

37
20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. UN CASO: EL CONSEJO GENERAL

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A:

MIGUEL GONZALEZ GALVAN



Director: Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua

México, D. F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre:

Evangelina

A mi esposa:

Luz Elena

A mis hijos:

*Miguel
y
Darwin Ulises*

A mi amigo:

Lic. Iván Huesca Licona

*A la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales, Indudablemente.*

INDICE

INDICE

PAGINA

<i>INTRODUCCION</i>	<i>I</i>
---------------------------	----------

PRIMERA PARTE

LA CIUDADANIZACIÓN PARA LA DEMOCRACIA.....	1
LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA.....	9
LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA LA DEMOCRACIA.....	19
EL IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	26

SEGUNDA PARTE

EL CONSEJO GENERAL EN LA ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	34
LA PROBLEMÁTICA DE LA CIUDADANIZACIÓN DEL CONSEJO GENERAL.....	40
LOS CONSEJEROS CIUDADANOS ELECTORALES: UNA EXPERIENCIA RECIENTE.....	45
¿EXISTE VOLUNTAD POLÍTICA PARA EL ARRIBO A LA DEMOCRACIA?.....	52

<i>PROPUESTA</i>	<i>60</i>
------------------------	-----------

<i>GRÁFICAS</i>	<i>67</i>
-----------------------	-----------

<i>CUADROS</i>	<i>73</i>
----------------------	-----------

<i>BIBLIOHEMEROGRAFÍA</i>	<i>77</i>
---------------------------------	-----------

INTRODUCCION

Los actuales son tiempos en que, en los movimientos ciudadanos, las discusiones públicas, los foros, las conferencias y las reuniones privadas, es evidente y manifiesta la participación de la sociedad en asuntos relacionados con materias que convergen en aspectos de la problemática social, en el campo de la economía, la política y particularmente en los instrumentos, actores e instituciones creadas para el perfeccionamiento de la vida democrática de México.

En este contexto de creciente inquietud de la ciudadanía, está presente el incremento y fortalecimiento de los actores políticos, la participación activa y consistente de cada vez más número de personas dispuestas a dejar de ser súbditos para convertirse en verdaderos ciudadanos, creando organizaciones desligadas del régimen corporativista imperante en la sociedad mexicana, cuyo reclamo fundamental es el necesario y urgente arribo a la democracia.

La respuesta a tan legítimos reclamos es la creación o fortalecimiento de instituciones que pugnan por la participación de la ciudadanía en el campo de la construcción de una sociedad cuestionadora, crítica y democrática. Institución que tiende a poseer estas características es, el Instituto Federal Electoral.

La función estatal de organizar las elecciones federales constitucional y legalmente se deposita en un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Federal

Electoral, concurriendo en su integración los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, contando además, con la participación activa de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

No obstante los grandes esfuerzos de la sociedad, de las organizaciones civiles, de los partidos políticos y " de las autoridades ", tendientes a dotar de independencia funcional y de una mayor participación de los ciudadanos en la integración de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral; amplios sectores de la sociedad consideran que estos esfuerzos han sido insuficientes. Por ello, reclaman una amplia independencia y una efectiva autonomía de la autoridad electoral respecto de los poderes públicos, particularmente del Poder Ejecutivo Federal.

En respuesta a tales reclamos de la sociedad civil y de los partidos políticos, quienes tienen el deber de promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, se elabora el presente trabajo, cuyas propuestas fundamentales tienden, entre otras, a otorgar una mayor independencia del Instituto Federal Electoral en relación con el Poder Ejecutivo Federal y una conformación más equitativa de participación ciudadana en los órganos de dirección, específicamente en su Consejo General.

El estudio del Consejo General no va más allá de 1990, en razón de que con las reformas constitucionales y la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese año, se instituye el Instituto Federal Electoral, y en consecuencia su órgano superior de dirección: el Consejo General. La ciudadanía de éste se da en procesos posteriores a esa fecha. Más precisamente en el año de 1994. Por

ello, sus dimensiones: la estructural se reduce al estudio de este órgano de dirección y la temporal parte desde su creación en 1990 a la fecha.

Es de destacarse que ni el " verbo " ciudadanizar ni el " sustantivo " ciudadanización están incorporados a los diccionarios de lengua española, sin embargo el vocablo ciudadanización está en boga y persiste en la mente de los ciudadanos, evocando la participación de éstos en la conformación de órganos, organismos, asociaciones, sociedades y movimientos que guardan cierta independencia de las jerarquías gubernamentales y de las dirigencias de los partidos políticos y que la mayoría de estos entes sociativos y asociativos luchan por la instauración de una sociedad plenamente democrática.

El análisis se centra señaladamente en el estudio de algunas ideas fuerza y categorías sociológicas y políticas conceptuales, destacando la dinámica de la participación ciudadana como fenómeno ineludible de cambio en la sociedad contemporánea. Posteriormente se aborda el estudio propiamente del Consejo General, poniendo énfasis en el accionar cotidiano y permanente de los Consejeros Ciudadanos en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de evidenciar su actuación ante la opinión pública de la sociedad mexicana.

Finalmente, la parte medular de la propuesta contiene básicamente una modificación en la estructura del Consejo General, consistente en que este órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, esté conformado mayoritariamente por consejeros ciudadanos independientes del aparato gubernamental, y no supeditados a partido político alguno, que sean imparciales no indiferentes, con lo cual se aseguraría mayor confiabilidad en

los procesos electorales y con ello, la necesaria legitimidad de las autoridades emanadas de la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas.

PRIMERA PARTE

LA CIUDADANIZACION PARA LA DEMOCRACIA

La sociedad mexicana actualmente se moviliza en el marco de una democracia liberal, por lo que el punto de partida debe ser el reconocimiento de las libertades y derechos individuales, sustentos de toda democracia. En esta sociedad el Estado está obligado a respetar tales libertades y derechos. A este respecto Karl R. Popper en la *Sociedad abierta y sus enemigos*,¹ publicada en 1945, presenta un balance de la democracia liberal, y a pesar de que hace 50 años de que es conocida tal obra, su contenido cobra actualidad y parece proyectarse hacia el futuro.

Esta obra contiene ciertas peculiaridades que le han permitido trascender su contexto inmediato y puede convertirse en el futuro en un texto esclarecedor respecto a la posibilidad de llevar a la praxis la filosofía política con un sentido profundamente actual, en la medida en que la fórmula que allí se plantea, consistente en que la democracia es el tipo de régimen político que permite el relevo de los gobiernos sin violencia, proporcionando un nuevo tipo de enfoque sobre la eficiencia y eficacia de los sistemas democráticos

¹ Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. por Eduardo Leodof. Paidós. Barcelona, 1992, 693 pp. La relación que existe entre la democracia y la libertad la expresa con toda precisión Norberto Bobbio, en los términos siguientes: El Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos. (*El futuro de la democracia*, FCE., 1994, pp. 15-16)

y, por tal razón, del tipo de reflexión teórica que se sugiere en el quehacer gubernamental.

En este sentido, cuando se habla del relevo pacífico del poder dentro de un marco de instituciones como bondad de un régimen democrático habremos de referirnos, en sentido estricto, no a los fines de la estructura política, sino a lo que esa estructura política hace posible. Sólo la democracia,² proporciona un marco institucional capaz de permitir las reformas sin violencia. Con ello, se presenta una nueva manera de pensar los problemas políticos de la democracia desde la óptica de la teoría política. Se trata de cómo los fines de la democracia pueden ser procesados por la estructura política de la misma. En sentido estricto, la reflexión respecto a la eficacia de la democracia tendría que sujetarse no únicamente a los principios y valores que alientan a un régimen de este tipo, sino fundamentalmente a lo que es viable a través de sus instituciones. No se trata, por supuesto, de prescindir de los fines, sino de pensarlos a partir del entramado institucional que los hace posible. Con ello, la filosofía política pierde su carácter puramente prescriptivo para convertirse en un tipo de reflexión que no puede dejar de lado las realidades políticas inherentes a las sociedades modernas.

² Karl R. Popper, *op. cit.*, pp. 167-195. Por lo que se refiere a la problemática de la democracia, Umberto Cerroni, enfatiza que: La democracia es un problema no sólo central del mundo moderno, sino también un problema muy complicado. La prueba está a la vista, cuando existe una serie de interpretaciones de la democracia de manera que se cubre todo el arco de alineaciones políticas y culturales. En general nadie está contra la democracia, pero quiere una cierta democracia. Las interpretaciones de la democracia en la sociedad actual, tienen un sustento filosófico-político; en efecto, existen, un estrato liberal que se conforma con los procedimientos y con las libertades individuales que conformarían las reglas del juego; hay otro más estrictamente democrático que se apoya en el énfasis sobre la soberanía popular, y existe un tercero sobresaliente en la tradición socialista que tiene como basamento la igualdad de las condiciones de ejercicio y de la participación económica, política y cultural de la sociedad. Las reglas del juego, el mecanismo representativo y el espíritu igualitario deben unirse y conjugarse entre sí para perfeccionar la vida democrática de la sociedad. (Umberto Cerroni, *Política método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, siglo XXI, 1992, pp. 47-50).

Lo que resulta imprescindible a partir de este señalamiento es que toda reflexión de tipo ético debe orientarse en el marco de las instituciones políticas realmente existentes.

El entramado institucional de referencia, ha atravesado por su propia evolución histórica, como lo puntualiza Norberto Bobbio,³ en las sociedades tradicionales, en las que la mayor parte de la población sometida no cuenta en absoluto y no interviene en el proceso de legitimación, basta para tener a raya a la masa ignorante, pobre, sin derechos civiles y mucho menos políticos, siendo en tales condiciones, suficiente el ejercicio del poder punitivo. En las democracias esto no sucede, la masa de los ciudadanos se convierte en pueblo, el cual no sólo interviene activamente en los procesos de legitimación del sistema en su conjunto, usando el derecho del voto para sostener a los partidos constitucionales, y también por supuesto, no usándolo, porque en este caso es válida la máxima consistente en que el que calla otorga; pues hasta ahora nadie ha considerado los fenómenos de apatía política como una seria amenaza a los regímenes democráticos, sino que, el ciudadano ahora, y esto es lo más importante, interviene en el reparto del poder.

La democracia, en cuanto régimen que permite el relevo de los gobiernos sin violencia, supone por consiguiente el uso de la razón en los asuntos públicos. La sociedad abierta necesita de la libertad de crítica para profundizar en sus conocimientos y posibilidades sociales. El racionalismo crítico que el propio Popper postula se encuentra vinculado, de esta manera, con el reconocimiento de la necesidad de instituciones sociales destinadas a

³ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, trad. de José F. Fernández Santillán. 4a. reimpresión. 1994, p. 112.

proteger la libertad de la crítica, la libertad de pensamiento y, de esta manera, la libertad de los hombres. El reconocimiento y la necesidad de las instituciones democráticas supone también la obligación moral: "Priva, pues, en el racionalismo, la idea de que el adversario tiene derecho a hacerse oír y a defender sus argumentos".⁴ Esto supone el reconocimiento de la tolerancia.⁵ La propuesta popperiana se sustenta además en una teoría de las sociedades. En efecto, para Popper, las sociedades actuales no pueden volver a ser en ningún sentido sociedades cerradas o tribales, por lo que una vez que hacemos uso de nuestra responsabilidad moral no queda más camino que el de la sociedad abierta y su opción actual como sistema democrático.

En cuanto a la teoría del cambio político, Popper postula que la detención de las transformaciones políticas no pueden procurarnos la felicidad puesto que una vez que comenzamos a confiar en nuestra razón y a utilizar las facultades de la crítica, una vez que experimentamos el llamado de la responsabilidad personal y, con ella la responsabilidad de contribuir a aumentar nuestros conocimientos, no podemos admitir la regresión a un estado basado en el sometimiento implícito a la magia tribal. Porque según el mismo pensador quienes se han nutrido del árbol de la sabiduría, se han perdido en el paraíso.⁶ Así pues, si queremos seguir siendo humanos no nos queda más que el camino de la sociedad abierta y los intentos de

⁴ *Karl R. Popper. op., cit. p. 404.*

⁵ *La tolerancia es un elemento fundamental de la democracia. El código democrático obliga a la tolerancia, a la coexistencia, al trato cívico, a intentar apreciar y evaluar en los otros lo que puede ser pertinente y valioso para todos.*

⁶ *Karl R. Popper. op., cit., p. 194.*

regresar a la edad heroica del tribalismo no pueden conducirnos sino a la inquisición y a la policía secreta.

El propio Popper insiste en que para las sociedades modernas no hay alternativa al Intervencionismo democrático. El remedio de la sociedad abierta se encuentra en los postulados de un liberalismo renovado, el cual consistirá en crear instituciones sociales impuestas por el poder del Estado, para proteger a los económicamente débiles de los económicamente fuertes,⁷ eso significa que el principio de no intervención del sistema económico sin trabas, debe ser abandonado; si queremos la libertad de ser salvaguardados, entonces deberemos exigir que la política de la libertad económica ilimitada sea sustituida por la intervención económica del Estado. Deberemos exigir que el capitalismo sin trabas dé lugar al intervencionismo económico.

Para este pensador, la vieja cuestión de ¿quiénes deben gobernar?, debería ser reemplazada por otra mucho más realista referente a ¿cómo podemos sujetar a quienes gobiernan?. El aspecto más significativo desde el punto de vista de la filosofía política en relación con esta propuesta, es que en ello se sostiene que el problema del control de los gobernantes y de la regulación de sus facultades se traduce en idear instituciones capaces de impedir que los malos gobernantes hagan demasiado daño.

La reflexión popperiana es llevada hasta el punto extremo en cuanto a las expectativas del liberalismo, esto es, la eficacia ética y política de las instituciones de la democracia. El problema, en esta perspectiva, es si en

⁷ *Ibidem*, p. 306

efecto las mismas pueden dar lugar a un intervencionismo democrático eficaz, consistente -como ya se dijo-, en crear las instituciones sociales desde el poder del Estado para proteger a los económicamente débiles de los económicamente fuertes, puesto que el Estado tiende a reproducir los intereses de las clases o sectores dominantes, en particular aquellos de carácter económico.

El problema consiste en que el intervencionismo democrático que propugna Popper a través de las instituciones se encontraría directamente enfrentado a las motivaciones económicas que impulsan el desarrollo de lo que él llama sociedades abiertas. Se trata aquí de lo que Philippe C. Schmitter⁸ considera la difícil y problemática relación que existe entre el capitalismo y la democracia, y que se deriva de la diferencia fundamental que existe entre un Estado que distribuye el poder y la posición social de una manera relativamente igualitaria y entre una economía que distribuye la propiedad y el ingreso de una manera relativamente desigual.

No obstante, desde nuestra perspectiva el entramado de instituciones políticas y sociales de las democracias podrían hacer posible una política colectiva consciente y orientada éticamente, pero ésta no sería llevada a cabo sin tensiones, puesto que si reconocemos que se trata de una sociedad de intereses en conflicto, tenemos que reconocer también que son los intereses económicos los que normalmente predominan sobre aquellos orientados por principios morales. La economía es el basamento de las relaciones del poder político y la política influye poderosamente en las relaciones económicas.

⁸ Philippe C. Schmitter, *Peligros y dilemas de la democracia*, en *Etcétera*, número 97, 8 de diciembre de 1994, p. 23.

Aquí debe recordarse que la democracia como cultura exige el reconocimiento de los individuos para decidir con libertad sobre los asuntos públicos, lo que daría lugar a una política que, sustentada en el pluralismo de intereses,⁹ coincida con los fines de la democracia como método de decisiones políticas. El reconocimiento a las libertades y derechos ciudadanos como punto de partida de la democracia política es fundamental, ya que permite la participación, a través del voto, de la totalidad de los ciudadanos, haciendo posible decisiones de consenso. Sin embargo, el desarrollo político tiene que ver también con la capacidad para establecer nuevas formas de asociación que permitan a los ciudadanos participar tanto del desarrollo económico, como del social. Esto no solamente constituye un reclamo de la propia sociedad, sino también, desde la perspectiva del Estado, la única fuente de su legitimidad democrática.¹⁰

La democracia supone -ciertamente- no sólo la convivencia de ideas, sino también de intereses distintos, pero que encuentran en las reglas de la propia democracia las condiciones de coincidencia en el ámbito de las instituciones políticas. Se reconoce además que en la política no existen

⁹ *Las sociedades modernas están conformadas por una diversidad de intereses, concepciones, puntos de vista, ideologías y proyectos. Las diferencias de oficio, de riqueza, de educación, de origen regional, constituyen un escenario donde coexisten diferentes corrientes políticas. La fórmula democrática parte de reconocer el pluralismo como algo inherente y positivo en la sociedad que debe ser preservado como un bien en sí mismo. No aspira a la homogeneización ni a la unanimidad porque sabe que la diversidad de intereses y marcos ideológicos diferentes hacen imposible -salvo con el recurso de la fuerza- el alineamiento homogéneo de una sociedad. Ese pluralismo, además, permite no sólo relativizar las certezas políticas, sino que teóricamente obliga a un procesamiento más cuidadoso y racional de los asuntos públicos. De tal suerte que el pluralismo de suyo es evaluado como un valor positivo.*

¹⁰ Jorge Rendón Alarcón. *Nuevo pluralismo ciudadano* en *Etcétera* número 67. 19 de mayo de 1994, p. 20

soluciones últimas y definitivas,¹¹ por lo que estas reglas deben promover, también en el marco de las instituciones, algunas formas de equilibrio, siempre frágil, entre estos principios e intereses.

En esta perspectiva, los sucesos del país que a partir del año de 1994 se han presentado, deberían convertirse en la oportunidad política excepcional para reformular nuestro proyecto de sociedad bajo criterios estrictamente de justicia social, de democracia en todas las instancias, que otorguen a la política una dimensión normativa y aseguren en el ámbito social cierto nivel de bienestar para la totalidad de los ciudadanos y de la población. De aquí la importancia que tiene la decisión de reformar los organismos electorales con la pretensión, no sólo de ciudadanizar nuestros procesos políticos, sino la de arribar a una democracia que, al asegurar la participación social, asegura también su propia estabilidad institucional.

¹¹ *Ibidem*, p. 20

LA CULTURA POLITICA DEMOCRATICA

El referente central de la cultura política en un sistema es el conjunto de relaciones de dominación-sujeción, es decir, las relaciones de poder y de autoridad que son los ejes alrededor de los cuales se estructura la vida política. Es, -en otras palabras-, el imaginario colectivo construido en torno a los asuntos del poder, la influencia, la autoridad y su contraparte, la sujeción, el sometimiento, la obediencia y, por supuesto, la resistencia y la rebelión.¹² El cuestionamiento que en relación con la cultura política se hace, pretende indagar cómo percibe una población la gama de relaciones que están presentes en el ejercicio del mando y la obediencia, y de qué manera tales relaciones impactan en el ámbito político.

El universo que comprende la cultura política abarca desde las creencias, convicciones y concepciones sobre la situación de la vida política hasta los valores relativos a los fines deseables de la misma, y las inclinaciones y actitudes hacia el sistema político, o alguno de sus actores, procesos o fenómenos políticos específicos. El binomio cultura política se ha popularizado, sin que ello quiera decir que se comprenda cabalmente.

La noción de cultura política es antigua, pero el concepto propiamente dicho fue acuñado por la ciencia política norteamericana a mediados de los años cincuenta del presente siglo, en cierta medida como alternativa al concepto de ideología dominante de la escuela marxista, y por lo tanto a su enfoque

¹² *Jacqueline Peschard. La cultura política democrática, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 2. Instituto Federal Electoral, México, 1994, p.10.*

particular sobre la incidencia de las creencias, referentes simbólicos y actitudes sobre la política.

La cultura política -en el enfoque conductista- plantea que en toda sociedad existe una cultura política de tipo nacional en la que están enraizadas las instituciones políticas y que es un producto del desarrollo histórico, que se transmite de generación en generación, a través de instituciones sociales primarias como la familia, la iglesia, la escuela, y mediante un proceso denominado socialización.

Para la perspectiva marxista, en cambio, es el conjunto de creencias, valores y actitudes que comparte la mayoría de una sociedad que constituye la ideología dominante al ser producto del esfuerzo declarado de las clases dominantes, imponiendo sus códigos valorativos a través de medios formales de transmisión de los mismos, como los medios de comunicación o el sistema educativo, con el propósito de legitimar su poder económico, social y cultural. La transmisión de dichos códigos se denomina, en este caso, adoctrinamiento, porque subraya la intencionalidad del proceso y rechaza cualquier pretensión de una visión o interpretación neutral como la que sostiene el enfoque conductista.

El concepto de cultura política nació conexas al tema de la modernización, esto es, al problema de la transición de una sociedad tradicional a una moderna y al de los efectos que dicho proceso genera sobre las relaciones de poder. De hecho, el planteamiento básico del que parte la cultura política es el de la dicotomía que distingue la cultura occidental o moderna de la no occidental o tradicional. Las teorías de la modernización son, ciertamente, los intentos más explícitos de definición del fenómeno de la cultura política,

esto es, son las que mejor explican por qué y cómo se acuñó dicho concepto. La distinción entre tradición y modernidad ha sido crucial para el análisis de las culturas políticas de las naciones en proceso de desarrollo, que fueron esencialmente los casos que provocaron la construcción del enfoque sobre la cultura política.

La nota distintiva de toda sociedad moderna es la democracia,¹³ de donde deriva la importancia de la cultura política democrática y su conexión con la estabilidad política y el desempeño gubernamental que es el sostén de la supervivencia y la eficacia de un gobierno legítimo a los ojos de los ciudadanos.

El concepto de cultura política inscrito en el enfoque conductista surgió vinculado a la teoría empírica de la democracia. El trabajo pionero de principios del decenio de 1960 en el que Almond y Verba¹⁴ desarrollaron una consistente teoría sobre la cultura política con base en un análisis

¹³ *En la teoría contemporánea de la democracia confluyen grandes tradiciones de pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, es distinguida de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos; b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, en base a la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía, según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacido con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia), donde tiene origen el cambio característico del período prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república. En este sentido, lo menos que un pueblo puede merecer en la actualidad, es tener un gobierno republicano (Norberto Bobbio en Diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, siglo XXI, 1981).*

¹⁴ *Gabriel Almond y Sidney Verba, La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones, Madrid, Fundación fomento de estudios sociales y sociología aplicada, 1970.*

comparado de datos empíricos, lleva por título *The Civic Culture*, que es el término con el que los autores identificaron a la cultura política de las democracias estables y efectivas. La existencia de una cultura cívica en una población dada se puede identificar a través de métodos empíricos vgr. encuestas, sondeos, entrevistas y se puede evaluar a través de indicadores sobre los valores, creencias y concepciones que comparte la mayoría de una población.

La cultura política es -ciertamente- 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.

Existen dos grandes procedimientos para inferir las propiedades de la cultura política en cuestión: 1) a partir de las condiciones sociales y económicas y de las instituciones políticas existentes en una sociedad democrática, y 2) a partir de las acciones y actitudes que se presentan en dichos sistemas democráticos. Una combinación de los dos puede dar un panorama amplio de las características distintivas de la cultura política democrática.¹⁵

A partir del supuesto de que la cultura política es un factor determinante del funcionamiento de las estructuras políticas, Almond y Verba se propusieron

¹⁵ *Jacqueline Peschard, op., cit., p. 19*

identificar la cultura política en la que la democracia liberal puede florecer y desarrollarse mejor. Para tal efecto se plantearon buscar una fórmula de clasificación de las culturas políticas nacionales, que resultó en una matriz que vincula las orientaciones hacia la política, tales como relaciones y aspectos políticos que son internalizados con lo que denominan los objetos políticos mismos, esto es, las instituciones, actores y procedimientos políticos hacia los que se dirigen dichas orientaciones.

Tomando en cuenta estas apreciaciones, existen tres grandes tipos de orientaciones, a saber:

- a) la cognoscitiva, que se refiere a la información y el conocimiento que se tiene sobre el sistema político en su conjunto y sobre sus roles y sus actores en particular;
- b) la afectiva, que se refiere a los sentimientos que se tienen respecto del sistema político y que pueden ser de apego o de rechazo, y
- c) la evaluativa, que se refiere a los juicios y opiniones que la población tiene acerca del sistema político.

Los dos grandes objetos políticos hacia los que se dirigen estas orientaciones son: 1) el sistema político en general o en sus distintos componentes, es decir, el gobierno, los tribunales, las legislaturas, los partidos políticos y los grupos de presión, y 2) uno mismo en cuanto actor político básico.

La cultura política será más democrática en la medida en que los componentes cognoscitivos vayan ganando ventaja a los evaluativos y sobre todo a los afectivos. Así, vgr. en una sociedad democrática, las orientaciones y actitudes de la población hacia la política van dependiendo más del conocimiento que se va obteniendo sobre problemas y fenómenos políticos, que de percepciones más o menos espontáneas, que se tienen a partir de impresiones y no de información sobre los mismos. De igual manera, una población que comparte una cultura política democrática no solamente se relaciona con las instituciones que responden a las demandas de los ciudadanos -formulando decretos, disposiciones o políticas que los afectan-, sino también con aquellas que las formulan y les dan proyección a través de la organización social, es decir, tiene actitudes propositivas y no únicamente reactivas o contestatarias frente al desempeño gubernamental.¹⁶

Por lo que se refiere a la percepción que se tiene de sí mismo, compartir una cultura política democrática implica concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección en la sociedad a que pertenece.¹⁷

La forma en que las tres dimensiones se combinan y el sentido en que inciden sobre los objetos políticos, -según Jacqueline Peschard- constituyen el basamento en que descansa la clasificación de las culturas políticas que

¹⁶ *Ibidem*, p. 20

¹⁷ *Ibidem*, pp. 20-21

elaboraron Almond y Verba y que sigue siendo el referente básico para la caracterización de las culturas políticas. Estos autores distinguen tres tipos puros de cultura política:

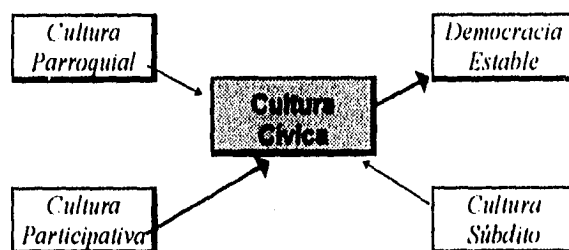
- a) la cultura política parroquial, en ésta los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política. Esta cultura política es identificada con sociedades tradicionales donde todavía no se ha dado una cabal integración nacional;
- b) la cultura política súbdito o subordinada, es aquella en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran a sí mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político y, por tanto, solamente se involucran con los productos del sistema, las medidas y políticas del gobierno y no con la formación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas, y
- c) la cultura política participativa, está presente cuando los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formación de las políticas públicas.¹⁸

La conclusión a que llegan estos autores, -puntualiza Jacqueline Pischard- es que una democracia estable se logra en sociedades donde existe esencialmente una cultura política participativa, pero que está

¹⁸ *Ibidem*, p. 21

complementada y equilibrada por la supervivencia de los otros dos tipos de cultura. En cuyo caso se trata de una cultura mixta a la que llaman cultura cívica y que está concebida en forma ideal (véase diagrama).

Teoría de la Cultura Cívica de Almond y Verba



Fuente: Jacqueline Peschard, La cultura política democrática, Instituto Federal Electoral, febrero de 1994.

La cultura cívica combina aspectos modernos con visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, es decir, a obstaculizar el desempeño gubernamental. En estas condiciones, el ciudadano se siente capaz de influir en el gobierno, pero frecuentemente decide no hacerlo, dando a éste un margen importante de flexibilidad en su gestión. El modelo de cultura cívica supone, pues, la existencia de individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsables y solidarios, o como puntualiza Jacqueline Peschard¹⁹ respaldándose en Harry Eckstein que para mantener estable a un sistema democrático se requiere de un

¹⁹ *Ibidem*, pp. 22-23

'equilibrio de disparidades', es decir, una combinación de deferencia hacia la autoridad con un sentido muy vivo de los derechos de iniciativa ciudadana. En otras palabras, la cultura cívica es una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquél en el que pesan las demandas de la población, pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, vale decir, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad.

A fin de fomentar la cultura cívica es necesario preparar a los individuos para su eventual intervención en el sistema político y crear el entorno político apropiado para que el ciudadano actúe y participe en los canales institucionales. Para lograr tal propósito es necesario que haya congruencia entre los valores e ideas que se transmiten y las estructuras en las que aquéllos se expresan.

En efecto, es en este esquema de relaciones de mutua influencia en el que debe pensarse el problema de cómo fomentar el cambio de una cultura con elementos tradicionales dominantes hacia una cultura de carácter democrático.

Hoy en día, la cultura política democrática es el ideal para las sociedades en proceso de cambio, en sentido democrático, porque constituye el mejor respaldo para el desarrollo de instituciones y prácticas democráticas. Es una barrera de contención frente a las actitudes y comportamientos anticonstitucionales que violenten la vigencia de un Estado de derecho. Al mismo tiempo, es un muro en contra de eventuales inclinaciones a la prepotencia o a la arbitrariedad del poder, ya que se resiste a reconocer autoridades políticas que no actúen con responsabilidad, es decir, que no

“equilibrio de disparidades” es decir, una combinación de deferencia hacia la autoridad con un sentido muy vivo de los derechos de iniciativa ciudadana. En otras palabras, la cultura cívica es una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquél en el que pesan las demandas de la población, pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, vale decir, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad.

A fin de fomentar la cultura cívica es necesario preparar a los individuos para su eventual intervención en el sistema político y crear el entorno político apropiado para que el ciudadano actúe y participe en los canales institucionales. Para lograr tal propósito es necesario que haya congruencia entre los valores e ideas que se transmiten y las estructuras en las que aquéllos se expresan.

En efecto, es en este esquema de relaciones de mutua influencia en el que debe pensarse el problema de cómo fomentar el cambio de una cultura con elementos tradicionales dominantes hacia una cultura de carácter democrático.

Hoy en día, la cultura política democrática es el ideal para las sociedades en proceso de cambio, en sentido democrático, porque constituye el mejor respaldo para el desarrollo de instituciones y prácticas democráticas. Es una barrera de contención frente a las actitudes y comportamientos anticonstitucionales que violenten la vigencia de un Estado de derecho. Al mismo tiempo, es un muro en contra de eventuales inclinaciones a la prepotencia o a la arbitrariedad del poder, ya que se resiste a reconocer autoridades políticas que no actúen con responsabilidad, es decir, que no

estén expuestas al escrutinio permanente de las instancias encargadas de hacerlo.

Es conveniente reconocer que los valores culturales no solamente dan apoyo y consistencia a las instituciones de una determinada sociedad, sino que pueden jugar un papel significativo en el desarrollo económico y político de la misma, promoviendo expresamente una cultura política democrática, lo cual ayuda a la construcción de instituciones y organizaciones democráticas, que es de lo que está urgida la sociedad mexicana.

La construcción de una sociedad democrática requiere, entonces, de una estrategia de varias pistas, ya que hay que promover declaradamente las bondades de los valores democráticos, a la vez que impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir de los principios de legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política, es decir, a partir de principios democráticos.²⁰

La promoción de una cultura democrática demanda de la concurrencia de las instancias estatales y de las instituciones sociales y organizaciones ciudadanas independientes. Mientras mayor influencia tengan estas últimas sobre las sociedad gracias a su prestigio, vocación democrática y penetración, mayor será el impacto que causen, con lo cual se contribuirá a la consolidación de una cultura democrática.

²⁰ *Ibidem*, pp. 46-50

LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA LA DEMOCRACIA

Un fenómeno relativamente reciente que ha ganado terreno en el esfuerzo por llegar a acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, es la llamada "ciudadanización" de varias organizaciones civiles, políticas y electorales. Fenómeno que parte de la premisa de que esas organizaciones habrán de estar constituidas por ciudadanos independientes, apartidistas, y no gubernamentales y con reconocida probidad pública. De esa forma, se incrementa la probabilidad de que tales organizaciones ciudadanas actúen y decidan en función de una meta no partidista, y a partir de su propio criterio, sin tener que dar cuenta a ningún superior jerárquico. Además, estos ciudadanos gozan de un margen de acción y de legitimidad al ser aceptados por el conjunto de los partidos que actúan en la vida política del país.

Experimento reciente es, sin duda, el éxito que ha tenido el Consejo General del Instituto Federal Electoral, durante el proceso electoral federal de 1994 y posteriormente a éste. Ello, a pesar de las críticas lanzadas por los partidos políticos cuando la actuación de los consejeros ciudadanos no les es favorable a sus intereses partidistas.

El esfuerzo para ciudadanizar estos organismos políticos tiende a generar una situación en donde la imparcialidad y la equidad sean algo cotidiano y funcional, como ciertamente ya ocurre en el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Por otra parte, el riesgo más socorrido a que pueden estar expuestas estas organizaciones cívicas, es el de partidizarse, perdiendo así

su objetivo básico de ofrecer a los ciudadanos alternativas no partidistas de participación política y social en distintos ámbitos de acción.

Es bien conocido que estas organizaciones cívicas existen en todo el mundo y que responden a preocupaciones o esfuerzos de ciertos grupos de ciudadanos por fuera del gobierno, centrándose en alguna o varias problemáticas particulares de la sociedad, vgr. defensa de niños, preservación del medio ambiente, promoción de ideas religiosas o sociales, protección de minorías de cualquier índole. Tales agrupaciones surgen en buena parte como consecuencia de la insuficiente acción -desde su óptica- del gobierno y los partidos en relación a esos problemas específicos, y en lugar de esperar que aquéllos hagan algo al respecto, toman la iniciativa de realizarlo por sí mismas, o bien presionando al gobierno y a los partidos para que lo hagan.²¹

En el ámbito específicamente político, tales organismos surgen como instancias alternativas para impulsar y promover ciertos fines que, -a su parecer-, no quedan satisfechos por los partidos políticos y por la acción gubernamental o bien abre un espacio para la participación política de ciudadanos que no pertenecen, ni quieren pertenecer a partido político alguno. En México, estas organizaciones han emanado en un contexto de una democracia insuficiente o ineficaz,²² precisamente para contribuir a su

²¹ José Antonio Crespo. *La partidización de las organizaciones cívicas*. en *Este país*. No. 54. septiembre de 1995, p. 37-38.

²² En este contexto opera una "ciudadanía de baja intensidad" en términos de Guillermo O'Donnell; sin embargo, el propósito de las organizaciones cívicas es fomentar la democracia participativa y efectiva, donde esté presente y actuante la premisa consistente en el respeto mínimo para las ideas de los demás, el reconocimiento de la existencia del otro como un ser pensante y con derecho a hacer escuchar su punto de vista y que se suponga que nadie es poseedor de la verdad absoluta. Cfr. *Ciudadanía, autoritarismo social y consolidación*

consecución: defensa del voto, protección de los derechos humanos y cívicos o promoción de una democracia eficaz. Pero al mismo tiempo, muchos de estos ciudadanos -generalmente la mayoría- no confían por diversas razones en los partidos políticos para realizar tales tareas, o simplemente quieren contribuir a su consecución sin incorporarse formalmente a algún partido político. Esta forma de participación ciudadana constituye una auténtica alternativa a la acción cotidiana de los partidos.

En la medida en que las instituciones políticas formales -gobierno y partidos- cumplen de manera más o menos satisfactoria las demandas e intereses de los distintos grupos sociales, es más probable que los ciudadanos se dediquen a otros menesteres, y a la inversa, mientras más fallen tales instituciones en ese objetivo, habrá más estímulos para la participación ciudadana autónoma, es decir, no partidista.²³

Los organismos cívicos -en el país-, concentrados en la promoción de la democracia y los derechos políticos, han organizado por iniciativa propia la observación electoral, hasta conseguir el reconocimiento legal de esta práctica.²⁴ También han hecho propuestas dirigidas a facilitar la transición a la democracia, unas veces con más éxito que otras. Su buena imagen y confiabilidad frente a partidos y ciudadanos -fundamental para el cumplimiento de sus funciones- tiene que cifrarse en su estructura y dinámica interna, en su propia actuación, y en su auténtica neutralidad en el

democrática, entrevista a Guillermo O' Donnell, en revista de Estudios políticos, cuarta época, núm. 2, México, UNAM-FCPyS, enero-marzo, 1994, pp.167-173 y Crisis de representación y nuevas formas de participación ciudadana en México de Jorge I. Brenna Becerril, en revista de Estudios políticos, nueva época, núm. 6, enero-marzo, 1995, pp. 47-69.

²³ José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 38.

²⁴ *Ibidem*

desempeño de sus funciones. La existencia de este proceso emancipador, que puede ser identificado con la modernización paulatina de la sociedad mexicana, puede ser constatada con lentos avances y retrocesos en toda la historia mexicana. Hay en los años más cercanos un momento estelar: la respuesta del pueblo de la ciudad de México ante los efectos de los sismos de 1985.²⁵

Octavio Paz percibió con gran visión la importancia del acontecimiento. Según él, la reacción del pueblo sin distinción de clases mostró que en las profundidades de la sociedad había enterrados, pero vivos, muchos gérmenes democráticos: "Semillas de solidaridad, fraternidad y asociación".²⁶ Todo parece indicar que el elemento clave fue que la población abandonó su condición clientelar y sometida. El gobierno fue inepto para organizar un esfuerzo de rescate. Careció de imaginación y de recursos, y además tuvo miedo que aquella respuesta generalizada y espontánea escapara de su control y se volviera adversa. Por ello intentó incluso desarticularla con los diversos medios con que cuenta el aparato del Estado.

²⁵ *En los últimos diez años, grupos cada vez más vastos, sectores enteros de la sociedad mexicana están prosperando en su esfuerzo de emanciparse del gobierno. Este es el hecho político y social más importante de la última década y es el más esperanzador. Cuando una parte decisiva de la población cambia la imagen que tiene del poder y deja de entenderlo como mágico, inmutable, omnipotente, y actúa en consecuencia, la masa se convierte en pueblo. Es decir, en un conjunto de ciudadanos conscientes, activos y sobre todo responsables. El ejercicio del poder queda sujeto a escrutinio. La vida política pierde su carácter privado y palaciego, y se convierte en formas de competencia y colaboración públicas. La transformación va más allá de la política, se produce la liberación de energías creadoras atrapadas por el sometimiento político. Pueden conducir a construir una economía pujante, abierta y una gran cultura porque la libertad interior es indivisible.*

²⁶ José Agustín Ortiz Pinchetti, *De súbditos a ciudadanos*, en *La Jornada*, 2 de julio de 1995, p. 7.

La acción popular -ciertamente- rebasó en pocas horas el espacio que hipotéticamente tenían las autoridades. No fue una rebelión pero sí una movilización social que demostró que la realidad interna del pueblo de la capital era de mayor madurez que la del gobierno. El resultado casi inmediato de ello fue el seguimiento de 52 organizaciones con plena capacidad para presionar al gobierno y obtener de él apoyos y recursos indispensables.²⁷

A partir de aquel triste, pero memorable suceso ha quedado establecido el carácter de los movimientos ciudadanos independientes: Solidaridad espontánea, organización intuitiva, poco soporte técnico, rechazo a las jerarquías y a la integración, y sobre todo una ruptura sistemática con la tutela y el paternalismo gubernamental.

Las organizaciones civiles han prosperado en su esfuerzo de emanciparse del gobierno; una prueba de ello son todas las tareas cumplidas por esos grupos en los últimos años. Se ha dejado de considerar al poder como algo mágico, inmutable y omnipotente, y se ha actuado en consecuencia: Ahora, la ciudadanía debe concentrar todas sus energías y toda la experiencia adquirida, en abrir una brecha para el cambio histórico más profundo que habrá de darse en el país. Para que esta nación -dice Ortiz Pinchetti-²⁸ deje de ser una monarquía alimentada por el sometimiento de los súbditos y se convierta en una república construida con base en la dignidad, la independencia y la libertad de sus ciudadanos.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem*

Evidentemente que para que exista democracia se requiere no únicamente de un gobierno abierto a la alternancia en el poder y de un sistema consolidado de auténticos partidos políticos, sino fundamentalmente de una sociedad civil fuerte, que, a través de diversas formas de intermediación, controle al gobierno -cualquiera que sea el partido que esté en el poder- y posibilite la participación cotidiana de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Con este propósito, diversos organismos civiles han elaborado propuestas que se dirigen a toda la nación, a fin de sensibilizar y hacer partícipe a la ciudadanía. En este sentido se puede citar como ejemplo el Documento para una política social alternativa, elaborado por varias redes de Organismos Civiles. En él se afirma:

" Quienes suscribimos este documento, lo hacemos con un propósito fundamental: expresar los consensos que a través de múltiples experiencias de acción compartida por el desarrollo, la justicia y la democracia, diversas organizaciones civiles hemos venido realizando. Queremos expresar nuestro propósito de participar en las decisiones que afectan a la gran mayoría de los mexicanos. Creemos que nuestra experiencia nos permite proponer formas nuevas de hacer frente a los problemas públicos del país y queremos compartirlas con la opinión pública nacional para, desde ahí, formar la voluntad necesaria a fin de que estas propuestas se conviertan en decisiones de gobierno, siempre partiendo de la voluntad ciudadana "²⁹.

Por otro lado, no es de menor importancia la propuesta legislativa denominada Ley de Fomento a las Organizaciones Civiles, que, de

²⁹ Miguel Concha, *Historia ciudadana*, en *La Jornada*, 30 de junio de 1995, p. 8.

aprobarse, daría reconocimiento jurídico a las organizaciones de ciudadanos, dada la importancia creciente que han venido teniendo para la vida pública del país.

La diversidad de acciones emprendidas por las organizaciones civiles en circunstancias críticas para el país, mismas que tienen presencia en (observación electoral, garantía de seguridad para los participantes en el Diálogo por una paz justa y digna en Chiapas, propuestas civiles para la consolidación de la paz y la democracia, entre otras), lo cual les ha valido sin eufemismos tener un peso moral, que en la actualidad se constituye como su principal capital político y que es un signo claro del fortalecimiento de la sociedad civil en México. El Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas que tuvo lugar en la ciudad de México los días 30 de junio y 1 de julio de 1995, es sin duda un momento significativo de expresión de la riqueza de pensamiento y diversidad organizacional acumulada por tales agrupamientos.³⁰

La finalidad de estas acciones preparadas por organizaciones civiles desvinculadas de la tutela gubernamental, busca en todo caso la promoción de consensos en torno a las condiciones generales para la construcción de la democracia, que incluye tanto la realización de elecciones libres y transparentes, como la creación de condiciones para una vida digna para todos y la participación cotidiana de la ciudadanía en las decisiones públicas que conciernen a todos los mexicanos.

³⁰ *Ibidem*

EL IMPACTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. El régimen democrático fomenta la participación ciudadana³¹ en la esfera pública. La esfera pública, según las doctrinas democráticas, es competencia de todos y la participación ciudadana una condición para que el propio sistema se reproduzca.

Es pertinente preguntarse ¿por qué se participa? se participa porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y la gama de problemas presentes de una porción de la sociedad; la sociedad participa para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; se participa, en suma, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación.

La participación más comúnmente conocida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las

³¹ *Por la vía electoral, mediante referendos, plebiscitos, actividad partidista en campañas de diferente tipo, la democracia supone una participación ciudadana recurrente. La democracia supone un espacio público significativo, medios para la participación, respeto irrestricto de los ciudadanos y las condiciones necesarias para hacer posible la vida democrática.*

organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. En otras palabras, esta participación debe entenderse como una forma de controlar y moderar el poder inevitable otorgado a los representantes políticos.

La participación, ciertamente, no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría. Sin embargo, lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.

Los principios fundamentales de la participación ciudadana en la democracia son la representación, la responsabilidad, la tolerancia, la convivencia de la diversidad y la solidaridad, a los que a continuación me referiré.

a) La representación. Es en este punto donde comienza a plantearse la separación y, al mismo tiempo, la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana. Si para las antiguas ciudades griegas participar y representarse eran una y la misma cosa, y a lo largo de los siglos del periodo medieval sólo era aceptada la representación de Dios personificada por los reyes y su voluntad personal de escuchar a veces a ciertos representantes del pueblo, para la época moderna ya no cabe la idea de la representación más que ligada al gobierno: nuestros representantes son nuestros gobernantes, y sólo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente nos representan. Se trata de la primera idea cabalmente democrática que acuñó la humanidad y hasta la fecha sigue siendo la más importante de todas: arrebatarse el

organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. En otras palabras, esta participación debe entenderse como una forma de controlar y moderar el poder inevitable otorgado a los representantes políticos.

La participación, ciertamente, no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría. Sin embargo, lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.

Los principios fundamentales de la participación ciudadana en la democracia son la representación, la responsabilidad, la tolerancia, la convivencia de la diversidad y la solidaridad, a los que a continuación me referiré.

a) La representación. Es en este punto donde comienza a plantearse la separación y, al mismo tiempo, la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana. Si para las antiguas ciudades griegas participar y representarse eran una y la misma cosa, y a lo largo de los siglos del periodo medieval sólo era aceptada la representación de Dios personificada por los reyes y su voluntad personal de escuchar a veces a ciertos representantes del pueblo, para la época moderna ya no cabe la idea de la representación más que ligada al gobierno: nuestros representantes son nuestros gobernantes, y sólo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente nos representan. Se trata de la primera idea cabalmente democrática que acuñó la humanidad y hasta la fecha sigue siendo la más importante de todas: arrebatarse el

mando político, la soberanía, a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al conjunto del pueblo.³² De ahí la importancia de aquellas revoluciones: la americana y la francesa de finales del siglo dieciocho: nunca antes -ciertamente- se había gestado un movimiento político de igual trascendencia para darle el poder al pueblo.

Dos términos -participación y representación- que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero que se necesitan recíprocamente: participación que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos.

La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad de un sistema político que, generalmente, suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos.³³

³² Mauricio Merino. *La participación ciudadana en la democracia. cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 4. Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 21*

³³ *Los cambios a los que se ve sometida una sociedad en modernización se extienden más allá de las fronteras del ámbito económico donde se originan. La explosión de aspiraciones, de no hallar canales adecuados para satisfacerse, da lugar a presiones que amenazan la estabilidad de los*

De modo que las democracias modernas se mueven entre ambas aspiraciones, en busca de aquel equilibrio entre demandas y capacidades de respuesta; entre participación ciudadana³⁴ y capacidad de decisión del gobierno.³⁵

b) La responsabilidad es una de las virtudes públicas que es necesario considerar. Si antes dijimos que los monarcas absolutos eran responsables únicamente ante Dios; posteriormente se cuestiona si el soberano es únicamente responsable ante Dios o también ante el pueblo, presentándose en dos vertientes... la añeja disputa de si el pueblo ha transmitido o solamente concedido el poder al soberano;³⁶ en tanto, los representantes políticos del Estado moderno han de responder ante el pueblo -el electorado- que los nombró. En efecto, los votos no les conceden una autoridad ilimitada, sino la obligación de ejercer el poder público en beneficio de la sociedad ante la cual en un régimen democrático, los gobernantes responden de sus actos.

sistemas políticos. El desafío al que se enfrentan las sociedades en proceso de modernización consiste en poder emprender su correspondiente transformación institucional, es decir, en lograr establecer nuevas estructuras políticas y, por tanto, nuevas relaciones de poder, capaces de recoger las demandas de las fuerzas sociales surgidas del proceso de transformación social.

³⁴ *El ciudadano de nuestros días está lejos de la obediencia obligada que caracterizó a las poblaciones del mundo durante prácticamente toda la historia de la humanidad. La conquista de los derechos civiles, políticos y sociales condujo finalmente al régimen democrático, misma que cubrió un largo trayecto y que aún está en proceso de afianzamiento.*

³⁵ *Mauricio Merino, op., cit., pp. 27-40*

³⁶ *Norberto Bobbio, Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política. Breviario No. 487. FCE, trad. de José F. Fernández Santillán. 3a. reimpresión, 1994, p. 25.*

Por su parte la responsabilidad de sus súbditos no era como la que han conocido las democracias modernas, porque ellos no participaban en la confección de las leyes que los regían. Los ciudadanos aún no habían conquistado las libertades que nos parecen tan naturales: los derechos intrínsecos a la vida del ser humano. Ser libre, en cambio, es ser responsable. ¿Ante quién? Ante los individuos con quienes se comparte la libertad. "Y en ese sentido, la participación ciudadana en la democracia es también una forma de influir y de dejarse influir por quienes comparten la misma libertad de participar. Responsables ante nosotros y ante los demás, pues el propio régimen de libertades que hace posible la participación es, al mismo tiempo, su primera frontera. En otras palabras, sería absurdo que la participación llevara hasta el extremo de destruir la posibilidad misma de participar. Ese era el riesgo que temían los griegos, y es el mismo que obliga a tener presente la responsabilidad de los ciudadanos frente a la construcción y la consolidación de la democracia".³⁷

c) Otro valor democrático importante que conviene recordar es la tolerancia, es decir el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida, o bien como la conceptualiza Luis F. Aguilar,³⁸ categorizándola como la virtud cívica en un sentido mínimo de aceptación de la diferencia y en un sentido mayor de reconocimiento y respeto de ésta. Tolerar, en efecto, no significa aceptar siempre lo que otros opinen o hagan, sino reconocer que nadie tiene el monopolio de la

³⁷ *Mauricio Merino, op., cit., pp. 53-54*

³⁸ *Luis F. Aguilar, La tolerancia en política, en Este país, tendencias y opiniones, número 55, octubre 1995, pp. 4-10.*

verdad y aprender a respetar los puntos de vista ajenos. ¿Por qué se relaciona esto con la participación ciudadana?

Porque si la representación política se integra a través de los votos, y éstos suponen una primera forma de aceptar y de respetar las posiciones de los demás, la participación se construye necesariamente a través del diálogo: de la confrontación de opiniones entre varios individuos independientes, que han decidido ofrecer una parte de sus recursos y de su tiempo en busca de objetivos comunes, pero que también han decidido renunciar a una porción de sus aspiraciones originales para cuajar una acción colectiva. Sin tolerancia, la participación ciudadana sería una práctica inútil: no llevaría al diálogo y a la reproducción de la democracia, sino a la confrontación y la guerra.³⁹

d) Convivir en la diversidad de formas de vida, de pensamiento ideológico, formas de organización, manera de conducirse, modus operandi, requiere de una sociedad tolerante. En este sentido, el no hacer de los demás, -de los otros- enemigos irreconciliables, al abrir un conducto institucional para su expresión, al permitir la competencia en un marco institucional, al abrir la puerta para la alternancia pacífica: la convivencia de la diversidad de puntos de vista, ideologías e intereses se hace posible. Y ante un mundo que se fragmenta por motivos étnicos, religiosos e ideológicos, nunca estará de más subrayar las posibilidades y bondades de la coexistencia de la diversidad.

³⁹ *Mauricio Merino. op., cit., p. 54*

Para el autoritario las naciones deben ser bloques monolíticos; para los demócratas son sociedades donde coexiste la diversidad. Hacerse cargo de la democracia y ofrecerle cauces de expresión a la vida democrática siempre será más edificante, lo contrario sería la intolerancia, lo cual indefectiblemente lleva a la violencia.

e) La solidaridad que es un término difícil y controvertido, sin embargo, nació desde los primeros momentos de la Revolución francesa, esa revolución de occidente que iba en busca de libertad, igualdad y fraternidad, y que las encontró, legándolas con el tiempo, a toda la humanidad. En efecto, la idea de la solidaridad, siendo tan antigua, tiene que recrearse en el futuro. Pero el matiz con la idea fraterna es pertinente: si ésta se encuentra ligada a la caridad como un acto simultáneo de generosidad y de salvación individual, la solidaridad tiene que ver con la sobrevivencia de todos. "La fraternidad se establece entre individuos: es una relación entre personas, por sí mismas. La solidaridad, en cambio, quiere abarcar a la sociedad, pero sobre todo pretende surgir de ella. Ningún gobierno puede dar solidaridad como tampoco puede dar democracia, porque ambas se desprenden de la convivencia entre ciudadanos. De modo que la solidaridad es algo más que un acto caritativo: es un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor".⁴⁰ En este sentido, sectores importantes de la sociedad mexicana desvinculados del gobierno y de los partidos políticos se han manifestado espectacularmente en diversas ocasiones

⁴⁰ *Ibidem*.

constituyendo verdaderos hitos en el devenir de la historia reciente del país.

En este orden de ideas, de tiempo en tiempo, fuerzas sociales de signo opuesto al de las que dominan, suelen provocar sacudidas en el sistema del predominio antidemocrático y revelar lo ilusorio del discurso gubernamental. Hasta ahora, en esos terremotos políticos lo más importante ha sido la reiteración de la vitalidad de las voluntades ciudadanas independientes, cuyo proyecto de nación y de organización estatal tiene perspectivas diferentes a las de quienes gobiernan. "Tales han sido los casos, para mencionar sólo algunos momentos culminantes: huelgas ferrocarrileras y magisteriales de fines de los cincuenta, el llamado movimiento estudiantil-popular de 1968, la organización ciudadana durante los sismos de 1985, la movilización social durante la campaña presidencial y las elecciones de 1988 y el levantamiento zapatista de 1º enero de 1994".⁴¹

⁴¹ Enrique Calderón y Daniel Cazés. *Tecnología ciudadana para la democracia, una guía de observación electoral independiente*, colección: *La Democracia en México. la jornada ediciones, centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades UNAM, 1994, p. 16.*

SEGUNDA PARTE

EL CONSEJO GENERAL EN LA ORGANIZACION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El surgimiento del conflicto chiapaneco, la suscripción de los candidatos de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática a la Presidencia de la República de los 20 Compromisos por la Democracia y el Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia. Acontecimientos todos acaecidos en enero de 1994; tuvieron como resultante y expresión entre marzo y mayo de ese mismo año la reforma electoral, que comprendió al artículo 41 de la Constitución y un total de 31 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacándose básicamente tres aspectos:

- a) El hecho de que la función estatal de organizar las elecciones deja de ser atribuida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, correspondiendo ahora esa función directamente al Instituto Federal Electoral en su carácter de organismo público autónomo, y señalándose que en su integración concurren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos y los ciudadanos.
- b) Se refuerza el carácter autónomo del Instituto Federal Electoral, al añadirse a sus principios rectores el de independencia.
- c) Se fortalece la imparcialidad de la autoridad electoral, mediante la "ciudadanización" de sus órganos decisorios, al sustituirse en el Consejo General la figura de "consejeros magistrados": electos por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República y

siendo requisito obligatorio ser Licenciado en Derecho por la figura de "consejeros ciudadanos": propuestos y votados por los grupos parlamentarios de la misma Cámara, sin que sea requisito obligatorio ser Licenciado en Derecho y eliminarse en estos órganos el voto de los representantes de los partidos políticos, que ahora sólo participan con voz, después de 48 años en que formaron parte de la entidad electoral con facultades de decisión.

La resultante más significativa para propiciar el arribo a la democracia en México, fue la reforma de 1994 a la legislación electoral, la cual dota al Consejo General, en su calidad de órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, facultándolo para dictar las resoluciones y los lineamientos que el mismo habrá de seguir. El Consejo General está integrado cuantitativamente de la siguiente manera:

- a) Un consejero del Poder Ejecutivo, que es el Secretario de Gobernación, quien lo preside.
- b) Cuatro consejeros del Poder Legislativo, que recaen en un diputado y un senador propuestos en cada Cámara por el grupo parlamentario de la mayoría; y un diputado y un senador propuestos por el grupo parlamentario de la primera minoría de cada Cámara.
- c) Seis consejeros ciudadanos, electos por lo menos con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

d) Un representante designado por cada uno de los partidos políticos nacionales, - seis- con derecho a voz pero sin voto. (gráfica I)

Es importante destacar que la legislación reglamentaria prevé que el Director General y el Secretario General del Instituto Federal Electoral asistan a las sesiones del Consejo General con derecho a voz pero sin voto. Se precisa que la Secretaría del Consejo General esté a cargo del Secretario General del Instituto.

En otro orden, el Consejo General, cualitativamente está integrado por 11 miembros con derecho a voz y voto: seis consejeros ciudadanos, cuatro consejeros del Poder Legislativo y el Presidente del Consejo General, que es el Consejero del poder Ejecutivo Federal y recae en el Secretario de Gobernación. Un representante partidista por cada uno de los partidos políticos nacionales, mismos que tienen derecho a voz pero no a voto.

Si se considera únicamente a los once integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto, la representación de los consejeros ciudadanos equivale al 54.5%; la del Poder Legislativo al 36.4%; y la del Poder Ejecutivo a sólo el 9.1% restante. (gráfica II)

Los Consejos Locales son órganos constituidos temporalmente en cada una de las entidades federativas para asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, en su respectivo ámbito espacial de competencia.

Los Consejos Locales se integran por:

- a) Dos miembros de las Juntas Locales Ejecutivas respectivas: el Vocal Ejecutivo, con derecho a voz y voto; y el Vocal Secretario, con derecho sólo a voz.
- b) Seis consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto nombrados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
- c) Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales, con derecho a voz pero sin voto. (gráfica III)

Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de cada Junta Local pueden concurrir a las sesiones con voz pero sin voto.

Si se consideran las cifras agregadas de los miembros con derecho a voz y voto, correspondientes a cada uno de los 32 Consejos Locales, se tiene que la representación de los consejeros ciudadanos asciende al 86%, y la de los funcionarios de la Junta Local Ejecutiva al 14% del total. (gráfica IV)

Cabe señalar que la reforma de 1993 a la legislación electoral le confiere a los 32 Consejos Locales la atribución de realizar las declaraciones de validez de las elecciones de senadores, así como de expedir las constancias correspondientes de asignación a la fórmula de primera minoría; en tanto que la reforma 1994 fortaleció las funciones de estos órganos de dirección, asignándoles atribuciones que anteriormente correspondían a las Juntas Locales, particularmente la determinación de los topes de campaña

correspondientes a las elecciones de senadores y la acreditación de los observadores electorales nacionales.

Los Consejos Distritales son los órganos de dirección que se constituyen sólo en periodos de proceso electoral en cada uno de los 300 distritos, con el objeto de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones electorales, así como los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores en su respectivo ámbito espacial de competencia.

Los Consejos Distritales se integran de la siguiente forma:

- a) Dos miembros de las Juntas Distritales Ejecutivas respectivas: el Vocal Ejecutivo, con derecho a voz y voto; y el Vocal Secretario sólo con derecho a voz.
- b) Seis consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto, nombrados por el Consejo Local respectivo a propuesta de la Junta Local Ejecutiva.
- c) Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales con derecho a voz pero sin voto. (gráfica V)

Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de cada Junta Distrital concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.

En este sentido, si se consideran las cifras agregadas de los miembros con derecho a voz y voto en cada uno de los 300 Consejos Distritales, se tiene

que la representación de los consejeros ciudadanos equivale al 86% y la de la Junta Distrital Ejecutiva al 14% del total. (gráfica VI)

Con motivo de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, se adicionó a los Consejeros Distritales la atribución de realizar la declaración de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa, así como la de expedir las constancias de mayoría y validez correspondientes. Asimismo, tal como sucedió con los Consejos Locales, la reforma de 1994 fortaleció las funciones de los Consejos Distritales, asignándoles atribuciones que anteriormente correspondían a las Juntas Distritales Ejecutivas, particularmente la determinación de los topes de campaña correspondientes a las elecciones de diputados de mayoría y la acreditación de los observadores electorales nacionales.

LA PROBLEMÁTICA DE LA CIUDADANIZACIÓN DEL CONSEJO GENERAL.

Para la segunda quincena de marzo de 1994, los tres partidos políticos más significativos, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática logran llegar a un entendimiento preliminar que daría paso a la tercera reforma electoral del sexenio salinista. Tal acción reformativa se perfilaba de particular relevancia, en razón de que afectaría la integración de los órganos electorales, lo cual no se había visto en la historia electoral reciente.

Es de destacarse que para 1989, año en que se da la primera reforma electoral del pasado sexenio, se modificó el sistema de integración del máximo órgano electoral federal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, atemperando la proporcionalidad de la representación partidista y diversificando la de las Cámaras del Congreso de la Unión. A ese fin, la fórmula estableció que el partido mayoritario tendría un máximo de cuatro representantes, y las minorías se harían representar en forma también proporcional a su resultado en la elección inmediata anterior. La representación de las Cámaras se amplió a la primera minoría en cada una de ellas, con lo cual se logró un saludable efecto de equilibrio de acuerdo a la composición del Congreso derivado de los resultados comiciales de 1988.

No obstante, el cambio más significativo se produjo, ciertamente, al incorporarse una nueva figura a los organismos electorales, la de los consejeros ciudadanos, que en el caso del Consejo General del Instituto Federal Electoral fueron llamados, constitucional y legalmente "Consejeros

Magistrados". Esos consejeros fueron ideados con la pretensión de garantizar el equilibrio dentro de los organismos electorales: debían operar como un factor que evitase que un partido o alianza de partidos pudiesen tener mayoría predeterminada -como habla ocurrido en 1988- en los órganos electorales. El principio asumido por todos los partidos era que la suma de parcialidades -expresada en las representaciones partidista- no podía producir la imparcialidad exigida a las autoridades electorales. (cuadro I)

En aquel año de 1989, -recuerda Jorge Alcocer-⁴² que el Partido Mexicano Socialista propuso explorar una fórmula aún más radical: suprimir el voto de los partidos en los órganos electorales, a fin de terminar con la negativa tradición -vistos sus resultados- de representaciones que operan como juez y parte en sus propias causas. La propuesta no prosperó y fue desechada sin mayor discusión, optándose por la llamada "proporcionalidad atemperada" que había sido formulada por los delegados panistas en esas negociaciones.

Diversas fueron las circunstancias, pero la de mayor peso fue la ausencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los consensos que produjeron las reformas de 1990 y 1993, el tema de la integración de los

⁴² Jorge Alcocer, *Ciudadanización*, revista *Proceso* No. 907/marzo 21/1994. Desde el año de 1946 los partidos políticos han formado parte de los organismos electorales federales con voz y voto. Más específicamente, hasta la fecha, dos han sido las fórmulas aplicadas para su participación: a) desde 1946 y hasta 1985 cada partido político con registro contó con un representante con iguales derechos; b) en la reforma de 1986, que da vida al Código Federal Electoral, en el que se instituyó la representación proporcional de los partidos ante los órganos electorales; el resultado de la aplicación de esta fórmula fue negativo, el PRI llegó a acreditar el tope máximo legal que operó en 1988 (Véase Patiño Carmarena Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, 1994, p. 353 y s. y *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, Secretaría de Gobernación, 1991).

organismos electorales siguió siendo parte del litigio electoral. Aunque la discrecionalidad de los órganos electorales fue cortada casi totalmente mediante la propia ley, el llamado factor de equilibrio que tuvo su expresión en -los consejeros magistrados y ciudadanos-, no lograron ser respuesta cabal a la demanda opositora de imparcialidad de los organismos electorales.

La reforma de 1993 no tocó la forma de integración de los organismos electorales; los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, autores de la reforma de 1989-1990, no consideraron necesario volver a tocar el punto relativo a la integración de los organismos electorales y el PRD -inmerso en uno más de sus conflictos internos- simplemente llegó tarde a la negociación y volvió a quedar fuera del acuerdo para la reforma.⁴³

En 1994, con motivo de las nuevas negociaciones abiertas a raíz del conflicto en Chiapas y la firma del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, el PRD logró reintroducir el tema de la integración de los órganos electorales y retomó la idea del extinto Partido Mexicano Socialista de 1989 hasta convertirlo en el centro del debate de una nueva reforma. El acuerdo interpartidista prosperó.

La reforma concluyó en el mes de mayo y fueron modificados los órganos electorales, sometiéndose a una radical transformación, no vista desde la creación, a mediados de los años cuarenta, de la Comisión Federal Electoral. En efecto, los partidos políticos perdieron el voto en los órganos de dirección electoral a todos los niveles: federal, estatal y distrital, cambiando su representación mediante una fórmula estrictamente paritaria

⁴³ *Ibidem*

que les otorga un representante con voz sin voto en cada órgano electoral.
(cuadro II)

En el Consejo General se produjeron otros cambios significativos: el presidente del Consejo, por consenso de los partidos, sigue siendo, por ley, el Secretario de Gobernación comisionado del Poder Ejecutivo Federal, pero ya no tiene voto de calidad en caso de empate.

La naturaleza y el papel de los consejeros magistrados experimentó un cambio radical: por un lado, se suprimió el requisito de poseer título profesional de abogado para ocupar ese cargo, cambiando asimismo su denominación por la de "consejeros ciudadanos". Por otro lado, también se cambió el sistema de propuesta, que pasa de ser facultad del Presidente de la República a serlo de los grupos parlamentarios de los partidos representados en la Cámara de Diputados. (cuadro III)

Los consejeros ciudadanos en funciones en el Consejo General son, sin duda, personalidades de reconocido prestigio en la sociedad, lo que garantiza un sano juicio e imparcialidad en sus opiniones. Pero el cambio de mayor trascendencia radica en que al perder los partidos políticos su derecho de voto, esos ciudadanos han pasado a ser "factor de equilibrio", esto es a ser el elemento decisorio en las votaciones en el Consejo General, pues tienen, por sí mismos, el 56% de los votos posibles en dicho órgano. (cuadro IV)

La reforma se ha expresado en las entidades federativas y distritos electorales en un cambio similar, aunque de mayor profundidad en términos de votaciones. En los llamados Consejos Locales y Distritales, que son los

órganos de dirección del Instituto Federal Electoral en cada uno de esos niveles territoriales, los partidos están representados de la misma forma que en el Consejo General, esto es, un representante de cada partido con voz y sin voto. Las decisiones son tomadas por siete integrantes de cada uno de esos órganos, de los cuales uno es el vocal ejecutivo, que actúa como presidente de cada consejo, y seis consejeros ciudadanos que han sido ya nombrados: en términos numéricos, los ciudadanos tienen el 86% de los votos posibles, 6 de 7. En el caso de los Consejeros Locales, los nombramientos fueron hechos por el Consejo General, y aquéllos nombraron a su vez a los consejeros ciudadanos de los Consejos Distritales, actos en los que los partidos políticos tuvieron voz y voto, pues fueron realizados entre el mes de noviembre de 1993 a enero de 1994.⁴⁴

La reforma a tres meses de las elecciones federales de agosto de 1994, ha provocado la "ciudadanización" de todos los órganos de dirección electoral federal en un cambio sin precedente, no sólo para México, sino para muchas naciones democráticas. Parece que existe consenso en el sentido de que la fórmula fue buena y momentáneamente sirvió para dar credibilidad a las elecciones generales de 1994; sin embargo, para dar estabilidad y credibilidad a las autoridades electorales resultó insuficiente, y ahora el reclamo es el de una nueva reforma electoral, la cual está en marcha, particularmente en lo que concierne a la conformación de los órganos electorales de dirección del Instituto Federal Electoral.

⁴⁴ *Ibidem*

LOS CONSEJEROS CIUDADANOS ELECTORALES: UNA EXPERIENCIA RECIENTE

En estos momentos de despertar democrático, la figura de los Consejeros Ciudadanos se está multiplicando. La existencia de éstos se ha generalizado en los órganos electorales en todo el país. Hoy están integrados en la totalidad de los consejos del Instituto Federal Electoral y en la generalidad de los órganos electorales de los estados. Más aún, en la capital de la República su presencia es de naturaleza diferente a la electoral, convirtiéndose en una figura de representación ciudadana-vecinal, a la cual no me referiré en el presente trabajo. Esta multiplicación se debe a la desconfianza que el común de la gente tiene hacia los políticos profesionales actuantes.

La falta de credibilidad de los mexicanos respecto de las autoridades electorales integradas por el gobierno y los partidos políticos, originó la existencia formal y material de los consejeros ciudadanos en el seno de los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales de México. La última reforma del sexenio salinista incluyó a ciudadanos independientes y apartistas en el Consejo General del Instituto Federal Electoral e igualmente en los consejos estatales y distritales. La presencia de estos ciudadanos sirvió para que la gente aceptara como buenos los resultados de las elecciones federales de 1994. Las legislaciones estatales electorales poco a poco fueron imitando a la federal. Actualmente todos los órganos electorales de las entidades federativas se encuentran ciudadanizados.

La ciudadanización de las autoridades electorales -desde su inicio- ha ido mostrando su eficacia e imparcialidad.⁴⁵ Ante el escepticismo de sectores importantes de la población, los Consejeros Ciudadanos Electorales han demostrado que un grupo de hombres y mujeres comunes, respetables e independientes del gobierno y de los partidos, puede tener en sus manos la organización del proceso electoral y reforzar la credibilidad y confiabilidad de las elecciones. La generalidad de los Consejos Electorales total o parcialmente ciudadanizados han pasado -ciertamente- su prueba en los últimos años y han salido bien librados. Téngase, por ejemplo, las elecciones locales de Jalisco, Guanajuato y Michoacán, por señalar sólo una región de estados del país. De esta actuación deriva su desarrollo, propagación y fortalecimiento político ante la opinión pública.

La prueba más contundente de tal eficacia, utilidad y viabilidad de la ciudadanización de los órganos electorales es que la última reforma electoral salinista de 1994 se produjo bajo el impacto en la conciencia nacional de la rebelión campesina en Chiapas. Se quiso evitar que las elecciones terminaran en un choque de trenes. El gobierno cedió: un grupo de consejeros ciudadanos se convirtió en mayoría en el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁴⁵ José Agustín Ortiz Pinchetti, recuerda que la labor de los consejeros ciudadanos no ha estado exenta de críticas de los partidos políticos, puntualizando que: cuando nosotros aprobamos, con reservas, el padrón en 1994, nos llamaron "pristas", y cuando hemos criticado los abusos electorales contra la oposición nos llaman "propanistas" o "properredistas". No somos rupturistas, de nuestras acciones han tenido conocimiento previo las más altas autoridades y los jefes de los partidos. Somos imparciales pero no neutrales, (es decir indiferentes, indiferenciados o inertes). Estamos de lleno en la lucha por establecer la democracia: Queremos hacer propuestas para una reforma político-electoral profunda y definitiva. Servimos a México, no a los partidos ni al gobierno

Estos "funcionarios" atípicos ahí tuvieron su origen. Visto a distancia, el cambio no tuvo tanta importancia. La estructura burocrática piramidal del Instituto Federal Electoral, que es la que determina la organización de las elecciones, permaneció en las manos de los mismos funcionarios. El Consejo General reinaba, pero no gobernaba. Todo su funcionamiento administrativo descansaba en el Director General designado por el Presidente de la República con tal número de atribuciones que lo convertía en un poder autónomo.⁴⁶

Este esquema de una doble esfera de competencia, puntualiza José Agustín Ortiz Pinchetti⁴⁷ "... hubiera resultado insoportable de no haber mediado la flexibilidad del entonces presidente del Consejo General, Jorge Carpizo, quien no sólo no abusó de sus funciones sino que facilitó tanto como pudo los cambios". Contó también la eficacia del Director General del Instituto Federal Electoral, Arturo Núñez Jiménez, quien no fue removido de su cargo porque existió consenso de los partidos políticos para que siguiera ahí como responsable.

Por la posición de imparcialidad, crítica a la inequidad en los procesos electorales, honestidad en su conducción pública, ciertas personalidades autoritarias han orquestado ofensivas contra consejeros ciudadanos electorales, utilizando posiciones en diferentes trincheras, desde puestos concejiles municipales, hasta gobernadores, diputados locales, contratando a comunicadores sin escrúpulo. Esto no debe sorprender a nadie, los consejeros ciudadanos así lo entienden, pues si éstos trabajan activamente

⁴⁶ José Agustín Ortiz Pinchetti. *¿A quién sirven los consejeros ciudadanos?* en *La Jornada* 16 de julio de 1995.

⁴⁷ *Ibidem*

en favor de la democracia y dejan de ser figuras decorativas, seguramente serán atacados por los enemigos de la transición a la democracia. Con claridad meridiana -Ricardo Pozas Horcasitas- explica esta reacción: "Mucha gente dentro del sistema siente terror cuando elementos que adquieren importancia simbólica no pueden ser controlados, cooptados o marginados".⁴⁸

La conducción de los consejeros ciudadanos en el desempeño de sus funciones es la prueba más palpable de que para su actuación no acepten "presiones" de ninguna índole. Estos deben ser imparciales pero no neutrales.

Los consejeros ciudadanos están -ciertamente- en el centro de los fenómenos electorales y tienen una gran responsabilidad para sacarlos adelante con la calidad y la confiabilidad que el pueblo de México requiere. Por ello, aunque por ley tienen la obligación de ser imparciales, no deben ser neutrales. La imparcialidad implica no tomar partido por ninguno de los actores políticos. Atender por sus méritos los asuntos de su competencia que sean sometidos para su análisis y evaluándolos independientemente de quienes estén involucrados en ellos.

Por el contrario, la neutralidad implica indiferencia, alejamiento o inactividad frente a los hechos e implicaría de su parte el abandono de sus responsabilidades, falta de creatividad e incluso carencia de civilidad.

⁴⁸ José Agustín Ortiz Pinchetti. *Los consejeros electorales: Ovídense de la neutralidad*, en *La Jornada* 19 de noviembre de 1995.

Toda actuación pública, sin duda, conlleva la realización de actividades y a la toma de posiciones frente a ellas. De tal suerte que, los consejeros que participaron en la organización de los comicios han visto y siguen viendo con gran preocupación las deficiencias que todavía aquejan a nuestros sistemas electorales federal y locales y los resultados de las elecciones, independientemente de quien gane.⁴⁹ Por ello, moral y jurídicamente no pueden ser neutrales, sino que deben, como lo han demostrado, ser imparciales. La prueba está a la vista de los mexicanos.

Las elecciones de 1994 fue un evento altamente esperanzador a pesar de haberse dado en un ambiente ominoso e incierto. Los logros de los consejeros ciudadanos se traducen en empujar la aprobación de varios acuerdos para salvaguardar el uso del padrón; criticar las inequidades del proceso electoral, en el acceso de los partidos a los medios de comunicación y recursos financieros; denunciar la ineficacia de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales; impulsar y defender la participación de observadores en la jornada electoral, y a la luz de sus experiencias elaboraron una dura crítica a los aspectos débiles del proceso y propusieron una agenda para una nueva reforma electoral.⁵⁰

Cinco de las seis consejeros ciudadanos que están integrados al órgano superior de dirección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en noviembre de 1994, presentaron un documento de propuesta de agenda para una nueva reforma electoral integral y definitiva que comprende 49 principios, enunciados y tesis, reagrupados en cuatro grandes rubros, a

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ José Agustín Ortiz Pinchetti, *¿A quién sirven los consejeros ciudadanos? en La Jornada 16 de julio de 1995.*

saber: a) principios rectores, órganos y procedimientos electorales; b) condiciones de la competencia; c) democratización de la representación, y d) partidos, asociaciones políticas y coaliciones. Esfuerzo de los consejeros ciudadanos que ante la sociedad los enaltece, y en relación con los actores políticos se colocan con toda dignidad a la vanguardia de la transición política de la sociedad mexicana.

Lo cual no quiere decir que se habrán de convertir en los árbitros de la política mexicana. En los foros convocados por el Instituto Federal Electoral en julio de 1995, se presentaron ponencias en que se proponía sujetar a los consejeros ciudadanos electorales a un sistema de responsabilidades públicas. La idea es muy aceptable, pues el mal uso de su investidura debe tener una sanción, lo cual es factible incluirse entre las reformas que se están discutiendo por los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación que próximamente se enviarán al congreso. Mas lo importante es que estas limitaciones induzcan a un comportamiento imparcial y eficaz, que no permita que los consejeros ciudadanos electorales sean convertidos en mascarada de sistemas electorales simulados, inequitativos, y antidemocráticos.⁵¹

En este orden de ideas, Emilio Chuayffet al tomar posesión como presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral -puntualizó-, "la imparcialidad no es hija de la neutralidad política".⁵² En estas condiciones, los consejeros deben estar permanentemente luchando en sus trincheras por la transición democrática del país.

⁵¹ José Agustín Ortiz Pinchetti, *Los consejeros electorales: Olvidense de la neutralidad*, en *La Jornada* 19 de noviembre de 1995.

⁵² *Ibidem*

Los consejeros ciudadanos electorales, han contribuido decididamente al avance logrado y por lograrse en el ámbito electoral y democrático de nuestro país. Ellos tienen, ciertamente, la obligación política y moral de combatir los vicios que todavía gravitan en los procesos electorales, mismos que deben ser erradicados, para que las elecciones sean lo que la teoría postula que deben ser: fuente de legitimidad para el gobierno y posibilidad para que los ciudadanos opten entre las diferentes ofertas.

¿ EXISTE VOLUNTAD POLITICA PARA EL ARRIBO A LA DEMOCRACIA?

Durante los últimos años muchos mexicanos se han pronunciado por una transición democrática pactada, es decir, por un acuerdo sustantivo entre todas las fuerzas políticas y sociales capaz de asegurar, sin episodios demasiado traumáticos, el paso del viejo régimen a una democracia moderna.

Esta pretensión, apenas atisbada en algunos momentos críticos, como en enero de 1994, nunca se rechazó de plano, pero tampoco fue asumida sin cortapisas por quienes eran -son todavía- sus obligados protagonistas: el gobierno de la república, los partidos en pleno, las heterogéneas fuerzas de la sociedad civil, los medios de comunicación y la intelectualidad, en suma, los llamados "poderes fácticos",⁵³ sin cuyo asentimiento es prácticamente imposible avanzar sin graves contratiempos.

En las actuales circunstancias la crisis de credibilidad se ha transformado ahora en un problema de subsistencia para el nuevo gobierno. No obstante, en esta ocasión el esfuerzo de transformación política no parece desprenderse únicamente de la necesidad, sino, muy probablemente, de una voluntad sentida de cambio, a juzgar por las apariencias, los discursos, las conversaciones, las actitudes, hay un afán de democratizar al país en el centro del sistema político, en el poder presidencial.

⁵³ Adolfo Sánchez Rebolledo, *La transición pactada*, *La Jornada* 15 de junio de 1995.

En un estado democrático la opinión y la voluntad ciudadana juegan un papel esencial. Es precisamente la correspondencia del sentir y del quehacer ciudadano con el orden establecido lo que define a un estado democrático. Esa correspondencia difícilmente se podrá lograr si el ciudadano no cuenta con información veraz y completa de la realidad, dado que sus aspiraciones e intereses nunca podrán empatar con una realidad que no es tal. Las aspiraciones e intereses de los ciudadanos deben traducirse en los ejes del orden imperante, de tal suerte que aspiraciones, intereses y orden establecidos no solamente sean compatibles, sino que formen parte de una sola realidad.⁵⁴

Los juicios y las decisiones que adopten los ciudadanos desinformadamente, no sólo afectan a la vida democrática de la nación, sino que, además, afectan a la libertad misma de optar, es decir, inciden en uno de los derechos más cercanos a la propia naturaleza racional del ciudadano. En efecto, ¿qué libertad puede tener un ciudadano a quien se le presentan opciones que no lo son?

Todas estas ideas tienen que ver con lo que actualmente está ocurriendo en nuestro país, dado que, por una parte, lo que se desea es construir un estado democrático, pero por la otra inexplicablemente a todos los mexicanos nos falta mucha información veraz del acontecer nacional.

El Acuerdo Político Nacional suscrito en los Pinos el 17 de enero de 1995, puede considerarse como un apuntalamiento hacia la democracia. En este acuerdo se vislumbra la existencia de una voluntad política manifiesta que ya permea a los altos niveles para conducir los asuntos públicos en general,

⁵⁴ *Ibidem.*

la crisis económica y la reforma política en particular de manera diferente al clásico y tradicional autoritarismo mexicano.

Al suscribir los compromisos para un acuerdo político nacional el 18 de enero de 1995 en el Salón Adolfo López Mateos de Los Pinos, los partidos, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo reconocieron que existe la voluntad de fortalecer el régimen democrático y así llegar a un pleno Estado de derecho, ya que los diversos grupos sociales y políticos se han manifestado en favor de este acuerdo político, pues han mostrado su capacidad de pactar de manera decisiva con el fin de consolidar el cambio democrático en un marco institucional de pluralidad.

El Presidente Ernesto Zedillo, quien firmó el acuerdo como testigo de honor, manifestó que: Al asumir la Presidencia de la República, formulé una convocatoria a los partidos políticos y a la ciudadanía para terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México..., el diálogo, enfatizó, es base insustituible para construir la democracia, ésta es principio fundamental de la política, es el más elevado valor de la convivencia ciudadana y debe ser el espacio común que oriente nuestra participación en la vida social".⁵⁵

Tales compromisos son los siguientes: a) Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal y que también sirva de marco y referente para las entidades federativas. Es imperativo establecer las condiciones de confianza que permitan resolver de manera

⁵⁵ *El acuerdo político, paso inédito en aras de una democracia plena. Etcétera número 111. 26 de enero de 1995. p.9*

democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y rezagos económicos y sociales más urgentes; b) Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal; c) Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía; d) Conducirse con apego a la ley y que ésta se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de derecho; e) Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarán con oportunidad reformas necesarias y las modalidades apropiadas; f) Acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo, y g) Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones postelectorales, por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.⁵⁶

La dirigencia de los cuatro partidos emitió sus opiniones en relación al acuerdo, enfatizando que, lo firmaban porque era el prólogo a la creación de un espacio público necesario para fortalecer a la sociedad frente al Estado, dinamizar y democratizar al estado y a la sociedad civil. Que el paso más urgente era la realización de una reforma electoral definitiva indispensable para asentar la legitimidad de los poderes públicos en el sufragio libre y efectivo de los mexicanos; que el consenso nacional sobre el alcance y contenido de esas reformas era claro e inequívoco: la total autonomía de los órganos electorales, el registro nacional infalsificable, la prescripción efectiva del uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier

⁵⁶ *Ibidem*

partido, la austeridad, limitación verificable y proporcionalidad de los gastos de campaña, el acceso igualitario y permanente de los partidos a los medios de información con lo que se arribaría al camino de la modernidad democrática.⁵⁷

Signo importante de este acuerdo es la voluntad de un gobierno que se ostenta políticamente incluyente de todas las fuerzas sociales y políticas. Se abandona la exclusión y explícitamente se incluye al PRD en el acuerdo de los Pinos⁵⁸ precedido de una reunión con su dirigencia en la misma residencia oficial.

El 29 de marzo siguiente volvieron a reunirse el Secretario de Gobernación y los dirigentes de los cuatro partidos que tienen asientos en el Congreso de la Unión, para descongelar los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, pero también para procesar la reforma democrática del Estado y la participación en los foros convocados para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante los avances en este sentido, para el 26 de abril el Partido de la Revolución Democrática en voz de su presidente nacional Porfirio Muñoz Ledo, informó a la Secretaría de Gobernación que suspende su participación

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ *El 17 de enero de 1995, días después de un encuentro entre el Presidente de la República y los dirigentes del Partido de la Revolución Democrática y luego de que el Secretario de Gobernación se encontró con el Subcomandante Marcos en la selva chiapaneca, los cuatro partidos que tienen representación en el Congreso de la Unión firmaron en los Pinos unos compromisos para un Acuerdo Político Nacional. Para el Presidente, esta ceremonia reafirmó sus propuestas de diálogo y "reforma del poder", mientras que para los partidos ofrecía y ofrece una nueva y sin duda más promisoría y coherente manera de acercarse a la consumación de las tareas reformistas que en 1994 adquirieron una nueva y acelerada marcha.*

en la mesa de concertación política, en la que partidos y gobierno discutan la agenda de la reforma del Estado, hasta que el Ejecutivo Federal cambie su actitud hacia aquel instituto político. Puntualiza: No se entendería que estuviéramos sentados en una mesa de negociación mientras se saca a los granaderos a la calle para agredir a los diputados del partido (PRD) y cuando se tienen prácticamente aseguradas por el PRI y el PAN todas las iniciativas de la ley del Ejecutivo que se discutirán en el Congreso de la Unión.

Para el mes de agosto, a pesar de esas contradicciones y tendencias, y en sentido contrario a lo que algunos preveían, ahora las dirigencias del PAN y del PRD suscriben un documento que puede llegar a ser decisivo: "Los 10 puntos fundamentales para la reforma electoral", como producto de un trabajo de reflexión y debate "de varios meses entre consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral, personalidades democráticas y expertos en la materia", y que ha dado también como resultado el procesamiento de 239 acuerdos que, una vez revisados por las dirigencias de los partidos, también podrían suscribirse.

El decálogo de la nueva propuesta democrática del PAN y del PRD orienta el camino hacia un nuevo diálogo político con las otras fuerzas políticas del país y con el gobierno. Punto fundamental del documento es la "autonomía e independencia plenas del Instituto Federal Electoral, de tal forma que solamente los consejeros ciudadanos tengan voz y voto en los órganos de dirección. Que los órganos ejecutivos y el Servicio Profesional Electoral se subordinen al Consejo General, y que el Presidente del Consejo y el Director General sean elegidos por los consejeros ciudadanos".

En este mismo sentido para fines de octubre y a propuesta de los organizadores del Seminario del Castillo de Chapultepec, los dirigentes de los cuatro partidos con presencia en el Congreso de la Unión, PRI, PAN, PRD Y PT, buscan consensar puntos fundamentales para la reforma electoral, mismos que fueran recogidos durante varios meses de trabajo por los foristas organizadores del seminario.

Por otro lado en el mes de julio de 1995 se celebran los foros para discutir la agenda de la reforma político-electoral, convocados por el Instituto Federal Electoral, con el concurso de los partidos políticos con registro. Las sesiones públicas de tales encuentros se realizaron en las ciudades cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país para efectos electorales.⁵⁹

A la fecha, al parecer, por los hechos, el gobierno de la república, los partidos políticos, varias fuerzas de la sociedad civil, los comunicadores y los intelectuales están convencidos, y por ende, trabajan denodadamente para llegar a la reforma político-electoral fundada en los consensos entre las partes interesadas.

El proceso que este país ha vivido en los últimos años es el tránsito de un sistema de partido casi único a un germinal y desigual sistema de partidos y de elecciones carentes de competencia a unas elecciones cada vez más competidas. Estos son no sólo dos cambios importantes, sino los motores que demandan nuevas y más amplias reformas democratizadoras, las cuales no podrán -así lo entiendo- ser bloqueadas por mucho tiempo sin

⁵⁹ Las ciudades cabeceras, sedes de las cinco circunscripciones en que se efectuaron tales eventos son: 1º México; 2º Durango; 3º Jalapa; 4º Guadalajara, y 5º Toluca.

desatar mayores conflictos y desgaste institucional.⁶⁰ En este sentido el escenario de la democratización pactada, es ciertamente, pertinente, viable y necesario. Es, sin duda, una opción entre otras, pero la única que ofrece un cauce institucional. La pluralidad política que ya se encuentra entre nosotros es un primer paso, y que elección tras elección reaparece y se fortalece continuamente.

⁶⁰ José Woldenberg, *¿Congelar la democracia?* en *Etcétera* número 112, 23 de marzo de 1995, p.3

PROPUESTA

A partir de la actual conformación del Consejo General, los Consejos Locales y Consejos Distritales, plasmada en la legislación electoral vigente y con el propósito de que la autoridad electoral sea independiente y autónoma respecto de los Poderes de la Unión, particularmente del Poder Ejecutivo, con lo cual se propiciarían condiciones de equidad en la competencia electoral para que los ciudadanos puedan votar libremente, se cuenten y cuenten sus votos, se propone una nueva configuración de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral:

La persistencia, el perfeccionamiento y el eficiente aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta el Instituto Federal Electoral, e inspirado éste por los principios rectores de independencia, imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad. Tales atributos, son requisitos*

** La conceptualización pormenorizada de estos principios rectores de la actividad del Instituto Federal Electoral es la siguiente: a) Legalidad. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, para el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan; b) Imparcialidad. Significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben brindar trato igual a los distintos partidos políticos y a los candidatos, excluyendo privilegios y, en general, conduciéndose con desinterés en el marco de la competencia electoral; c) Objetividad. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y consecuentemente, la obligación de interpretar y asumir los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales; d) Certeza. Quiere decir que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables de tal modo que se ofrezca certidumbre, seguridad y garantía a los ciudadanos y partidos sobre la actuación honesta de la autoridad electoral y sus servidores; e) Independencia. Significa conducir todos los actos de la autoridad electoral atendiendo permanentemente a la autonomía del Instituto, y f) Equidad. Significa el actuar con ecuanimidad, disminuyendo el rigor de la ley cuando ésta es concebida como contraria a los principios fundamentales de la justicia.*

necesarios para instituir y conservar vigorosamente una auténtica autoridad electoral autónoma e independiente.

El Instituto Federal Electoral debe ser visto como el germen de la nueva institución encargada de organizar el proceso electoral de manera absolutamente imparcial, autónoma e independiente. La autoridad electoral debe ser capaz de tomar decisiones autónomas sin limitaciones ni condicionamientos de ningún otro poder, teniendo las facultades suficientes para ser eficiente en el cumplimiento de sus responsabilidades y objetivos.

Se eliminaría la representación de las cámaras del Congreso de la Unión en el Consejo General, pero mantendrían la facultad de elegir a los Consejeros Ciudadanos a propuesta de los grupos parlamentarios. La fórmula para ser equitativa consistiría en que cada Cámara nombre cuatro de un total de ocho, actuando cada una, en un segundo momento, como revisora de los nombramientos hechos por la Cámara colegisladora, de manera tal que el Congreso de la Unión se corresponsabilizaría con tales nombramientos.

Para mantener la corresponsabilidad de los partidos políticos en la preparación y desarrollo de los procesos electorales, los tres partidos políticos de mayor peso electoral se les restituiría el derecho de voto, con igualdad de representación en el seno del Consejo General. Los otros partidos políticos tendrían un representante cada uno con voz y sin voto. Con esta propuesta se tendría un Consejo General integrado por 11 consejeros con voz y voto, de los cuales, 8 votos corresponderían a los

Consejeros Ciudadanos, tres a los partidos políticos, siendo el del Presidente del Consejo General uno de los 8 Consejeros Ciudadanos.

El presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sería nombrado por la Cámara de Diputados por mayoría calificada y ratificado por la Cámara de Senadores a propuesta de una terna emanada de los miembros del Consejo General: Consejeros ciudadanos y consejeros representantes de los partidos políticos. Con ello se elimina el Poder Ejecutivo de la conducción de los procesos electorales, y adquieren mayor peso los elementos integrantes del Consejo General; paso importante para alcanzar la verdadera autonomía del Instituto Federal Electoral.

Los Consejeros Ciudadanos que integren el Consejo General, deberán ser ciudadanos independientes, de reconocido prestigio y honorabilidad. La condición óptima es que los mismos surjan del consenso pleno de los partidos políticos en el Congreso de la Unión.

El nombramiento de Consejeros Ciudadanos recaería en personas con escolaridad mínima de licenciatura o equivalente, que no hayan ocupado cargos de representación popular ni puestos de dirección partidista al menos durante los tres años previos a su nombramiento como Consejeros. Los Consejeros durarán en su cargo seis años. Este esquema de Consejo se repetiría en los niveles locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

Los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales deberán ser nombrados por votaciones calificadas en el Consejo General, a propuesta de los Consejeros representantes de los partidos políticos en el Consejo General, asimismo, los Consejeros Ciudadanos Distritales deberán ser nombrados por votaciones calificadas en los Consejos Locales a propuesta de los miembros Consejeros representantes de los partidos políticos.*

La presidencia de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales, recaerá en un Consejero Ciudadano, el cual será nombrado por los propios Consejeros Ciudadanos de una terna propuesta por los Consejeros representantes de los partidos políticos. Esto es congruente con la formación del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Los Vocales Locales y Distritales de las Juntas Ejecutivas y los Vocales Secretarios de éstas, concurrirán a las sesiones de los respectivos Consejos con voz pero sin voto. La Secretaría de estos Consejos estará a cargo de los correspondientes Vocales Secretarios.

Los requisitos para el ejercicio del cargo de Consejero Ciudadano del Consejo General, deberán ser cumplidos también por quienes ocupen los cargos de Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales y Distritales.

*El funcionamiento de los Consejos Locales y Distritales es temporal y periódico. Los Consejos Locales inician sus sesiones a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al de la elección ordinaria. En tanto los Consejos Distritales inician sus sesiones a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria. A partir de su instalación y hasta su conclusión del proceso electoral, los consejos sesionarán por lo menos una vez al mes.

El Director General del Instituto Federal Electoral deberá ser nombrado, de una terna propuesta por la mayoría calificada del Consejo General, y aprobado por la Cámara de Diputados mediante una votación también calificada de dos terceras partes. De tal suerte que el Director General cuente con la confianza tanto de los miembros del Consejo, como de los principales partidos políticos que integran la Cámara. La remoción del mismo la hará la Cámara de Diputados a propuesta de una mayoría calificada del Consejo General.

El Director General y el Secretario General del Instituto Federal Electoral -como sucede de acuerdo a la Legislación electoral vigente- concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz pero sin voto. La Secretaría del Consejo General estará a cargo del Secretario General del Instituto.

Por lo que toca a los directores ejecutivos y demás funcionarios equivalentes, serán nombrados por el Consejo General a propuesta de cualquiera de sus miembros o del Director General del Instituto Federal Electoral.

Es necesario consolidar y afinar el método de doble insaculación de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla.

El Instituto Federal Electoral dedicarla con mayor intensidad sus esfuerzos en épocas no electorales a difundir y promover la cultura democrática de los mexicanos.

Una de las actividades del Instituto Federal Electoral sería la de promover una amplia campaña de difusión de la cultura democrática a ciudadanos, en que incluyan programas en los medios de difusión masiva y dé asesoría a las instituciones federales, estatales y municipales.

En los contenidos de la educación ciudadana, será importante reforzar el conocimiento de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, de la cultura democrática, el significado del proceso electoral y las distintas etapas de las que está compuesto, así como el procedimiento de la jornada electoral.

La formación cultural educativa ciudadana habrá de desarrollarse de manera didáctica y gráfica en los libros de texto de primaria y otras publicaciones. Este programa ha de ser extendido a las poblaciones indígenas a través de material bilingüe y de la radio local.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral podrá apoyar y asesorar decididamente a los órganos electorales estatales y municipales en el ejercicio de sus funciones. Estos servicios se prestarán mediante convenios con las autoridades electorales estatales y municipales.

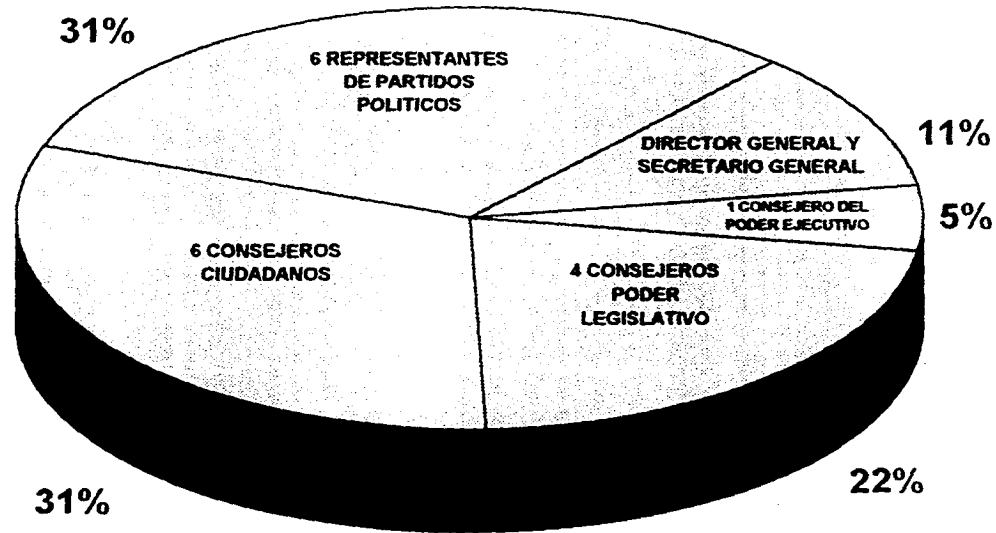
El Instituto Federal Electoral gozará de plena autonomía financiera. El Consejo General elaboraría el presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones, el cual lo sometería al Congreso de la Unión para su aprobación.

El cómputo, la declaración de validez y el otorgamiento de la constancia de mayoría será realizada por los Consejos Distritales en el caso de los diputados uninominales, por los Consejos Locales en el caso de la elección de senadores, y por el Consejo General para el caso de la elección presidencial y de diputados plurinominales.

Con estas medidas de ciudadanía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral se propiciaría la erradicación de las dudas y suspicacias sobre la limpieza de los procesos electorales y se fomentaría la confianza, la credibilidad y, por ende, la legitimidad de la institución encargada de planear, instrumentar y operar el proceso electoral en México.

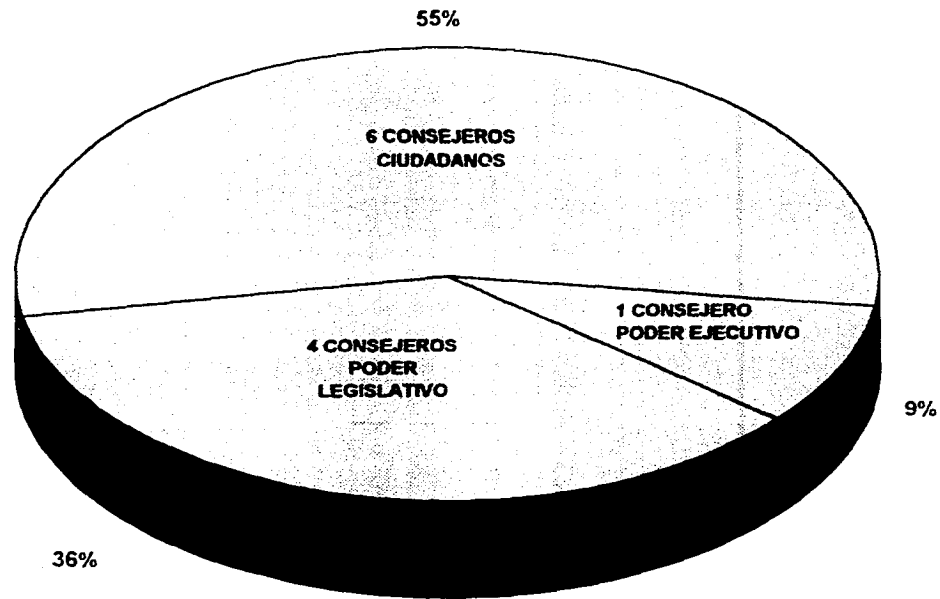
**GRAFICA I
COMPOSICION DEL CONSEJO GENERAL
1995**

**DELIBERACION
19 MIEMBROS CON DERECHO A VOZ**



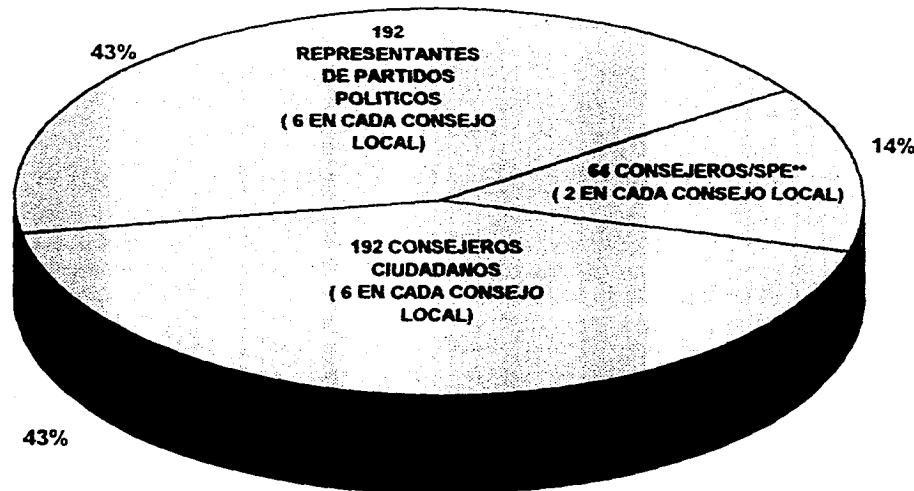
GRAFICA II
COMPOSICION DEL CONSEJO GENERAL
1995

TOMA DE DECISION
11 MIEMBROS CON DERECHO A VOTO



**GRAFICA III
COMPOSICION DE LOS 32 CONSEJOS LOCALES
1995**

**DELIBERACION
448 MIEMBROS CON DERECHO A VOZ***



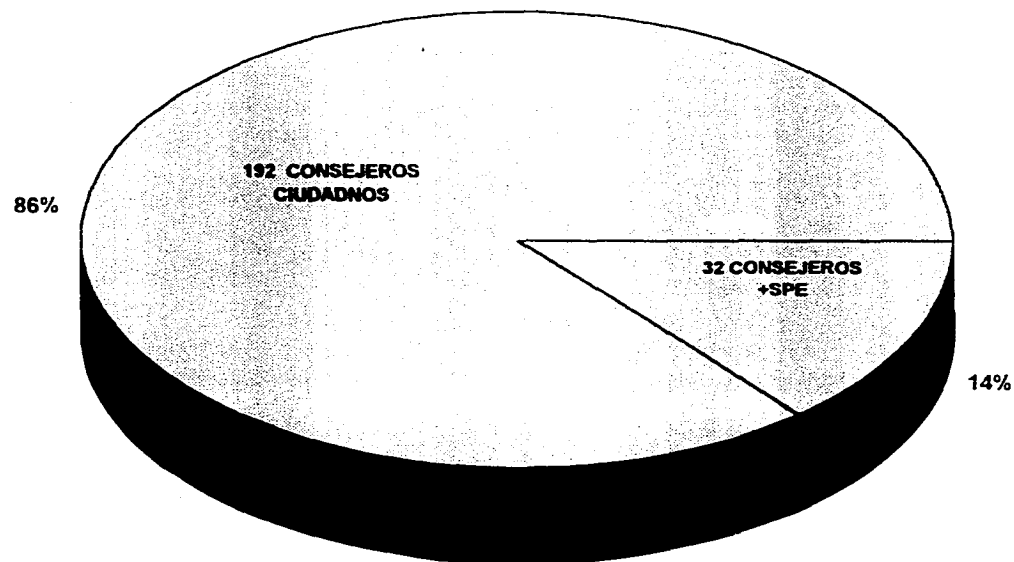
* LOS VOCALES DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, ORGANIZACION ELECTORAL Y CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA DE LA JUNTA LOCAL CONCURRIRAN A LAS SESIONES CON VOZ

**SPE: SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

ESTAS TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

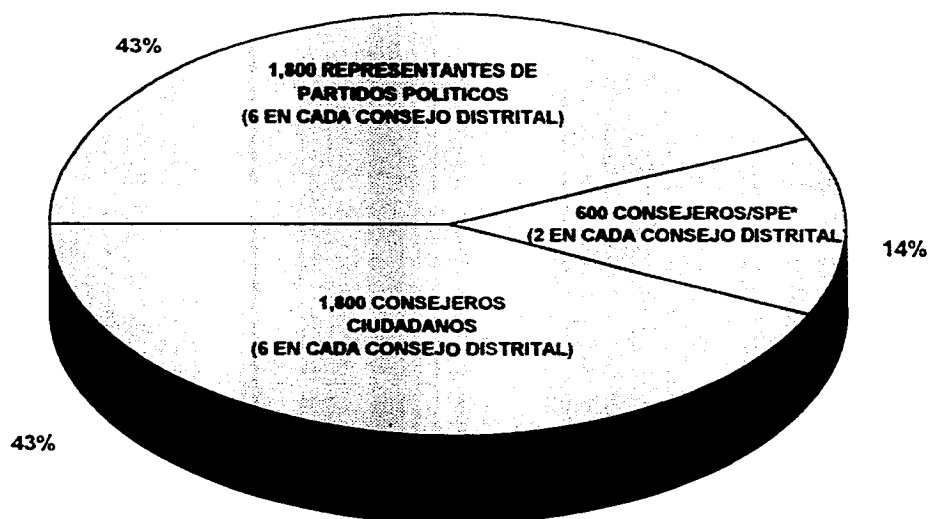
GRAFICA IV
COMPOSICION DE LOS 32 CONSEJOS LOCALES
1995

TOMA DE DECISION
224 MIEMBROS CON DERECHO A VOTO



GRAFICA V
COMPOSICION DE LOS 300 CONSEJOS DISTRIALES
1995

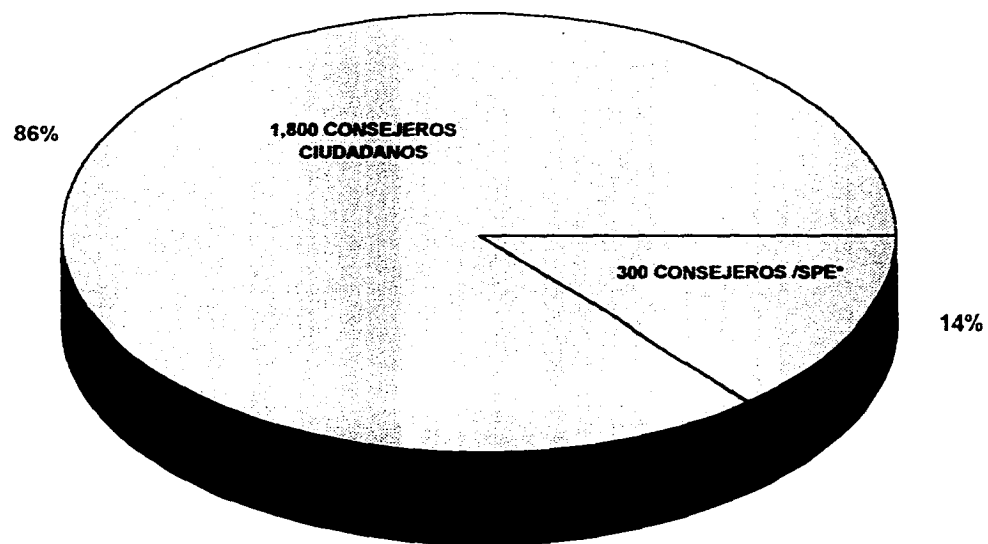
DELIBERACION
4,200 MIEMBROS CON DERECHO A VOZ



* SPE: SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

**GRAFICA VI
COMPOSICION DE LOS 300 CONSEJOS DISTRITALES
1995**

**TOMA DE DECISION
2,100 MIEMBROS CON DERECHO A VOTO**



* SPE: SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

CUADRO I

ESTRUCTURA ORGANICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (1990-1994)

Nivel	Denominación	Organos		
		De dirección	Ejecutivos y técnicos	De vigilancia
Nacional	Organos Centrales	Consejo General	Junta General Ejecutiva	Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		1 Consejero del Poder Ejecutivo 4 Consejeros del Poder Legislativo 6 Consejeros magistrados Representantes partidistas a razón de uno por cada 10% de la votación nacional y sin que ningún partido pueda tener más de 4	Director General Secretario General Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Director Ejecutivo de Organización Electoral Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica Director Ejecutivo de Administración	Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político Representantes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
De Entidad Federativa	Delegación	Consejo Local	Junta Local Ejecutiva	Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		5 Integrantes de la Junta Local Ejecutiva 6 Consejeros ciudadanos Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político
Distrital	Subdelegación	Consejo Distrital	Junta Distrital Ejecutiva	Comisión Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		5 Integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva 6 Consejeros ciudadanos Representantes partidistas, determinadas en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político

CUADRO II

ESTRUCTURA ORGANICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

NIVEL	ORGANOS DE DIRECCION	ORGANOS EJECUTIVOS Y TECNICOS (1)	ORGANOS DE VIGILANCIA (2)
NACIONAL	<p>CONSEJO GENERAL (3)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejero del Poder Ejecutivo - Cuatro Consejeros del Poder Legislativo - Seis Consejeros Ciudadanos - Un representante por cada partido político nacional (únicamente con derecho a voz) 	<p>JUNTA GENERAL EJECUTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Director General - Secretario General - Directores Ejecutivos: <ul style="list-style-type: none"> - del Registro Federal de Electores - de Prerrogativas y Partidos Políticos - de Organización Electoral - del Servicio Profesional Electoral - de Capacitación Electoral y Educación Cívica - de Administración 	<p>COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores - Un representante por cada partido político nacional - Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LOCAL	<p>CONSEJO LOCAL (4)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario (con derecho a voz) - Seis Consejeros Ciudadanos - Un representante por cada partido político nacional (únicamente con derecho a voz) 	<p>JUNTA LOCAL EJECUTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario - Los Vocales: <ul style="list-style-type: none"> - del Registro Federal de Electores - de Organización Electoral - de Capacitación Electoral y Educación Cívica 	<p>COMISION LOCAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocal Local del Registro Federal de Electores - Un representante por cada partido político nacional
DISTRITAL	<p>CONSEJO DISTRITAL (4)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario (con derecho a voz) - Seis Consejeros Ciudadanos - Un representante por cada partido político nacional (únicamente con derecho a voz) 	<p>JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario - Los Vocales: <ul style="list-style-type: none"> - del Registro Federal de Electores - de Organización Electoral - de Capacitación Electoral y Educación Cívica 	<p>COMISION LOCAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocal Distrital del Registro Federal de Electores - Un representante por cada partido político nacional

(1) EXISTE, ADEMÁS, LA COMISION DE RADIODIFUSION EN LA QUE ESTAN REPRESENTADOS CADA UNO DE LOS PARTIDOS POLITICOS. ESTA TIENE A SU CARGO LA PRODUCCION Y DIFUSION DE LOS PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISION DE LOS PARTIDOS, ASI COMO EL TRAMITE DE LAS APERTURAS DE LOS TIEMPOS CORRESPONDIENTES.

(2) SE INCLUYE TAMBIEN A LA COMISION DE CONSEJEROS ENCARGADA DE LA REVISION DE LOS INFORMES QUE LOS PARTIDOS POLITICOS PRESENTAN SOBRE EL ORIGEN Y DESTINO DE SUS RECURSOS ANUALES Y DE CAMPAÑA.

(3) SIN SER INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL, EL DIRECTOR GENERAL Y EL SECRETARIO GENERAL (QUE A SU VEZ ES SECRETARIO DEL PROPIO CONSEJO) DEBEN CONCURRIR A LAS SESIONES DEL MISMO CON EL DERECHO A VOZ.

(4) SÓLO FUNCIONAN DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y PUEDEN CONCURRIR A SUS SESIONES CON VOZ PERO SIN VOTO, LOS VOCALES DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA.

CUADRO III
Instituto Federal Electoral
Consejo General 1991-abril de 1994

Presidente (Secretario de Gobernación)						
Consejeros del Poder Legislativo						
<i>1 Diputado propuesto por la mayoría</i>				<i>1 Senador propuesto por la mayoría</i>		
<i>1 Diputado propuesto por la primera minoría</i>				<i>1 Senador propuesto por la primera minoría</i>		
6 CONSEJEROS MAGISTRADOS						
REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES (1)						
<i>Partido Revolucionario Institucional</i>	<i>Partido Acción Nacional</i>	<i>Partido Popular Socialista</i>	<i>Partido de la Revolución Democrática</i>	<i>Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional</i>	<i>Partido Auténtico de la Revolución Mexicana</i>	<i>Partidos con registro posterior a la elección</i>
4	2	1	1	1	1	
Director General						
Secretario del Consejo						

(1) Número de representantes de acuerdo con los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988

CUADRO IV
Instituto Federal Electoral
Consejo General

Presidente (Secretario de Gobernación)					
Consejeros del Poder Legislativo					
<i>1 Diputado propuesto por la mayoría</i>			<i>1 Senador propuesto por la mayoría</i>		
<i>1 Diputado propuesto por la primera minoría</i>			<i>1 Senador propuesto por la primera minoría</i>		
6 CONSEJEROS CIUDADANOS					
REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES (1)					
<i>Partido Revolucionario Institucional</i>	<i>Partido Acción Nacional</i>	<i>Partido de la Revolución Democrática</i>	<i>Partido del Trabajo</i>	<i>Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (2)</i>	<i>Partido Verde Ecologista de México (2)</i>
1	1	1	1	1	1
Director General					
Secretario del Consejo					

(1) Únicamente con derecho a voz

(2) Carecen de representación en el Congreso de la Unión. El Partido Verde Ecologista de México, si cuenta con representantes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

BIBLIOHEMEROGRAFIA

Aguilar, Luis F., "La tolerancia en la política", Este país, tendencias y opiniones, número 55, octubre 1995.

Alcocer, Jorge, "Ciudadanización", Proceso, número 907, marzo 21 de 1994.

Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, 4ª reimpresión, 1994.

_____, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, FCE, 3ª reimpresión, 1994.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de política, siglo XXI, 1981.

Brenna Becerril, Jorge E., revista de Estudios políticos, número 6, nueva época, enero-mayo 1995.

Calderón, Enrique y Cazés, Daniel, Tecnología ciudadana para la democracia, una guía de observación electoral independiente, colección: La Democracia en México, La Jornada ediciones, centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades/UNAM, 1994.

Concha, Miguel, "Historia ciudadana", La Jornada, 30 de junio de 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigación Jurídicas/UNAM-Porrúa, 2a. edición, México, 1995.

Crespo, José Antonio, "La participación de las organizaciones civiles", Este país, número 54, septiembre 1995.

Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 4, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

Núñez Jiménez, Arturo, El nuevo sistema electoral mexicano, colección popular número 451, FCE, México, 1991.

_____, La reforma electoral de 1989-1990, FCE, México, 1993.

Ortiz Pinchetti, José Agustín, "De súbditos a ciudadanos", La Jornada, 2 de julio de 1995.

_____ ¿ A quién sirven los consejeros ciudadanos? La Jornada, 16 de julio de 1995.

_____ "Los consejeros electorales: Olvidense de la neutralidad", La Jornada, 19 de noviembre de 1995.

Patiño Camarena, Javier, Derecho electoral mexicano, UNAM, México, 1994.

Peschard, Jacqueline, La cultura política democrática. cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 2, Instituto Federal Electoral, México, 1994.

Popper, Karl R., La sociedad abierta y sus enemigos, trad. por Eduardo Leodef, Paidós, Barcelona, 1992.

Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Secretaría de Gobernación, 1991.

Rendón Alarcón, Jorge, "Nuevo pluralismo ciudadano", Etcétera, número 67, 19 de mayo de 1994.

Sánchez Rebolledo, Adolfo, "La transición pactada", La Jornada, 15 de junio de 1995.

Woldenberg, José, ¿Congelar la democracia? Etcétera, número 112, 23 de marzo de 1995.