup>31</sup> Datos que, por supuesto, fueron rechazados como “ficticios” e “ilegales” por parte del gobierno de Kiev.<sup>32</sup>

Aunque ya se firmó un tratado de reunificación con Rusia el 18 de marzo, y lo ratificó la Duma rusa el 21 del mismo mes, el referendo ha dejado muchas dudas sobre su legalidad, y puede llegar a convertirse en un precedente muy peligroso. De acuerdo a sus detractores, el referendo es ilegal porque Crimea se encontraba bajo “ocupación militar” rusa, no había un padrón electoral previamente aceptado por las partes, hubo poco tiempo de exponer las razones a favor y en contra de las opciones ofrecidas, no hubieron observadores internacionales se presentaron casos de intimidación por parte de “paramilitares pro-rusos”, y segmentos importantes de la sociedad, como los tártaros, lo boicotearon.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Clark, Neil, “Kiev Junta turned to *Berkut* Special Forces out of Fear of Losing Power”, *Russia Today*, 23 de abril de 2014, <http://rt.com/op-edge/154248-kiev-government-needs-berkut-help/> (consultado el 23 de abril de 2013).

<sup>31</sup> *RT.com*, “Facts Only: Kosovo vs. Crimea: ‘Good Independence’ vs. ‘Bad Referendum’”, *Russia Today*, 21 de marzo de 2014, <http://rt.com/news/kosovo-crimea-referendum-recognition-441/> (consultado el 23 de abril de 2014).

<sup>32</sup> Masters, Jonathan, “Interview: Why the Crimean Referendum is Illegitimate”, *Council on Foreign Relations*, 16 de marzo de 2014, <http://www.cfr.org/ukraine/why-crimean-referendum-illegitimate/p32594> (consultado el 23 de abril de 2014).

<sup>33</sup> Synovitz, Ron, “Crimea: Annexation and Recognition – The Legal Battles Ahead”, *Radio Free Europe*, 16 de marzo de 2014, <http://www.rferl.org/content/law-arguments-crimea-annexation-referendum-ukraine-russia/25299060.html> (consultado el 23 de abril de 2014).



Fotografía 3. Casilla electoral en Simferopol, Crimea, el 16 de marzo de 2014



FUENTE: Thomas Peter, Reuters.



Fotografía 4. Miembros de la comisión electoral cuentan los votos en una casilla de Sevastopol, Crimea, el 16 de marzo de 2014



FUENTE: Radio Free Europe.

Por otro lado, el referendo que se piensa llevar a cabo en Escocia sí cumple con todos los requisitos legales, y ambas partes (Escocia y el Reino Unido) se han comprometido en aceptar el resultado, independientemente de su sentido. Sin embargo, en el caso escocés, lo que muchos analistas señalan no es su dudosa legalidad, sino que puede formar parte de un fenómeno denominado “Never-end-um” (lit. referendo sin fin).<sup>34</sup> En este tipo de casos, la parte que desea la independencia, ante la derrota, vuelve a proponer este tipo de referendos, esperando obtener el resultado deseado, ya sea por un cambio de opinión entre la población, o gracias a algún fenómeno como una muy baja participación o un hartazgo del tema entre los ciudadanos, lo que mantiene al país en una inestabilidad política. Un ejemplo de este tipo de casos es la provincia canadiense de Quebec.

En Escocia, los dos puntos principales de contención son: los enormes yacimientos de petróleo y gas del Mar del Norte, y la integración monetaria. Para el gobierno escocés, tanto los hidrocarburos como los recursos monetarios procedentes de su venta, son escoceses. De hecho, el Scottish National Party, que actualmente ostenta la mayoría en el Parlamento escocés y se encarga de organizar el referendo, ya ha mencionado que desea reformar cómo se distribuyen las ganancias del petróleo, con un esquema muy parecido al de Noruega.<sup>35</sup>

Por otro lado, los independentistas escoceses desean mantener la unión monetaria, y continuar utilizando tanto la libra esterlina como los servicios del Banco de Inglaterra, a fin de no causar una inestabilidad financiera entre inversionistas y acreedores actuales. Esto es categóricamente rechazado por el Partido Conservador, el Partido Laborista y los liberales demócratas ingleses, quienes ya anunciaron que si Escocia se independiza de la Unión, deberá de utilizar otra moneda, o podrá seguir usando la libra esterlina de forma unilateral, con lo cual el Banco de Inglaterra no tendrá por qué considerar los intereses escoceses al momento de establecer sus políticas bancarias.<sup>36</sup>

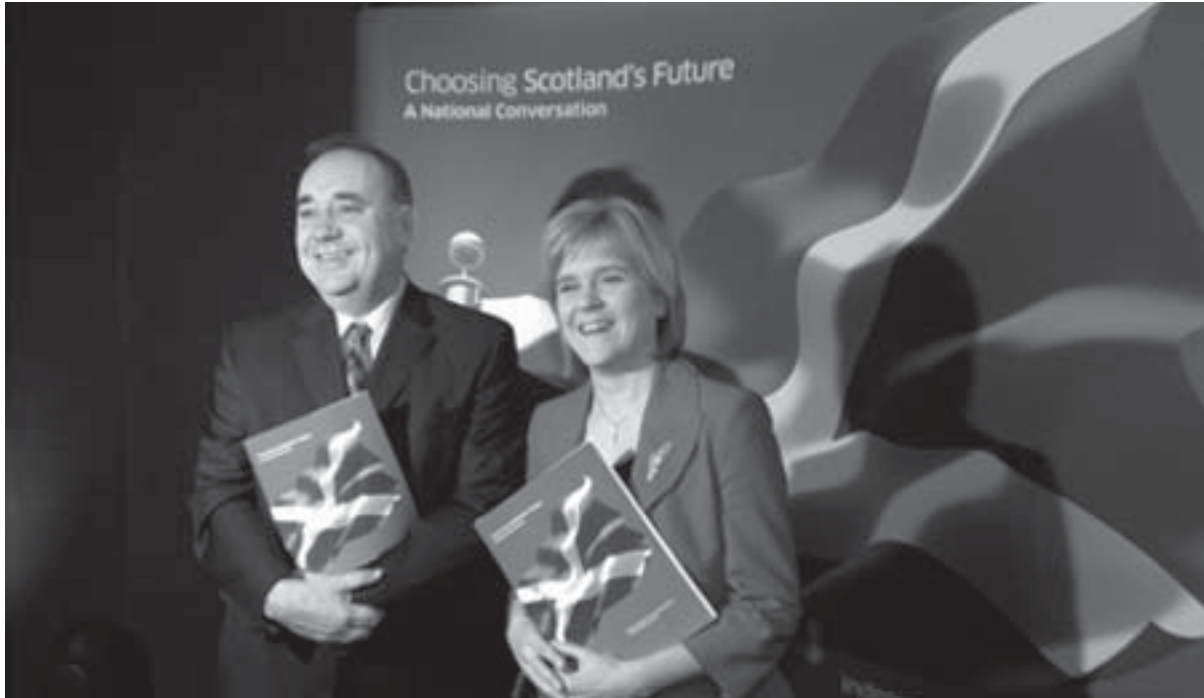
Estos dos referendos son importantes, no solo para los países involucrados, sino para el resto del mundo, desde un punto de vista tanto democrático como geopolítico.

<sup>34</sup> Qyortrup, Matt, *op. cit.*, nota 28.

<sup>35</sup> Black, Andrew, “Scottish Independence: What’s going on in Scotland”, *BBC News*, 18 de marzo de 2014, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26550736> (consultado el 23 de marzo de 2014).

<sup>36</sup> Black, Andrew, “Scottish Independence: Currency debate Explained”, *BBC News*, 29 de enero de 2014, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-25913721> (consultado el 23 de abril de 2014).

Fotografía 5. El primer ministro escocés, Alex Salmond, y la vice primera ministra Nicola Sturgeon, durante el lanzamiento de las consultas sobre la independencia escocesa



FUENTE: *wikipedia.com*.

Ya hay países que están mirando atentamente el resultado de ambos ejercicios (España-Cataluña y Estados Unidos-Puerto Rico, por mencionar dos casos). Es, por tanto, muy importante seguir el desarrollo de este tipo de participación democrática, que, por imperfecta que parezca, es sin duda una de las herramientas válidas para que los deseos nacionales se expresen.

## VII. CONCLUSIONES

Estos trabajos son solo muestras de lo que actualmente se está publicando en el mundo con respecto a los nuevos rumbos que los procesos democráticos modernos están tomando. A lo largo del ensayo se han revisado las opiniones, algunas contrarias entre sí, de investigadores o expertos que desean comunicarle al público en general su visión tanto del futuro como de las actuales opciones de participación democrática con las que cuenta la ciudadanía, y alertarlo sobre los posibles peligros que se pueden presentar cuando las tecnologías informáticas se encuentren completamente integradas a nuestra forma de vida.

Sin duda estas no son las últimas palabras dichas sobre estos temas, sino al contrario, todo indica que a medida que las sociedades se vayan volviendo más complejas, se desarrollarán nuevos modelos que permitan una mejor calidad de participación ciudadana, a fin de participar de una mejor manera en las políticas públicas para resolver los problemas de sus comunidades. Creo que los ejemplos mencionados en este capítulo pueden servir como referentes para que los lectores se inspiren para diseñar soluciones creativas a los problemas planteados por la propia democracia contemporánea.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ASSANGE, Julian *et al.*, *Cypherpunks: Freedom and the Future of Internet*, Nueva York, OR Books, 2012.
- BLACK, Andrew, “Scottish Independence: Currency Debate Explained”, *BBC News*, 29 de enero de 2014, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-25913721> (consultado el 23 de abril de 2014).
- , “Scottish Independence: What’s going on in Scotland”, *BBC News*, 18 de marzo de 2014, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26550736> (consultado el 23 de marzo de 2014).
- BURNS, Crosby, “Participatory Budgeting: Re-imagining Civic Engagement in the City of Boston”, *Challenges to Democracy*, Harvard Kennedy

- School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 5 de marzo de 2014, [www.challengestodemocracy.us/home/participatory-budgeting-re-imagining-civic-engagement-in-the-city-of-boston/#sthash.4p0wyADf.Qmtbg7aR.dpbs](http://www.challengestodemocracy.us/home/participatory-budgeting-re-imagining-civic-engagement-in-the-city-of-boston/#sthash.4p0wyADf.Qmtbg7aR.dpbs) (consultado el 12 de junio de 2014).
- CLARK, Neil, “Kiev Junta turned to *Berkut* Special Forces out of Fear of Losing Power”, *Russia Today*, 23 de abril de 2014, <http://rt.com/op-edge/154248-kiev-government-needs-berkut-help/> (consultado el 23 de abril de 2013).
- COALITION OF IMMOKALEE WORKERS, “About CIW”, *2012 Coalition of Immokalee Workers*, <http://ciw-online.org/about/> (consultado el 12 de junio de 2014).
- FUNG, Archon y Warren, Mark E., “The Participedia Project: An Introduction”, *International Public Management Journal*, vol. 14, núm. 3, 2011.
- GARA, Tom, “Exclusive: Eric Schmidt unloads on China in New Book”, *The Wall Street Journal*, 1 de febrero de 2013, <http://blogs.wsj.com/corporate-intelligence/2013/02/01/exclusive-eric-schmidt-unloads-on-china-in-new-book/> (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- GILENS, Martin, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Nueva York, Russell Sage Foundation, Princeton University Press, 2012.
- GILMAN, Hollie Russon, “Boston Launches First Youth-Driven Participatory Budgeting in the US”, *Challenges to Democracy*, Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 19 de febrero de 2014, [www.challengestodemocracy.us/home/boston-launches-first-youth-driven-participatory-budgeting-in-the-us/#sthash.Wxq1EdIE.eMFMjGt3.dpbs](http://www.challengestodemocracy.us/home/boston-launches-first-youth-driven-participatory-budgeting-in-the-us/#sthash.Wxq1EdIE.eMFMjGt3.dpbs) (consultado el 12 de junio de 2014).
- MASCIA, Jennifer, “Everything You Ever Wanted to Know About Immokalee, Fla.”, The Opinion Pages of Mark Bittman, *The New York Times*, 15 de junio de 2011, [http://bittman.blogs.nytimes.com/2011/06/15/everything-you-ever-wanted-to-know-about-immokalee-fla/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=1](http://bittman.blogs.nytimes.com/2011/06/15/everything-you-ever-wanted-to-know-about-immokalee-fla/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&_r=1) (consultado el 12 de junio de 2014).
- MASTERS, Jonathan, “Interview: Why the Crimean referendum is Illegitimate”, *Council on Foreign Relations*, 16 de marzo de 2014, <http://www.cfr.org/ukraine/why-crimean-referendum-illegitimate/p32594> (consultado el 23 de abril de 2014).
- MAYOR’S PRESS OFFICE, “City Moves Forward with Youth Participatory Budgeting Process”, *Official Web Site of the City of Boston*, 14 de noviembre de 2014, [www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=6408](http://www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=6408) (consultado el 12 de junio de 2014).

- , “Mayor Walsh Invites Boston Youth to ‘Lead the Change’, Share Ideas for How to Spend \$1 Million”, *Official Web Site of the City of Boston*, 10 de marzo de 2014, <http://www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=6545> (consultado el 12 de junio de 2014).
- , “Youth Lead the Change”, *Official Web Site of the City of Boston*, 29 de mayo de 2014, [www.cityofboston.gov/youthzone/youthleadthechange/](http://www.cityofboston.gov/youthzone/youthleadthechange/) (consultado el 12 de junio de 2014).
- NEWSOM, Gavin y Dickey, Lisa, *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government*, Nueva York, The Penguin Press, 2013.
- PIKETTY, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- QVORTRUP, Matt, “The ‘Neverendum’? A History of Referendums and Independence”, *Political Insight*, vol. 4, núm. 2, 2013.
- ROGERS, Todd *et al.*, “Rethinking Why People Vote: Voting as Dynamic Social Expression”, en Shafir, Eldar (ed.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2013.
- RT.com, “Facts only: Kosovo vs. Crimea: ‘Good independence’ vs. ‘bad referendum’”, *Russia Today*, 21 de marzo de 2014, <http://rt.com/news/kosovo-crimea-referendum-recognition-441/> (consultado el 23 de abril de 2014).
- SCHMIDT, Eric y Cohen, Jared, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Alfred A. Knopf, 2013.
- SYNOVITZ, Ron, “Crimea: Annexation and Recognition – The Legal Battles Ahead”, *Radio Free Europe*, 16 de marzo de 2014, <http://www.rferl.org/content/law-arguments-crimea-annexation-referendum-ukraine-russia/25299060.html> (consultado el 23 de abril de 2014).
- TAPSCOTT, Don, “Review: The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business”, *The Huffington Post*, 29 de abril de 2013, [http://www.huffingtonpost.com/don-tapscott/review-the-new-digital-age\\_b\\_3178215.html](http://www.huffingtonpost.com/don-tapscott/review-the-new-digital-age_b_3178215.html) (consultado el 16 de diciembre de 2013).
- TEEN EMPOWERMENT, “Teen Empowerment Programs”, The Center for Teen Empowerment, [www.teenempowerment.org/programs.html](http://www.teenempowerment.org/programs.html) (consultado el 12 de junio de 2014).
- THE PBP BLOG, “The Participatory Budgeting Project Boston”, marzo de 2014, [www.participatorybudgeting.org/boston/](http://www.participatorybudgeting.org/boston/) (consultado el 12 de junio de 2014).
- WATERS, Richard, “Engine of humanity: ‘The New Digital Age’”, *The Financial Times*, 25 de abril de 2013, <http://www.ft.com/cms/s/2/57679236-abfc-11e2-9e7f-00144feabdc0.html#axzz2qM7vVAWX> (consultado el 16 de diciembre de 2013).

WIKIPEDIA, “Coalition of Immokalee Workers”, *Wikimedia Foundation, Inc.*, publicado el 7 de abril de 2014, [http://en.wikipedia.org/wiki/Coalition\\_of\\_Immokalee\\_Workers](http://en.wikipedia.org/wiki/Coalition_of_Immokalee_Workers) (consultado el 12 de junio de 2014).

WORKER CENTER WATCH, “Coalition of Immokalee Workers Founding”, *Worker Center Watch*, [www.workercenterwatch.com/worker-centers/coalition-of-immokalee-workers/founding/](http://www.workercenterwatch.com/worker-centers/coalition-of-immokalee-workers/founding/) (consultado el 12 de junio de 2014).

## ACERCA DE LOS AUTORES

- R. Michael Alvarez.* Profesor de Ciencia política en el Instituto Tecnológico de California en Pasadena, California; codirector del Proyecto de Tecnología del Voto de Caltech-MIT.
- Welmar E. Rosado Buenfil.* Estudiante en el programa de Doctorado en Ciencias Sociales en el Instituto Tecnológico de California.
- Alfonso Ayala Sánchez.* Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; consejero electoral del Instituto Electoral Veracruzano.
- Francisco Javier Guerrero Aguirre.* Doctor en relaciones internacionales por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra; exconsejero del IFE.
- Carlos Alberto Arredondo Sibaja.* Maestro en administración y alta dirección por la Universidad Iberoamericana; consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.
- José Ramón Hernández Polanco.* Candidato a doctor en derecho público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; asistente ejecutivo del consejero electoral Alfonso Ayala Sánchez, Instituto Electoral Veracruzano.
- Marco Antonio Baños Martínez.* Maestro en políticas públicas comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; consejero electoral del IFE.
- Rigel Bolaños Linares.* MBA, Instituto de Estudios Superiores de la Fundación Universitaria CEU San Pablo, Unión Europea; asesor del consejero electoral Marco Antonio Baños Martínez, IFE.
- Josep Maria Reniu Vilamala.* Doctor en ciencia política y de la administración por la Universidad de Barcelona; profesor titular del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.
- Rafael Rubio Núñez.* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid; profesor de Derecho constitucional en la Universidad Complutense de Madrid.
- María del Carmen Alanís Figueroa.* Doctora en derecho por la UNAM; magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



*Julio Téllez Valdés.* Doctor en informática jurídica y derecho de la informática por el Instituto para la Investigación y Tratamiento de la Información Jurídica, en Montpellier, Francia; investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*Erick Esteban Carrillo Werring.* Ingeniero en sistemas de información por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; director de Sistemas de Información y Telecomunicaciones del Instituto Electoral del estado de Guanajuato.

*Luis Carlos Ugalde Ramírez.* Doctor en ciencia política por la Universidad de Columbia, Nueva York; director general de Integralia Consultores.

*Daniel Martínez Vinzoneo.* Pasante de biología de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México; asistente ejecutivo del consejero electoral Alfonso Ayala Sánchez, Instituto Electoral Veracruzano.

*Gerardo de Icaza Hernández.* Maestro en relaciones internacionales y comunicación por la Universidad Complutense de Madrid; director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.

*Alfonso Silva Romero.* Ingeniero químico y de sistemas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; director general de Qualying Advanced Systems, S. C.

*Arcelia Guerrero Castro.* Doctora en ciencia política y administración pública por el Colegio de Veracruz; consejera electoral del Instituto Electoral Veracruzano.

*Juan Pablo Chávez Espina.* Licenciado en derecho y relaciones internacionales por la Universidad de las Américas; asesor del consejero electoral Alfonso Ayala Sánchez, Instituto Electoral Veracruzano.

*Daniel Martínez Cruz.* Contador público por la Universidad Veracruzana; asesor del consejero electoral Alfonso Ayala Sánchez, Instituto Electoral Veracruzano.

*Néstor Vargas Solano.* Maestro en gobierno y asuntos públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; exconsejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.

*Manuel Alejandro Galván Gómez.* Licenciado en ciencia política y administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; analista político.

*José Tomás Figueroa Padilla.* Maestro en derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral “Prisciliano Sánchez” del Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado de Jalisco; consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

*Jordi Barrat Esteve.* Doctor en derecho constitucional por la Universidad de León; profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Cataluña (URV).

*Ülle Madise.* Miembro del Comité Nacional de Elecciones en la Administración de Gobierno de Estonia.

*Epp Maaten.* Jefa de Departamento en la Autoridad de Sistemas Informáticos de Estonia.

*Priit Vinkel.* Jefe de Departamento en el Riigikogu.

*Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 29 de agosto de 2014 en los talleres de Tipos Futura, S. A. de C. V., Francisco González Bocanegra 47-B, col. Peralvillo, delegación Cuauhtémoc, 06220 México, D. F. Se utilizó tipo Baskerville 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 300 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).