

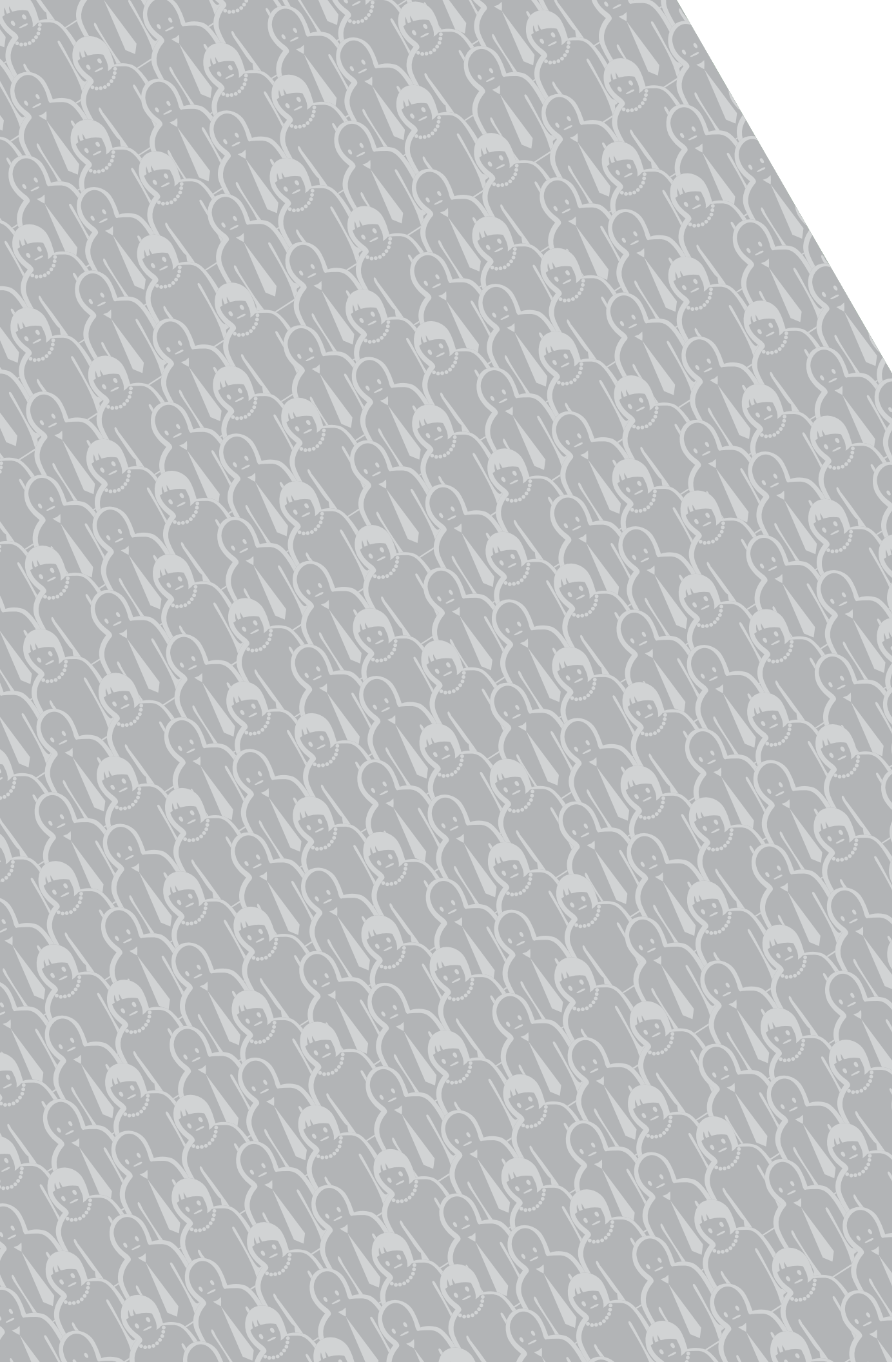


# CULTURA DE JUSTICIA ELECTORAL

**18**

Cuadernos de Divulgación  
de la Justicia Electoral

José Luis  
Gutiérrez Espíndola



# 18 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral

## Cultura de justicia electoral

**José Luis  
Gutiérrez Espíndola**

---

*Master en Derechos Humanos,  
Estado de Derecho y Democracia  
en Iberoamérica-Universidad  
de Alcalá, España. Director de  
Divulgación y secretario académico  
en el CCJE-TEPJF, 2009-2010*



306.2  
G693c

Gutiérrez Espíndola, José Luis.

Cultura de justicia electoral / José Luis Gutiérrez Espíndola. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

67 pp.-- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; 18)

ISBN 978-607-708-152-4

1. Cultura política. 2 Justicia Electoral. 3. Legalidad. I. Título.  
II. Serie.

### **SERIE CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL**

DR. 2013 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,  
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-152-4

Impreso en México

## **DIRECTORIO**

### **Sala Superior**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

### **Comité Académico y Editorial**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

### **Secretarios Técnicos**

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez



# ÍNDICE

Presentación .....	9
Introducción .....	13
Cultura política. Sentido y alcances .....	17
Cultura política en México .....	32
Cultura de justicia electoral .....	55
Fuentes consultadas .....	64





## PRESENTACIÓN

Apenas unos meses antes de que esta publicación viera la luz, en México se tuvieron elecciones federales para elegir al presidente de la República y renovar las Cámaras del Congreso de la Unión. Se trató de un proceso electoral colmado de particularidades, siendo quizás las más significativas el hecho de que se ponían a prueba todos los componentes de la reforma electoral de 2007 y la legal de 2008, así como que se conservaba fresco en la memoria el recuerdo de los graves conflictos poselectorales de 2006 que, casualmente, motivaron en buena parte tales reformas.

El andamiaje institucional fue severamente cuestionado prácticamente desde que inició el proceso, siendo los principales receptores de las críticas las autoridades electorales. Seis años no bastaron para que la desconfianza que se sembrara entre la ciudadanía lograra desprenderse del sistema electoral mexicano.

Ciertamente las elecciones no estuvieron libres de irregularidades, pero el conjunto de instituciones electorales funcionó de forma adecuada, aunque convencer de ello a los escépticos ha sido sumamente difícil. La explicación a este fenómeno no es sencilla, pero el texto que ahora se presenta puede dar algunas luces para interpretarlo y buscar revertirlo. El autor, José Luis Gutiérrez Espíndola, es un reconocido especialista en temas de educación cívica y ética, con notables conocimientos en materia electoral y de derechos humanos, además de ser un prestigiado profesional del servicio público.

El actual funcionario de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deja en claro que el propósito del texto es fortalecer la cultura democrática, con énfasis en sus dimensiones de cultura de la legalidad y la justicia, misma que —agrega— requiere ser conocida, confiable, creíble y susceptible de ser activada por la acción ciudadana.

En las primeras páginas, el autor se refiere a algunos de los episodios más importantes de la vida política del país durante las últimas cuatro décadas, que dieron origen al sistema electoral mexicano actual y que lo han moldeado durante todos esos años.

En ese tenor, echa en falta la tarea pendiente de construir una sólida cultura democrática que necesariamente pase por una cultura de justicia electoral.

Después de la introducción, ofrece un breve pero muy consistente marco teórico sobre el concepto de cultura política, advirtiéndole sobre la ambivalencia que suele dársele en distintos niveles de discusión, vaciándolo de sentido en no pocas ocasiones. Sus reflexiones al respecto se basan principalmente en Sidney Verba y Gabriel Almond, a quienes de algún modo se les atribuye el cuño del concepto de cultura política, a partir de su célebre obra *La cultura cívica* (1970).

En la siguiente sección Gutiérrez Espíndola presenta un panorama general del estado de la cuestión sobre cultura política en México, a partir de algunos datos obtenidos de estudios de percepción en torno al tema, a saber: los distintos ejercicios de la Encuesta de Cultura Política (ENCUP) realizados por la Secretaría de Gobernación, las realizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sobre la Cultura de la Constitución en México, las llevadas a cabo por Transparencia Mexicana sobre el tema de corrupción; las del Instituto Federal Electoral (IFE) sobre compromiso cívico, las del Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) acerca de opiniones de los jóvenes mexicanos y las encuestas nacionales sobre discriminación en México, realizadas por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Según el autor, algunos de los hallazgos de estas investigaciones dejan ver que existen precarios niveles de información política; escaso interés en la actividad política; acentuada percepción de la política como actividad difícil; baja propensión a involucrarse activamente; opinión negativa acerca de ella, los políticos, el Poder Legislativo y los partidos políticos; índices de indiferencia e insatisfacción de la democracia como mejor forma de organización política; precario asentamiento de los valores de la tolerancia y la no discriminación; resistencia a respetar las normas; desconocimiento de los medios existentes para defender los derechos, y desconfian-

za de su eficacia, principalmente. Sobra decir que la información que integra esta sección es por demás reveladora.

Aunque la realidad social mexicana en materia de cultura política pareciera desalentadora, el autor es optimista en el sentido de que ésta puede revertirse. La última parte del texto está dedicada a exponer algunas premisas para lograr este cometido, particularmente impulsando una cultura de la legalidad desde un punto de vista integral que no sólo se refiera al respeto y apego a la ley, sino que esté encaminada a que la ciudadanía interiorice y socialice la importancia de las normas como base de la convivencia democrática y la resolución pacífica de conflictos en un contexto de diversidad.

En este tema de la cultura de la legalidad, el autor hace hincapié en su dimensión de cultura de la justicia electoral. Por ello, aborda algunos de sus componentes medulares y explica la importancia de que las instituciones judiciales electorales desarrollen estrategias de formación, capacitación y divulgación en el tema.

En suma, el presente constituye un texto de lectura obligada para la mejor comprensión de lo que es y lo que debe ser la cultura política democrática, que pasa necesariamente por la construcción de una cultura de la legalidad, en la que la justicia electoral ocupa un lugar primordial.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



## INTRODUCCIÓN

En los últimos 35 años México ha vivido un complicado y lento proceso de democratización que terminó con la vigencia de un régimen político caracterizado por el predominio indiscutido de un solo partido político, favorecido por una normatividad y unas instituciones político-electorales que estructuraron una competencia sumamente desigual. El sistema de partido hegemónico, que tuvo su época dorada entre 1946 y 1976, poco a poco fue dando paso a una competencia político-electoral real, en la cual el ganador no estaba asegurado de antemano. Dicho proceso no ha estado exento de contradicciones y, en buena medida, es producto de la acumulación de un ciclo de reformas político-electorales que se inició en 1977 y que continúa 30 años después.

Ciertamente, a la distancia, la reforma de 1977 parece excesivamente modesta y en lo inmediato no produjo mayores alteraciones en el dominio casi absoluto ejercido entonces por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En su momento, incluso, dicha reforma fue vista por muchos como una intentona de cambiar para que todo siguiera igual, es decir, introducir algunas modificaciones que oxigenaran al sistema político dando una apariencia de pluralidad que permitiera a la clase política gobernante recuperar legitimidad política y mantener el control del aparato de Estado.

Pero ciertamente la flexibilización de las reglas de creación y registro de asociaciones y partidos políticos y la ampliación del número de diputados —parte de los cuales se elegirían a partir de entonces mediante el sistema proporcional— entre varios otros cambios importantes, no sólo abrieron el camino para que nuevas expresiones políticas se hicieran presentes en el Congreso federal mexicano, así fuese de manera incipiente, sino que permitieron a esas mismas expresiones políticas acumular el peso político suficiente para presionar por una nueva reforma político-electoral.

La reforma electoral de 1985-1986 volvió a incrementar el número de diputados y el peso del sistema proporcional, fortaleciendo aún más a las oposiciones al partido hegemónico que, de este modo, vieron crecer no sólo su peso electoral sino su presencia públi-

ca, lo que las puso en condiciones de presionar por nuevas reformas. Ello y el controvertido resultado de las elecciones presidenciales de 1988 condujeron a una nueva reforma, tanto o más importante que las anteriores, en cuyo centro estaba la creación de un nuevo órgano encargado de organizar las elecciones federales, si bien la Secretaría de Gobernación todavía tenía un peso central en él.

La consecuencia de esta sucesión de reformas, que en 1996 añadió un eslabón decisivo a la cadena al otorgarle autonomía plena al Instituto Federal Electoral (IFE), fue un progresivo emparejamiento del piso sobre el cual se desarrollaba la competencia electoral. Los desequilibrios más notorios, así como las fuentes de opacidad y desconfianza en la organización de los comicios y en sus resultados, fueron minimizados mediante diversas fórmulas.

Al final de este largo ciclo, por más que siga habiendo motivos de disputa y claroscuros diversos, el saldo es positivo: hoy el país tiene un órgano electoral que lleva a cabo sus funciones con plena independencia respecto del gobierno, se afinaron las fórmulas de financiamiento público y, señaladamente, se creó un Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, para resolver en definitiva las controversias surgidas con motivo de los procesos electorales, tanto de los de carácter federal como de los estatales.

En suma, el país ha creado una importante institucionalidad político-electoral que ha permitido asentar el pluralismo político y ha transformado el mapa electoral del país, favoreciendo en todos los ámbitos la alternancia política. Se trata de un cambio mayúsculo que, sin embargo, a veces los propios actores políticos tienden a minimizar. Posiblemente contribuya a ello el hecho de que esta transformación no se dio de golpe, no tuvo un único momento espectacular como otros procesos de transición política, sino que se extendió a lo largo de varios años y tuvo numerosos altibajos. Como quiera que sea, el régimen político posreformas electorales es otro muy distinto al que prevalecía en el país a mediados de la década de 1970.

Sin embargo, a los sustanciales cambios en la institucionalidad político-electoral no le han correspondido transformaciones de

igual calado en la cultura política ni en la de las élites políticas ni en la de la ciudadanía. Pareciera haber un claro desfase entre una y otra dimensión: ciertas percepciones y formas de entender la política parecieran ancladas a la lógica del viejo régimen y dan lugar a prácticas que tienden a desvirtuar los cambios institucionales, vaciándolos de sentido.

Ésa es la tesis que subyace a este texto, en el cual se sostiene que la moderna institucionalidad electoral, particularmente la construida en el ámbito jurisdiccional, si bien ha logrado encuadrar institucionalmente la conflictividad asociada a los procesos electorales y someter a sus reglas a los actores políticos, con cierta frecuencia ve cuestionada su funcionalidad y la legitimidad de sus decisiones.

En ello entran en juego diversos factores, algunos atribuibles a los propios actores políticos, por ejemplo, la proclividad a descalificar por supuesta parcialidad la actuación del sistema jurisdiccional especializado cuando las resoluciones y sentencias les resultan adversas a algunos de ellos, o bien, la tendencia a sobreutilizar los recursos que ofrece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), reclamando por sistema y sin una sólida motivación actos y resoluciones tanto de autoridades electorales como de otros partidos políticos.

Otros factores tienen que ver, en cambio, con cuestiones de índole más general, por ejemplo, el extendido desconocimiento ciudadano respecto del sentido, la utilidad, las funciones y los alcances de los tribunales electorales y la igualmente generalizada desconfianza de la gente en el sistema de justicia, incluido el construido ex profeso para resolver diferendos en materia electoral.

Aunque estos fenómenos tienen origen y naturaleza distinta y obedecen a dinámicas diferentes, todos ellos pueden englobarse en un enunciado que los resume y explica: la ausencia de una cultura política genuinamente democrática y, más específicamente, de lo que de aquí en adelante se denominará una verdadera cultura de justicia electoral, cuyo significado, contenido y alcances es lo que se propone describir el presente texto.

En las líneas que siguen se intentará mostrar que el afianzamiento del sistema jurisdiccional especializado en materia electoral, en

lo que tiene que ver con su legitimidad social, con la fuerza política y moral —no sólo jurídica— de sus resoluciones y con la confianza ciudadana, pasa necesariamente por la construcción y el fortalecimiento de una cultura de justicia electoral y que, por tanto, está en el interés de todas las instituciones que conforman dicho sistema jurisdiccional avanzar en esa dirección como vía para solidificar los cambios institucionales y la funcionalidad de nuestro régimen democrático.

Para ello, en una primera parte se harán algunas necesarias precisiones conceptuales, partiendo del análisis del omnipresente término “cultura política”, cuyo extendido y flexible uso tiende a vaciarlo de sentido. En un segundo apartado, con el apoyo de diversas encuestas de cultura política realizadas en los últimos 10 años en México, se ofrecerá un diagnóstico del estado de la cultura política nacional, tomando como referencia algunos indicadores que resultan centrales, tales como los niveles de información y de interés políticos, percepción de la política y, muy señaladamente, percepción de la ley y la justicia. Es en relación con este diagnóstico que en la parte final del texto se desarrollará una reflexión general relacionada con la necesidad de construir y fomentar una cultura de justicia electoral, en la que el sistema jurisdiccional especializado en materia electoral, y particularmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), han de jugar un papel protagónico.

Vale decir, finalmente, que dado el carácter de divulgación del presente texto, se ha evitado deliberadamente el uso de un lenguaje técnico, así como reproducir aquí algunas discusiones teórico-conceptuales relacionadas con el campo conceptual de la cultura política. Se ha procurado, asimismo, reducir al mínimo las notas al pie para favorecer una lectura más fluida.

El propósito último de este trabajo, no está de más reiterarlo, es que, en un “lenguaje ciudadano”, inteligible para el mayor número de lectores, quede claro que entre los diversos desafíos que encara la democracia en México hoy existe uno que interpela a las instituciones pero también a las personas y que en ningún modo es menor sólo por ubicarse en el plano de las significaciones, las



percepciones y los juicios: ese desafío es el de fortalecer la cultura democrática, una de cuyas dimensiones es la cultura de la legalidad y la justicia, cuya importancia crece conforme se despliega una institucionalidad cada vez más densa y compleja, de carácter jurisdiccional y no jurisdiccional para defender los derechos de las personas, misma que requiere ser conocida, confiable, creíble y susceptible por ello de ser activada por la acción ciudadana.

## **I. CULTURA POLÍTICA. SENTIDO Y ALCANCES**

En discusiones académicas, pero también en artículos periodísticos y en charlas de sobremesa, se suele hablar de cultura política. El término aparece en todas partes y en no pocas ocasiones se le suele presentar como el factor explicativo lo mismo de la corrupción y la ilegalidad reinantes que del subdesarrollo económico. Es una suerte de cajón de sastre donde todo cabe. Pero al usársele con tal liberalidad, el concepto termina perdiendo su capacidad explicativa.

Así, por ejemplo, se dice en forma por demás inexacta que en México “la gente no tiene cultura política”, con lo cual se quiere significar que las y los mexicanos carecen de información y preparación políticas, o bien, que como sociedad no se caracteriza por su civilidad política.

De ahí la importancia de restituir el significado de un concepto que se acuñó para dar cuenta de la dimensión subjetiva de la política y poner de relieve el peso que la misma tiene en la forma como efectivamente funcionan las instituciones políticas, a despecho incluso de sus diseños y de sus propósitos declarados.

“Cultura política” es un término que tiene una larga historia dentro de la ciencia política. Remite, como se dijo, a la dimensión subjetiva. Se interesa y recupera las representaciones que de la política, los políticos y el espacio público se hace la gente.

Es producto de la conjunción de dos términos: “cultura” y “política”, y si se procede a analizar primero el significado de cada uno por

separado, como lo hace Jacqueline Peschard, se tendrá una primera definición del concepto y una idea inicial bastante aproximada del mismo. Dice Peschard:

[...] la cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmite de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales. La cultura da consistencia a una sociedad en la medida en que en ella se hallan condensadas herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a la población su sentido de pertenencia [...]

La política es el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se define cómo se distribuyen los bienes de una sociedad, o sea, qué le toca a cada quien, cómo y cuándo (2008, 9).

De esta manera, "cultura" remitiría al conjunto de concepciones, juicios, valores y actitudes que una sociedad tiene en relación con el poder político, sus actores, sus instituciones, pero también en relación con los mecanismos que regulan la convivencia social, con la forma como se ejerce la autoridad y todos los fenómenos asociados a ello, como la dominación, la obediencia y la rebelión.

Se trata de percepciones, creencias y convicciones socialmente compartidas que conforman una suerte de código de interpretación que permite a grupos específicos entender la política de una determinada manera. Es importante no perder de vista que cuando se habla de cultura política no se está haciendo referencia a las conductas de los sujetos. La cultura política no sólo está detrás de dichas conductas, sino que constituye el conjunto de supuestos que las gobiernan.

Esto último es lo que vuelve estratégicamente importante el estudio de la cultura política: no sólo se trata de conocer cuáles son las percepciones de un determinado colectivo, sino de saber la manera en que las mismas interactúan con, e influyen en, la configuración y el

funcionamiento de las instituciones políticas, así como en los comportamientos tanto de los políticos como de los ciudadanos. Saber cuál es el peso y el impacto de las percepciones es la motivación de las múltiples investigaciones que se realizan en la materia.

La primera de ellas de carácter empírico, y de gran aliento, se llevó a cabo a finales de los años de 1950 y principios de 1960. Impulsada por los estadounidenses Gabriel Almond y Sidney Verba, se trató de un estudio comparado<sup>1</sup> cuyos resultados se publicaron bajo el título de *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política en cinco naciones* (Almond y Verba 1970). El propósito particular de este texto pionero era, a partir de trabajo empírico, elaborar una tipología de culturas políticas e identificar cuál tipo favorecía el desarrollo de la democracia liberal.

Lo que de fondo preocupaba a Almond y Verba era el futuro de la democracia liberal en un mundo que había visto crecer de manera amenazante al fascismo y al comunismo y luego otras fórmulas políticas autoritarias en las naciones que en esos años se estaban independizando en Asia y África:

La fe de la Ilustración en el inevitable triunfo de la razón y de la libertad del hombre ha sido sacudida por dos veces en las últimas décadas. El desarrollo del Fascismo y del Comunismo después de la Primera Guerra Mundial suscitó serias dudas sobre la inevitabilidad de la democracia en Occidente [...] los sucesos a partir de la Segunda Guerra Mundial han hecho surgir problemas a escala mundial acerca del futuro de la democracia (Almond y Verba 1970, 19).

A inicios de la segunda mitad del siglo xx el modelo de Estado de participación democrático tenía, pues, frente a sí el desafío de lo que estos dos autores llamaban el modelo totalitario:

El primero ofrece al hombre de la calle la oportunidad de participar en el proceso realizador de decisiones políticas en calidad de ciudadano influyente; el totalitario le brinda el papel de "súbdito

---

<sup>1</sup> El estudio incluyó Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Italia y México.

participante". Ambos modos tienen sus atractivos para las naciones jóvenes, y no puede predecirse cuál vencerá [...] (Almond y Verba 1970, 20).

El temor que tenían ambos autores es que estas naciones, independientemente de si de manera formal adoptaban las instituciones propias de la democracia tales como el sufragio universal, el juego de partidos políticos y el parlamento, podían terminar inclinándose hacia el modelo totalitario. Con lo cual, estaban diciendo claramente que la democracia no consistía sólo en una institucionalidad específica sino en la forma como opera, en el tipo de participación ciudadana que favorece y en el nivel real de incidencia política de esta última.

Esta convicción los llevó a afirmar que "una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella" (Almond y Verba 1970, 21). En otras palabras, sin cultura democrática, la institucionalidad democrática puede vaciarse de sentido y ser incluso funcional a un modelo autoritario de gestión política.

Cabe precisar que el modelo democrático que tenían en mente Almond y Verba era el de Estados Unidos e Inglaterra. Dicho planteamiento, no exento de sociocentrismo,<sup>2</sup> daba por sentado que en esos países se había realizado mejor que en ninguna otra latitud la democracia y que a ello había contribuido la existencia de "una pauta de actitudes políticas y un estrato subyacente de actitudes sociales que constituyen el fundamento de un proceso democrático estable" (Almond y Verba 1970, 13).

Por lo tanto, su preocupación central consistía en identificar cuáles eran las características de esa cultura política (que claramente se iba a identificar con el tipo ideal), cuáles las propias de países donde la democracia, si bien funcionaba, lo hacía en forma tan inestable que incluso había dado lugar a irrupciones de autoritarismo y totalitarismo (Alemania e Italia), y cuáles, finalmente, las de países en donde, no obstante existir las instituciones de

---

<sup>2</sup> Es el término que utiliza el sociólogo español José Jiménez Blanco, quien prologa la edición de este texto en español.

la democracia formal, lo que prevalecía era un funcionamiento no democrático, caracterizado por una participación ciudadana baja, intermitente y de naturaleza subordinada (México).

De manera muy esquemática es posible decir que para ese propósito Almond y Verba primero buscaron establecer la validez y utilidad del concepto cultura política frente a otras opciones posibles (por ejemplo, "carácter nacional", "socialización política"). Al incorporar el término "cultura", se abrían a la posibilidad de utilizar el marco conceptual de diversas disciplinas tales como la antropología, la sociología y la psicología. Y el término "política" permitía concentrar la atención en "las orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes con relación al rol de uno mismo dentro de dicho sistema" (Almond y Verba 1970, 30).

Si la cultura política consiste en orientaciones hacia objetos políticos, era preciso definir y clasificar unas y otros. Nuestros autores identificaron tres tipos de orientaciones o dimensiones básicas:

- La orientación cognitiva, constituida por conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus roles, así como de sus insumos y resultados.
- La orientación afectiva, conformada por los sentimientos acerca del sistema político, sus roles, quienes lo integran y sus logros.
- Y la orientación evaluativa, referida a los juicios y opiniones sobre objetos políticos "que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos".

En lo concerniente a los objetos políticos, distinguieron tres grandes categorías:

- Los roles o estructuras específicas, tales como cuerpos legislativos, ejecutivos o burocráticos.
- Los ocupantes u operadores de dichos roles, tales como monarcas, legisladores y personal administrativo.
- Los principios y las decisiones de gobierno.

Los roles o estructuras, los operadores y las decisiones fueron, a su vez, clasificados en función del tipo de conexión que tenían con el proceso propiamente político o con el proceso administrativo. El primero es entendido como “la corriente de demandas que va de la sociedad al sistema político y la conversión de dichas demandas en principios gubernativos de autoridad [...]” y el segundo, como el proceso mediante el cual “son aplicados o impuestos los principios de autoridad del gobierno” (Almond y Verba 1970, 32).

Este relativamente sencillo esquema es el que les permitió avanzar en su clasificación, cuyo criterio rector consistía en saber hacia qué objetos políticos se hallan orientados los individuos, cómo están orientados hacia los mismos “y si tales objetos están encuadrados predominantemente en la corriente superior de la acción política o en la inferior de la imposición política” (1970, 33).

Con estos elementos, Almond y Verba construyeron una matriz, cuyos distintos cruces y combinaciones resultaban en distintas culturas políticas, bajo la tesis de que

La cultura política se constituye por la frecuencia de diferentes especies de orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político en general, sus aspectos políticos y administrativos y la propia persona como miembro activo de la política (1970, 34).

De esta manera, los autores identificaron tres tipos puros de cultura política:

- La cultura política parroquial, característica de sociedades en las que no hay roles políticos especializados o existe una especialización política mínima y en las que el individuo no espera nada del sistema político. En sistemas políticos más diferenciados, la vinculación de las personas con dichos sistemas tiende a ser más afectiva que cognitiva. No hay conciencia clara sobre la existencia de un gobierno central, por lo que predomina una visión puramente local de la política. Los individuos no se perciben a sí mismos como personas autorizadas o capaces de influir en el curso de la política.

- La cultura política de súbdito, caracterizada por individuos que tienen conciencia de la existencia de una autoridad gubernamental especializada, con la que establecen una vinculación predominantemente afectiva. Se trata de una relación más bien de carácter general con el sistema, sobre todo con la dimensión administrativa del mismo en tanto destinatarios de las decisiones del sistema, y es más bien pasiva y reveladora de una forma limitada de competencia ciudadana.
- La cultura política del participante, caracterizada por individuos que se orientan hacia el sistema político como un todo, esto es, tanto hacia sus procesos políticos como hacia sus procesos administrativos, erigiéndose no sólo en destinatarios de las decisiones y los usuarios de los productos y servicios de la administración, sino en generadores de demandas sociales que proyectan hacia el sistema. Se caracterizan por su rol activo en la política y se conciben como capaces de incidir en las decisiones políticas y de vigilar su aplicación.

En un plano abstracto, y bajo la perspectiva de que idealmente la cultura política debe ser —aunque no siempre lo sea— congruente con el sistema político, lo que se tendría es que

una cultura parroquial, de súbdito o participante serían, respectivamente, más congruentes con una estructura política tradicional, una estructura autoritaria centralizada y una estructura política democrática Almond y Verba (1970, 39-40).

Es importante señalar que, en la perspectiva de estos autores, la inadecuación o falta de congruencia entre cultura política y sistema político se expresa en forma de un menor grado de lealtad de sus miembros hacia el sistema y, en consecuencia, de una mayor inestabilidad de este último. En sentido opuesto, a mayor congruencia, mayores niveles de lealtad y estabilidad.

Pero como lo advierten los autores, los tipos de cultura política arriba enunciados son tipos puros que no suelen presentarse así en la realidad, donde lo que prevalece son combinaciones, fu-

siones o mezclas. De hecho, la llamada por ellos cultura cívica es típicamente una cultura mixta: siendo esencialmente participativa, tiene rasgos de moderación y corresponsabilidad ciudadanas que dan a las autoridades un margen importante de flexibilidad en su gestión.

Jacqueline Peschard ha descrito los rasgos de esta cultura cívica que para Almond y Verba era la propia de una democracia estable:

- Ciudadanos lo suficientemente activos para expresar sus preferencias frente al gobierno, pero al mismo tiempo dispuestos a acatar las decisiones adoptadas por la élite política.
- Una conciencia muy viva de los derechos ciudadanos que se expresa en el involucramiento de las personas tanto en la política como en diversos tipos de asociaciones voluntarias.
- Una convicción suficientemente extendida sobre la capacidad ciudadana de influir sobre las decisiones gubernamentales.
- Un sentido de respeto y deferencia hacia la autoridad.
- Un sentido de corresponsabilidad respecto de la comunidad.
- Un alto orgullo por el sistema político (Peschard 2008, 21-3).

Entre los méritos de esta obra pionera de Almond y Verba deben destacarse al menos los siguientes:

- Haber puesto de relieve el peso y la densidad de los factores subjetivos en el funcionamiento de los sistemas políticos y en sus eventuales crisis de legitimidad y gobernabilidad.
- En particular, haberse percatado de que sociedades en proceso de modernización, pese a haber adoptado el modelo constitucional de democracia, seguían funcionando como sistemas más o menos autoritarios, lo que llevó a ver el problema no como un asunto de estructuras formales, sino de desempeño de las mismas, y a revisar “la base cultural de tales estructuras” (Peschard 2008, 16).



- Haber subrayado el hecho de que la democracia es, además de un conjunto de instituciones características, una cultura, y que sin ella, dichas instituciones se vacían de sentido.
- Haber recuperado la noción de ciudadanía y la centralidad de su participación.
- Haber realizado investigación empírica e introducido métodos cuantitativos para conocer las percepciones y actitudes de los ciudadanos, así como sus patrones de distribución en una sociedad.

Entre las críticas más recurrentes que se le han hecho figuran las siguientes:

- La insuficiente reflexión sobre las complejas interacciones entre cultura política y sistema político, demasiado centrada en el tema de la coherencia y la adecuación de ambas dimensiones.
- Su enfoque sociocéntrico, que toma los casos de Estados Unidos e Inglaterra como democracias modélicas.
- Su aparente apuesta por una democracia de baja intensidad, que para asegurar estabilidad requiere una participación ciudadana moderada y autocontenida.
- El escaso relieve que le otorga a la cultura política de las élites políticas gobernantes, tanto más importante conforme el análisis se concentre en sociedades con predominio de culturas políticas del tipo parroquial o súbdito.
- La precaria atención prestada al tema de las subculturas políticas.

Pese a sus limitaciones, el estudio abrió un horizonte y marcó un rumbo conceptual y metodológico interesante que, sin embargo, al poco tiempo entró en una suerte de receso, merced al auge de las interpretaciones marxistas, las cuales modificaron por completo la agenda académica y política.

Tuvieron que pasar más de dos décadas para que el tema de la cultura política volviera a los primeros planos. Entre los factores que pesaron en el renacimiento de los estudios de cultura políti-

ca figura en un lugar destacado la ola de procesos de democratización que se dieron en distintas latitudes del mundo, especialmente en el sur y en el este de Europa, así como en América Latina, en algunos casos desde mediados de la década de 1970, pero sobre todo en la de 1980 y parte de 1990.

Una fuente notable de estudios fue la transición a la democracia en los regímenes del Cono Sur de América. Ahí, a finales de los años de 1980, en las postrimerías de la dictadura pinochetista, Ángel Flisfisch se interrogaba sobre los factores que habían pesado en el inicio de la transición. Entre ellos, por supuesto, estaba la fractura del propio grupo gobernante y, en las grietas abiertas por ese disenso, la recomposición de las oposiciones y el surgimiento de expectativas de un cambio de régimen que hasta poco antes hubiera parecido impensable.

En ese ambiente, se fue forjando en las élites políticas que no se habían alineado a la dictadura un creciente consenso a favor del retorno a la democracia, sin importar si en ello hubo pragmatismo, sentido de conveniencia o genuina convicción.

La conclusión que extraía Flisfisch de este proceso es que, en condiciones en que aún prevalece el dominio autoritario y mantiene los hilos críticos del control, son estas élites —entre las que eventualmente pueden figurar escisiones del grupo gobernante— las únicas que están en condiciones efectivas de generar y llevar adelante procesos de cambio político.

Haciendo abstracción de esta experiencia concreta, Flisfisch termina así distinguiendo entre cultura política de las élites y cultura política de las masas. La primera, como se vio, clave en ambientes políticos restrictivos, donde la acción ciudadana no tiene condiciones para desplegarse abiertamente (Flisfisch en Gutiérrez 2007, 118-19).

Pero si bien la cultura política de las masas puede no ser una variable decisiva en los procesos de transición de regímenes autoritarios a democráticos, en cambio sí puede serlo en las etapas de consolidación democrática. Debe tenerse presente que a ojos de la mayoría de la población, la superioridad de la democracia no es algo evidente por sí mismo.

El retorno a la democracia puede ser recibido con esperanza y alegría o por lo menos con alivio, sobre todo si el colapso del régimen autoritario se da en el contexto de fuertes crisis sociopolíticas y económicas (como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Argentina, en donde una pésima gestión económica terminó sumándose al *shock* de la derrota militar en Las Malvinas). Pero eso mismo puede generar demasiadas expectativas en el cambio y sobrecargar de demandas a la democracia, que se verá exigida a dar respuestas prontas y eficaces en planos tan diversos como la economía, la seguridad pública o la impartición de justicia, para no hablar de los rezagos estructurales como el de la desigualdad y la pobreza, o las diferencias étnicas, religiosas y culturales.

La democracia, ciertamente, debe acreditar día a día su superioridad ética respecto de los regímenes autoritarios o totalitarios, así como su mayor capacidad de gestión de la problemática social, de conducción política y de provisión de garantías de orden en un contexto de libertad, pluralismo y respeto a los derechos humanos. Pero es difícil que colme todas las expectativas de la gente, sobre todo en un contexto en el que el autoritarismo no ha terminado de irse y en el que la resolución de varios de esos desafíos ni siquiera está realmente al alcance de las instituciones democráticas.

Ocurre, sin embargo, que si no se resuelven las problemáticas, si persisten, si las crisis se prolongan (y no es raro que así ocurra porque la forma de operar de la democracia es lenta, complicada y no necesariamente asegura un contenido predeterminado en la decisión finalmente adoptada), entonces la gente puede empezar a dudar en torno a las bondades del cambio y a la conveniencia de vivir en democracia.

Y ésta siempre va a ser una amenaza latente. De ahí que a la par de las reflexiones sobre el papel de la cultura política en las democracias en general —pero en particular en las democracias emergentes, procedentes de regímenes autoritarios— haya encontrado terreno fértil el tema de la formación ciudadana y, dentro de él, el de la educación cívica.

La razón es relativamente simple: la democracia no sólo es una forma de gobierno ni se reduce a un conjunto de instituciones ca-

racterísticas, y ciertamente es algo más que una técnica para tomar decisiones políticas; se trata de una fórmula de convivencia social que se sustenta en un elenco específico de principios (igualdad, libertad, derechos) y valores ético-políticos (tolerancia, pluralismo...).

<sup>3</sup>

La democracia es una conquista de la civilización que nos pone a cubierto del sólo imperio de la fuerza e introduce una racionalidad en las relaciones sociales que no es la del mero instinto, la de la pura dominación. Como se ha señalado en otra parte, la democracia no es algo natural, no surge por generación espontánea ni se reproduce de manera repentina. Muy por el contrario, es una construcción enormemente fina, compleja y delicada que para perdurar requiere el compromiso y el concurso activo de gobernantes y gobernados (Gutiérrez 2007, 163).

El desafío pasa, pues, por generar en los ciudadanos un sentido de compromiso y corresponsabilidad con la democracia que no esté sujeto a los avatares del día a día ni a los resultados de concretas políticas impulsadas por los gobernantes en turno, favoreciendo la distinción entre la valoración que hagan de una gestión gubernamental en específico y de la valoración que realicen del régimen político como tal. Sólo de esa manera podrán, llegado el caso, enjuiciar negativamente a un gobierno e incluso criticarlo acremente sin que ello comprometa su opinión y su defensa del régimen democrático dados los principios que encarna, los derechos que defiende y las libertades que estimula.

Pero ello implica un grado de sofisticación en el análisis que el grueso de las y los ciudadanos no posee. De ahí que los especialistas en el tema postulen como una necesidad imperiosa, estratégica para la supervivencia del régimen democrático, la de desplegar un trabajo sostenido de pedagogía política para formar a la ciudadanía y educarla en y para la democracia.

---

<sup>3</sup> La democracia representativa es ante todo un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y tomar decisiones, “pero este método presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas: el autoritarismo o la dictadura” (Salazar 2008, 25).

Se ha escrito que son tres las tareas fundamentales de ese ejercicio de pedagogía política: generar una demanda social de democracia, capacitar a las personas para un buen funcionamiento de la misma y fomentar la gobernabilidad democrática.

No es éste el espacio para entrar en detalle al contenido de estas tareas, pero al menos conviene enunciar su sentido general. Generar una demanda social de democracia entraña que sea la propia gente la que quiera, pida y exija vivir en democracia, pero para que ello ocurra se requiere que comprenda y perciba (no sólo intelectual sino prácticamente) por qué la democracia es superior a cualquier otro orden político conocido y por qué le conviene al ciudadano común. Ello implica mostrarle que la democracia es una opción preferible porque es un régimen que pone en el centro de sus preocupaciones a la persona, porque es un régimen de libertades, porque ofrece espacios institucionalizados para que los individuos se expresen y hagan valer su opinión en el espacio público político y porque de esa manera universaliza la política, poniéndola al alcance de todos, justo al contrario de lo que hacen todos los demás regímenes conocidos.

Capacitar a las personas para un mejor funcionamiento de la democracia es la segunda gran tarea de la educación cívica y consiste, en esencia, en dotar a las personas de los conocimientos, las habilidades y las herramientas para que pueda participar activa y conscientemente en diferentes momentos, espacios e instancias políticos, trátese de procesos electorales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, o procesos de vigilancia y control social sobre el gobierno para una efectiva rendición de cuentas.

Fomentar la gobernabilidad democrática es la tercera gran tarea de la educación cívica y tiene que ver con la educación en valores y prácticas que templen y equilibren las demandas, atemperen los conflictos, generen un sentido de responsabilidad y un compromiso con el interés general, por encima de demandas sectoriales. Se trata de generar apoyo para el Estado democrático, independientemente del partido que de momento lo dirija (Gutiérrez 2007, 212).

Este conjunto de tareas, vale insistir en ello, tiene sentido cuando se parte de la tesis de que el funcionamiento cotidiano y la calidad de la democracia dependen no sólo de un correcto diseño de controles y equilibrios institucionales, como claramente lo han formulado Kymlicka y Norman (1997, 6), sino también de las actitudes de los ciudadanos, es decir, de la cultura política.

Ahí donde no hay un entendimiento del significado último de la democracia y, por lo tanto, un compromiso con sus valores e instituciones y, más concretamente, actitudes de cooperación ciudadana, las democracias tienden a volverse inestables y difíciles de gobernar.

Ambos autores han ilustrado con elocuentes ejemplos lo que puede entrañar la existencia de actitudes irresponsables por parte de los ciudadanos y la carga que ello puede representar para el Estado. Aspectos aparentemente sencillos como la falta de disposición de la gente para separar la basura y practicar el reciclaje o para cuidar la propia salud y la alimentación pueden dar al traste con políticas públicas enteras y presionar desmedidamente el gasto gubernamental poniendo en aprieto las finanzas públicas. Reflexiones de esta índole los llevan a afirmar que “sin cooperación y autocontrol en estas áreas, la capacidad de las sociedades liberales de funcionar con éxito disminuye progresivamente” (Kymlicka y Norman 1997, 14).

Robert Dahl es otro pensador que ha abonado a la tesis según la cual la cultura política es una variable importante para la continuidad de la democracia. En un conocido texto suyo de divulgación (Dahl 1999), este autor identifica a los valores democráticos y la cultura política como una de las condiciones esenciales para la democracia, junto con otras dos: el control del poder militar y de la policía por parte de cargos electos y la inexistencia de un control exterior hostil a la democracia.

El razonamiento de Dahl es sencillo: todos los países, más temprano que tarde, enfrentarán crisis profundas, sean éstas políticas, económicas o sociales. Las democracias no están exentas de padecer estas crisis, de modo que su capacidad de superarlas depende en más de un sentido de la fuerza con que líderes y ciudadanos las defiendan.

Las perspectivas de una democracia estable en un país se ven potenciadas si sus ciudadanos y líderes defienden con fuerza las ideas, valores y prácticas democráticas. El apoyo más fiable se produce cuando estos valores y predisposiciones están arraigados en la cultura del país y se transmiten, en gran parte, de una generación a otra. En otras palabras, si el país posee una cultura política democrática (Dahl 1999, 178).

Y para este autor, cultura política democrática significa, entre otras cosas, ciudadanos que creen que la democracia y la igualdad son fines deseables, que las instituciones democráticas deben ser preservadas y que las diferencias entre los ciudadanos deben ser toleradas y protegidas.

Enunciado así, el desafío parece mayúsculo, cuando no francamente utópico, pero Dahl —a diferencia de lo que postula por ejemplo el republicanismo cívico— recela del propósito de formar ciudadanos de tiempo completo, permanentemente interesados en la política y ocupados en ella al grado de convertirla en el núcleo de sus vidas. El objetivo de la educación cívica, la formación ciudadana y la construcción de una cultura política democrática es más modesto que eso y tiene que ver con la provisión de un piso básico de conocimientos, valores y herramientas a la ciudadanía, en forma tal que le permita desarrollar ciertas competencias cívicas.

No se trata, pues, de tener ciudadanos perfectos pero sí una masa crítica de ciudadanos en posesión de esas competencias básicas. No contar con ella supone un riesgo muy alto:

A menos que una mayoría sustancial de los ciudadanos prefiera la democracia y sus instituciones políticas a cualquier alternativa no democrática y apoye a los líderes políticos que sostienen las prácticas democráticas, la democracia difícilmente sobrevivirá a sus inevitables crisis. De hecho, incluso probablemente bastará con una amplia minoría de antidemócratas violentos y militantes para destruir la capacidad de un país para mantener sus instituciones democráticas (Dahl 1999, 179).

Ejemplos de lo que ocurre cuando una democracia es inestable y no tiene esa reserva de apoyo que da la íntima y generalizada convicción social de que la democracia es un orden político preferible a cualquier otro, se tuvieron y muy numerosos a lo largo del siglo xx, al grado de que el propio Dahl lo identifica como una época de “frecuente fracaso democrático” en razón de que “en más de setenta ocasiones colapsó la democracia y dio paso a un régimen autoritario” (Dahl 1999, 165).

En resumidas cuentas, no es sólo que la existencia y el arraigo de una cultura política democrática ayude a un mejor funcionamiento de la democracia, sino que su ausencia puede propiciar que, en situaciones de crisis, pueda derrumbarse el edificio democrático, sepultando los derechos y las libertades que costó siglos y muchas vidas alcanzar e institucionalizar.

## II. CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO

Si la cultura política es una variable importante en la estabilidad y calidad de la democracia, entonces interesa saber cuál es el estado de la misma en México.

El interés por el tema de la cultura política empezó a crecer en nuestro país a partir de principios de la década de 1990. Los estudios conceptuales se acompañaron de investigaciones empíricas, algunas de ellas de alcance nacional impulsadas por instituciones públicas y académicas, entre las que destacaron las realizadas por la Secretaría de Gobernación y el IFE. Pero el verdadero auge de estas investigaciones empíricas ocurrió al inicio del nuevo siglo.

Entre las más importantes es obligado mencionar la serie de encuestas nacionales de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, tipo panel, realizadas por encargo de la Secretaría de Gobernación en 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012 (SEGOB), que permiten ver la manera como se han modificado ciertas percepciones y actitudes a lo largo de casi una década.

Otras encuestas relevantes han sido las realizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma



de México (IIJ-UNAM) sobre la Cultura de la Constitución en México; Transparencia Mexicana sobre corrupción, el IFE sobre el compromiso cívico, el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) sobre jóvenes, así como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) con la dos encuestas nacionales sobre discriminación en México (2005 y 2010).

Y ésta dista de ser una relación exhaustiva de estudios, de manera que hay un gran caudal de información que nos ofrece buenas pistas sobre el estado y la evolución recientes de la cultura política en México. Por obvias razones no todas las encuestas citadas son comparables entre sí, pero independientemente de las diferencias metodológicas, los resultados que arrojan son, en general, muy consistentes. ¿Cuáles son los rasgos en los que de forma general hay coincidencia y que permiten trazar el perfil de nuestra cultura política? En las páginas que siguen se revisarán algunos de esos rasgos con base en la información procedente de diversas encuestas. Se trata de un repaso panorámico y sólo un poco más profundo, por obvias razones, en los datos relacionados con cultura de la legalidad y la justicia, que constituirán la base para desarrollar el tercer apartado:

## **PRECARIOS NIVELES DE INFORMACIÓN POLÍTICA**

- En general, lo que revelan las encuestas en relación con este aspecto es que el conocimiento político de la gente es muy precario. Interrogada sobre qué tanto sabe acerca de las instituciones políticas (por ejemplo, cuánto duran los diputados en su encargo o cuáles son los Poderes de la Unión), el resultado es muy pobre. Según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) poco más de una tercera parte de los entrevistados responde correctamente, si bien esos porcentajes se duplican cuando se les pregunta sobre información política de actualidad (partido al que pertenece el gobernador del estado y nombre del gobernador).
- La carencia de conocimiento e información política es resultado de múltiples factores. En primer término, puede

estar indicando que la escuela, en su nivel básico al menos, no está aportando lo que le corresponde.

- Este señalamiento no es necesariamente contradictorio con los hallazgos de Conde y Canedo (en SEGOB/SEP/IFE/Miguel Ángel Porrúa 2002, 250), quienes tras analizar la ENCUP 2001 afirman

que la escuela parece tener impacto en el nivel cognoscitivo de la cultura política (y que) los datos señalan una tendencia a un mayor conocimiento del sistema político directamente relacionado con el grado de escolaridad.

- “El sector de escolaridad que tuvo mayor acierto [en las respuestas] —añaden estas autoras— fue el de profesional con 64.88%” (Conde y Canedo en SEGOB/SEP/IFE/Miguel Ángel Porrúa 2002, 245), lo que las lleva a corroborar que a mayor escolaridad, mayor conocimiento político. Pero el problema es que la proporción de personas que llegan a tener formación universitaria es mínima. Para la mayoría de las personas, la educación básica es la única oportunidad formal que tienen de adquirir conocimientos, así sea elementales, relativos a la estructura y el funcionamiento del sistema político mexicano. Si no lo hacen ahí, probablemente ya no tengan ocasión de hacerlo.
- Máxime si otras instancias, señaladamente las instituciones públicas, los partidos políticos y los medios de comunicación, que podrían contribuir a cubrir estos vacíos de información y conocimiento, pueden no estar haciendo todo lo que está a su alcance y lo que les correspondería emprender. La tarea de pedagogía política a la que se hizo referencia antes exige un trabajo sostenido de diversas instituciones y actores en pro de la educación cívica y la formación ciudadana, como expresión de un compromiso general con la democracia, más allá de ideologías, programas e intereses particulares.

- En ese sentido, muchas instituciones públicas e incluso los partidos políticos son omisos. Entre las excepciones habría que contar a aquellos organismos que por naturaleza y mandato legal están más vinculados, desde el ámbito electoral, a la educación cívica y la formación ciudadana, como son los institutos y los tribunales electorales.
- En lo que toca al papel de los medios de comunicación, todas las encuestas indican que la televisión es el medio por el que preferentemente se informa la gente acerca de la política. Las distintas ENCUP indican que 9 de cada 10 personas lo hacen principalmente por medio de la televisión. ¿Qué nos dice esto sobre la calidad de la información política que cotidianamente reciben las masivas teleaudiencias? Probablemente algo inquietante o, por lo menos, poco esperanzador.
- La televisión mexicana se caracteriza por una estructura monopólica o, mejor dicho, duopólica, con un peso económico considerable que, merced a su influencia social y cultural, ha terminado erigiéndose en un actor político de primera importancia. Tradicional aliado del poder en los tiempos del sistema de partido hegemónico, la televisión se ha acomodado a las nuevas dinámicas de la era pluripartidista, sin que ello haya entrañado una transformación sustancial en su racionalidad discursiva.
- Es cierto que en las últimas dos décadas se han producido cambios en sus espacios y dinámicas informativas. Sin embargo, comparada con la de otros medios como el radio y la prensa, la información política que provee es más limitada en cantidad, menos diversificada en cuanto a sus protagonistas, más fragmentaria en lo relativo a su tratamiento, y más acentuados los rasgos de personalización y “espectacularización” de la política.
- Los espacios de periodismo de investigación y de análisis político, que indudablemente se han multiplicado en las pantallas, están orientados a los pequeños segmentos políticamente sofisticados, pero son ajenos a las grandes au-

diencias, de modo que su incidencia sobre los niveles de información y conocimiento políticos de la población en general es absolutamente marginal.

## ESCASO INTERÉS EN LA POLÍTICA

- Las distintas encuestas coinciden también en que la ciudadanía muestra poco interés en la política. En general, cuando se suman los porcentajes de aquellos que declaran que no les interesa en absoluto la política con los que afirman que les interesa poco, el resultado supera holgadamente 80% del total de entrevistados. Sólo alrededor de 10% se declara muy interesado en la política, proporción que corresponde a los públicos políticamente atentos y activos.
- Unos resultados explican otros, aunque a veces no sea clara la conexión o la relación de causalidad. Pero en este caso se podría decir que el escaso interés en la política explicaría, al menos parcialmente, los bajos niveles de conocimiento e información política. Si la gente no se interesa en la política, no tiene ninguna motivación importante para buscar o seguir la información correspondiente.
- Por cierto, para medir la variable de interés en la política, la ENCUP ha venido preguntando a los entrevistados qué hacen cuando la gente empieza a hablar de política: en los resultados de 2008, entre 5 y 6 de cada 10 manifiestan que dejan de poner atención y no participan. Respuestas que dan pie a pensar que la gente habla muy poco de política y de políticos. Sin embargo, el problema no radica tanto en la cantidad de tiempo que la gente dedica a hablar de política (que un análisis más fino quizás revelaría que no es tan escaso),<sup>4</sup> sino en cómo se habla de ella: con un pobre conocimiento de la manera como funcionan las instituciones, con poca información de contexto, de manera “impresionista”, con

---

<sup>4</sup> Mi perspectiva es que, si bien tienen un carácter incidental, las charlas de sobremesa, las conversaciones familiares, en las oficinas y en otros espacios están plagadas de referencias a políticos, políticas públicas y decisiones administrativas.

una fuerte carga emocional y sobre todo, sin que ello tenga mayores consecuencias prácticas: son charlas sobre política que no tienen implicaciones ni derivaciones propiamente políticas.

## **ACENTUADA PERCEPCIÓN DE LA POLÍTICA COMO ACTIVIDAD DIFÍCIL**

- La ENCUP también explora este aspecto con el resultado de que dos terceras partes de los entrevistados calificaron a la política como una actividad difícil (en 2003 y 2005), aunque ese porcentaje disminuyó sensiblemente hasta 52% en 2008. La lectura de este dato es que la dificultad que perciben tiene que ver con lo ajeno y remoto que les resulta dicha actividad. No es algo que sientan cercano y accesible.

## **BAJA PROPENSIÓN A INVOLUCRARSE ACTIVAMENTE EN LA POLÍTICA**

- También, según la ENCUP, más de la mitad de los entrevistados compartieron la opinión de que es difícil o muy difícil organizarse con otras personas para trabajar por una causa común.
- En parte esto explica los bajísimos niveles de involucramiento en organizaciones civiles de distinto tipo. Sólo 6% declaró haber estado en una agrupación política, 9% en una de asistencia social, 10% en un partido político, aunque estos porcentajes no son sumables porque en esta pregunta había posibilidad de respuesta múltiple.
- Los resultados de la Encuesta Nacional de Juventud (IMJ 2010) indican, por su parte, que sólo una proporción ínfima participa o está dispuesta a participar en política o en organizaciones cívico-políticas. Los datos de 2010 indican que sólo uno de cada 10 jóvenes participa en organizaciones, pero básicamente de carácter deportivo y, en menor grado, estudiantil y religioso, mientras que siete de cada 10 jóvenes nunca han participado en ningún tipo de organización.

- En lo concerniente a los bajísimos niveles de involucramiento en organizaciones hay que decir que pueden estar relacionados con el bajo capital social existente<sup>5</sup> (la desconfianza en los demás es un rasgo constitutivo de la cultura política nacional).
- Por su parte, el escaso involucramiento en organizaciones propiamente políticas (10% que declara estar o haber militado en partidos políticos parece una cifra sobredimensionada) probablemente tenga más que ver con el reducido sentido de eficacia política que todavía predomina en la ciudadanía. Aún es minoría la gente que está convencida de que puede influir en los actores, en los procesos y en las decisiones políticas, y de que un vehículo eficaz para hacerlo puede ser la adhesión a una organización política.
- Sin embargo, el factor que más pesa en los bajos niveles de participación tiene que ver con la amplia y arraigada percepción de que la política es una actividad poco digna y hasta deshonesta, como se verá en el siguiente ítem.

## NEGATIVA OPINIÓN ACERCA DE LA POLÍTICA, LOS POLÍTICOS Y ALGUNAS INSTITUCIONES CLAVE DE LA DEMOCRACIA COMO EL PODER LEGISLATIVO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Para tratar de entender de dónde proviene esa percepción conviene saber que, según la encuesta sobre la naturaleza

---

<sup>5</sup> El capital social, cabe recordar, ha sido definido como “la red de relaciones de cooperación entre los ciudadanos que facilita la resolución de problemas de acción colectiva” o bien como “la habilidad de las personas de trabajar juntas en grupos y organizaciones para propósitos comunes”. La primera es una definición de John Brehm y Wendy Rahn y la segunda de Francis Fukuyama. Éstos y otros autores, como por ejemplo Putnam, en general consideran que “elevados niveles de capital social parecen ser cruciales para la producción de indicadores de bienestar colectivo [...]”. Esta interpretación del capital social como algo intrínsecamente positivo es la predominante, y es el sentido que le estamos otorgando en este texto, pero conviene no perder de vista la perspectiva alternativa que nos ofrece Hardin, para quien el capital social “no tiene valencia normativa. Se trata de medios para hacer cosas, las cuales pueden ser buenas o malas [...] Los miembros de grupos tales como el partido nazi o el Ku Klux Klan tienen un capital social sustancial que les permite lograr los resultados repugnantes que producen [...]” (Russell 2009, 36-7 y 55).

del compromiso cívico realizada por el IFE en 2003, siete de cada 10 entrevistados dijeron que la política tiene que ver poco o nada con la vida diaria.<sup>6</sup>

- Todavía más significativo que lo anterior es el hecho de que, conforme a la ENCUP 2008, casi dos tercios de los entrevistados opinaron que los gobernantes no atienden las preocupaciones de sus representados.
- Íntimamente relacionado con esto, conforme a la propia ENCUP 2008, la mitad de los entrevistados consideró que los diputados y senadores sólo piensan en sí mismos al momento de elaborar las leyes, mientras que 24% estimó que ponen por delante el interés de sus partidos.
- Además, en la percepción ciudadana acerca de quiénes violan más la ley, paradójicamente figuraron en primer término los políticos con 36%, seguidos de los policías con 21.5%. Lo anterior según la Encuesta Nacional sobre la Constitución, elaborada por el IJ de la UNAM.
- Vistos en conjunto estos datos, no asombra la conclusión. En efecto, si la gente piensa que la política no tiene que ver con su vida cotidiana, que los políticos ven por sus propios intereses más que por los de la ciudadanía, que abusan de sus cargos y son los primeros en violentar la ley, el resultado difícilmente puede ser otro que el de una imagen degradada de la política.

## **PREDISPOSICIÓN DE CIERTOS SEGMENTOS A ACEPTAR PRINCIPIOS DE LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO DISTINTOS A LA DEMOCRACIA**

- Las distintas ediciones de la ENCUP han preguntado a este respecto tres cosas importantes: si es mejor la democracia o la dictadura, si México es o no una democracia y si se está satisfecho con la manera como funciona la democracia en el país.

---

<sup>6</sup> Un resumen de principales resultados de dicha encuesta puede encontrarse en Alanís (2005, 81-6).

- Los resultados obtenidos entre 2001 y 2008 dejan ver que la mayoría prefiere la democracia: 56% en 2001, 68.4% en 2003, de nuevo 56% en 2005 y 53.9% en 2008.
- Salvo el pico del año 2003, los porcentajes se han mantenido en poco más de 50%, aunque con una tendencia a la baja en los años recientes.
- Frente a estos datos, llaman la atención los resultados derivados de las diferentes ediciones de la ENCUP sobre la perspectiva ciudadana acerca de si México vive o no en una democracia: en 2001, 52% dijo que nuestro país era una democracia, pero para 2003 sólo 39.1% dijo lo mismo; para 2005, 41% y, en línea ascendente, para 2008 la proporción subió a 50.4%, para ubicarse casi al mismo nivel que a principios de la década.
- Y las respuestas acerca de qué tan satisfechos se sienten con la democracia, son menos interesantes: en 2001, 55% dijeron que se sentían poco o nada satisfechos, proporción que se elevó a 61% en 2003, bajó a 47% en 2005 y terminó en 51.7% en 2008.
- Me detengo en las cifras de 2003 para estas tres preguntas porque articulan una percepción muy reveladora: mientras que siete de cada 10 dijeron que era mejor la democracia (68.4%), sólo cuatro de 10 dijeron que México era una democracia y seis de cada 10 expresaron sentirse poco o nada satisfechos con nuestra democracia. En otras palabras, prefieren la democracia, pero no creen que México lo sea o no se está lo suficientemente satisfecho con sus resultados.
- La penúltima ENCUP (2008) muestra datos un poco más alineados, esto es, el porcentaje de quienes piensan que es mejor la democracia (aunque poco menor al de otros años) es muy semejante al de quienes piensan que México es una democracia y al de quienes están relativamente satisfechos con la manera como funciona.
- Otro aspecto que interesa destacar es que, si bien con el ligero descenso de los últimos años, el porcentaje de quienes consideran mejor a la democracia es notablemente



mayor del de aquellos que prefieren la dictadura (en una relación casi de 4 a 1).

- Adicionalmente, hay que resaltar que, salvo de nuevo el año de 2003, aquellos que se inclinan por la dictadura son una proporción que se mantiene más o menos constante al paso de los años (entre 13 y 14%). Siendo claramente minoritaria, tampoco parece que sea una cifra que deba menospreciarse: representa una de cada siete personas.
- El escenario más ominoso e indeseable, frente al cual hay que mantenerse alerta, es el de una eventual convergencia entre los partidarios de la dictadura y los desencantados de la democracia realmente existente.
- Las considerables variaciones en los resultados de una ENCUP a otra en esta materia (esto es, en un periodo de dos a tres años) sugieren una fuerte sensibilidad de las percepciones de la ciudadanía en relación con los resultados de gestiones gubernamentales específicas. Si esto es así, entonces lo que hay es un consenso mayoritario a favor de la democracia, más frágil y volátil de lo que aparece a primera vista.
- Y de nuevo, eso constituye una llamada de atención, otra más por si alguna faltara, acerca de la necesidad de trabajar a favor de la construcción y el fortalecimiento de una cultura democrática, una de cuyas bases es el convencimiento íntimo de una mayoría de personas acerca de las bondades intrínsecas de la democracia y la importancia de defenderlas —a despecho de las eventuales crisis económicas o sociales que se presenten— de las erráticas gestiones gubernamentales y de los abusos o despropósitos de algunos políticos.

## **PREARIO ASENTAMIENTO DE LOS VALORES DE LA TOLERANCIA Y LA NO DISCRIMINACIÓN**

- La Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2010 (CONAPRED 2011) incluyó una pregunta que aparece recurrentemente en encuestas de cultura política desde hace poco

más de una década: “¿Estaría dispuesto o no a permitir que en su casa vivieran personas...?”, a la cual le seguía la enumeración de distintos grupos o colectivos históricamente discriminados (con discapacidad, de otra religión, extranjeros, con VIH sida, homosexuales y lesbianas, y otros).

- Consistentemente, la preferencia sexual distinta de la heterosexual es el rasgo diferencial que más rechazo sigue motivando. De todas maneras es importante consignar que mientras que a finales de la década de 1990 y principios de la siguiente, los porcentajes de rechazo a la posibilidad de que homosexuales y lesbianas vivieran en la casa de uno alcanzaban alrededor de 66%, la ENADIS 2010 deja ver que esos porcentajes son de 43.7% para homosexuales y 44.1% para lesbianas. Las proporciones, como se observa, siguen siendo muy altas, pero notablemente menores que hace unos pocos años.
- La ENADIS 2010 ofrece, por otra parte, la posibilidad de contrastar esto con la manera como se percibe a sí mismo el colectivo de homosexuales y lesbianas: 52% consideró que el principal problema que enfrenta es la discriminación y otro 26% declaró que era la falta de aceptación, que bien vista es una manera diferente de expresar lo mismo. De suerte que casi ocho de cada 10 personas homosexuales y lesbianas estarían identificando a la discriminación como su principal problema (CONAPRED y UNESCO 2011, 46).
- No menos sugerente es que el propio colectivo de homosexuales y lesbianas estimó que son la policía y la gente de su propia iglesia o congregación las que mayormente se muestran intolerantes (42.8 y 35.3%, respectivamente).
- Esta autopercepción del colectivo Lésbico gay, bisexual, transexual, travesti e intersexual (LGBTTTI) como discriminado en razón de su diferencia, es muy semejante a la de otros grupos históricamente excluidos, según la ENADIS 2010.
- Así, por ejemplo, hablando de los grupos étnicos, 19.5% identificó a la discriminación como su principal problema,

pero frente a preguntas más concretas fueron más altos los porcentajes de quienes siendo indígenas se perciben con menos oportunidades para conseguir trabajo (39.1%), atenderse en los servicios de salud (27.1%) y recibir educación (26.2%).

- Esta situación se repite para el caso de las personas con una religión diferente de la mayoritaria, en cuyo caso se perciben como objeto de rechazo y discriminación 28.7%, así como de burlas, críticas y falta de respeto (otro 28.1% adicional).
- Un esquema parecido se repite para el caso de mujeres: una de cada 10 señala a la discriminación como su principal problema e igual proporción señala los problemas relacionados con el abuso, acoso, maltrato y violencia. Por otra parte, una de cada 10 pide permiso al esposo para usar anticonceptivos, una de cada cinco para participar en actividades comunitarias y sociales, una de cada cuatro para hacer gastos cotidianos, una de cada tres para salir sola de día y una de dos para salir sola de noche.
- Las personas con discapacidad mencionan como su mayor problema el desempleo (27.5%) y la discriminación (otro 20.4%) y en esas menciones coinciden con la autopercepción de los migrantes: su principal problema, el desempleo (23.5%) y la discriminación (20.5%).
- Niñas y niños, por su parte, a la pregunta de si los habían hecho llorar o no, 27.1% respondió que sí;<sup>7</sup> a la de si les habían pegado o no, 26.7% dijo que sí; a la de si les han escondido o quitado cosas, 22.5% dijo que sí. Respuestas todas ellas reveladoras de que entre una quinta y una cuarta parte de ese segmento poblacional es objeto recurrente de algún tipo de maltrato, discriminación, violencia o abuso.

---

<sup>7</sup> La pregunta completa decía: “Desde enero hasta hoy, dime si te ha pasado alguna de las siguientes cosas en tu casa, con tus papás...”. El listado incluía, además de las situaciones ya mencionadas en el cuerpo del texto, si les habían dicho groserías, si los habían amenazado con pegarles, si habían sido objeto de burlas, si los habían hecho sentirse avergonzados, etcétera (CONAPRED y UNICEF 2011, 76).

- La propia ENADIS 2010 acreditó que ante la pregunta “¿Qué tanto se justifica pegarle a un niño para que obedezca?” únicamente 3% expresó que se justificaba “mucho”. Otro 22% mencionó que “algo o poco”. Lo más notable es que cuando se desagregan resultados por grupos de edad, los que más justifican hacerse obedecer mediante golpes son quienes tienen entre 12 y 17 años, en lo que podría considerarse un verdadero proceso de asimilación de pautas culturales (CONAPRED y UNICEF 2011b, 67-8).
- Como se observa, las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente discriminados en general son conscientes del rechazo que generan en los demás, resultado más o menos esperable. Ahora bien, la ENADIS 2010 incorpora otras preguntas que condensan bien los niveles de prejuicios discriminatorios que prevalecen entre la población en general. A la pregunta de “si en una comunidad la mayoría de la gente es católica y decide que los protestantes no deben vivir allí, ¿qué deben hacer las autoridades?”, prácticamente dos terceras partes (65.6%) dieron por respuesta “defender los derechos de los no católicos a vivir allí”, lo cual es ciertamente alentador.
- Pero lo que podría llamarse la propensión discriminatoria quedó de manifiesto en las personas que se decantaron por tres opciones de claro corte excluyente: reubicar a los protestantes en otra parte (14.1%), las autoridades no deben hacer nada (9.9%) y obedecer lo que decidió la mayoría y sacar a los protestantes (5%). Si se suman estos porcentajes, el total asciende a un nada despreciable 29%.
- Este 29% es el porcentaje promedio nacional que se muestra intolerante por razones religiosas, pero cuando se desagrega este dato por grupos de entidades federativas salen a flote importantes diferencias regionales. Así, por ejemplo, en tanto en Baja California y Baja California Sur, un abrumador 82% opinó que las autoridades deben defender los derechos de los no católicos a vivir allí, ese porcentaje se redujo a apenas 45% para la misma respuesta en el caso de

los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro, y a 56% en Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

- Ello confirma que los estados del Bajío y del centro del país están entre los de mayor proporción de intolerancia. Dos cosas más llaman la atención: la primera es que, contra lo que cabría esperar, el diverso y cosmopolita Distrito Federal, considerado aquí junto con el Estado de México, no puntúa muy alto (65%) y se ubica a media tabla. El otro dato a destacar es que en segundo lugar y apenas debajo de las Baja Californias (con 73% eligiendo la respuesta no discriminatoria) figuran Chiapas, Guerrero y Oaxaca, debido probablemente a la rápida expansión y asentamiento de grupos no católicos en dichas entidades y la consiguiente mayor sensibilidad de la población frente al tema.

## VISIÓN PREPONDERANTEMENTE INSTRUMENTAL DE LA LEY Y LA LEGALIDAD

- Vale la pena ver con mucho mayor detenimiento los resultados de las encuestas en este aspecto, dado que nos ofrece una idea de cuál es —como subconjunto de la cultura política— la cultura de la legalidad y la justicia prevaleciente, entendida como el conglomerado de percepciones, conocimientos, juicios y sentimientos específicos en relación con la norma, su nivel de observancia, la obediencia que se le debe, su universalidad, los derechos humanos; además de la percepción sobre los tribunales, los jueces, sus instrumentos, funciones y resultados. Varias encuestas introducen reactivos al respecto, pero en esta sección se ha preferido tomar la información de una de ellas, elaborada y aplicada expresamente para conocer más a fondo estos aspectos. Se trata de la Encuesta sobre cultura de la Constitución en México (Concha *et al.* 2004), diseñada y aplicada por investigadores del IJ de la UNAM en 2002.
- Lo primero a resaltar es que a la pregunta de “Para usted, ¿qué es la justicia?”, la tercera parte de los entrevistados

respondió que era cumplir la ley. Esta óptica universal legalista predominó frente a otra interpretación de corte más garantista que ve a la justicia como el respeto a los derechos de las personas, opinión que hizo suya 20.5% de los entrevistados.

- Poco menos de la mitad declaró que el pueblo debe obedecer siempre las leyes, mientras que 24.9% dijo que el pueblo puede cambiar las leyes si no le parecen y 23.2% señaló que puede desobedecer las leyes si le parecen injustas. Si bien la primera de las respuestas refleja claramente el aprecio o el respeto por la norma, las otras dos deben ser objeto de un análisis más cauteloso.
- En efecto, las respuestas en el sentido de que pueden modificarse las leyes que no nos parezcan y desobedecer aquellas que nos resulten injustas pudiera sugerir, en principio, en el primer caso que se tiene conciencia de la capacidad del ciudadano para empujar a sus representantes a modificar leyes y, en el segundo, que se trata de una expresión sofisticada de defensa de la figura de la desobediencia civil.
- Una lectura de conjunto de los resultados de la encuesta que atañen a la cultura de la legalidad obliga a ser menos optimistas. Lo que parece estar detrás de estas respuestas es más bien una interpretación al mismo tiempo pragmática y de resistencia a la norma: para decirlo coloquialmente, "si la norma no se acomoda a mis intereses, es ella la que debe cambiar, no yo ajustarme a su mandato o bien, si dicha norma me parece injusta vista desde la reducida óptica de mi interés particular, entonces es mi derecho no acatarla". Si esta interpretación es correcta, entonces es preocupante que la suma de los porcentajes que se decantaron por estas dos opciones ascienda a 48.1%, lo que querría decir que prácticamente la mitad de los entrevistados presentan una tendencia adversa al acatamiento de la ley.
- Al desagregar los resultados por la variable de ingresos familiares, sobresale que entre los entrevistados con ingresos

de más de 10 salarios mínimos casi la mitad (45%) opinó que se puede desobedecer las leyes si les parecen injustas, lo cual lleva a los autores de la propia encuesta a afirmar que “parece existir alguna relación entre la capacidad económica y la predisposición a ‘negociar’ con la legalidad” (Concha *et al.* 2004, 23).

- Íntimamente relacionado con lo anterior, en cuanto a la obediencia a la ley, destaca que casi 30% de las respuestas se pueden agrupar en el rubro de obediencia por temor al castigo, no por íntimo convencimiento del valor de la norma para, por ejemplo, asegurar el orden y garantizar la convivencia pacífica en un marco de respeto a los derechos de todos.
- En el mismo sentido, si bien poco más de dos terceras partes de los entrevistados (67.4%) se manifestaron en desacuerdo y muy en desacuerdo con la frase “Violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”, no se puede ignorar que 26.5% (una de cuatro personas) dijo estar “de acuerdo” y “muy de acuerdo” con ella, lo que lleva a Concha *et al.* (2004, 26) a afirmar que “poco más de una cuarta parte de las personas acepta abiertamente mantener una relación con la legalidad que depende solamente de las expectativas de sanción”.
- La opinión acerca de la universalidad en la aplicación de la ley se midió esencialmente con dos reactivos: en el primero se preguntaba si el entrevistado consideraba justo o no que se le aplicara la ley estrictamente en distintos supuestos, de diferente nivel de gravedad (vender drogas, contaminar el ambiente, pasarse un alto). Los porcentajes de quienes en ese caso hipotético considerarían justa la estricta aplicación de la ley son altos y oscilan entre 76 y 90%, mientras que sumados los porcentajes de quienes estimarían eso injusto e injusto en parte, rondan por lo general 10%.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Llama la atención que los porcentajes más altos en la respuesta “Injusto” son para los supuestos siguientes: consume drogas (7.3%), no paga impuestos (6.9%) y, sorprendentemente, para golpea a un familiar (6.8%) (Concha *et al.* 2004, 26).

- El segundo reactivo inquiría sobre si las leyes deben aplicarse a todos por igual o deben hacerse excepciones. La distribución de las respuestas es muy similar al caso anterior: 86.3% se manifiesta a favor de la universalidad en la aplicación de la ley, mientras que 10.4% opina que deben hacerse excepciones, proporción a la que debe añadirse otro 2.2% según el cual ello “depende de las circunstancias”. Aquí es muy claro que a menor edad y mayor nivel educativo se aprecia mayor respaldo a la universalidad en la aplicación de la ley.
- Empero, cuando el tema es la justicia por propia mano en caso de impunidad,<sup>9</sup> las respuestas aparecen más fragmentadas. El porcentaje de quienes consideraron que la comunidad no tiene ese derecho apenas alcanzó 50.1%, mientras que 34.9% estimó lo contrario, proporción a la que puede sumarse 13.2% de quienes opinaron que sí tiene ese derecho, pero sólo en parte. En relación con este punto, pues el universo de entrevistados está prácticamente partido en mitades.
- Ello conduce a Concha *et al.* a concluir que

Ésta es una expresión de inconformidad ante las limitaciones de las autoridades para ejercer la acción penal, así como una clara manifestación de la erosión del funcionamiento de las instituciones encargadas de investigar y sancionar las conductas ilegales.

- Y adelantan una tesis sobre la cual se volverá en el siguiente apartado en torno a la vinculación entre los niveles de eficacia y legitimidad de las instituciones de impartición de justicia, y el papel que en ese nexo puede jugar una más amplia y sofisticada cultura jurídica y de la legalidad:

---

<sup>9</sup> La pregunta concreta fue si una comunidad tiene o no tiene derecho de tomar el castigo en sus manos, en el caso de un homicidio donde las autoridades no actúan al respecto.



los casos de justicia por mano propia corren el riesgo de volverse un problema mayor si no se logra expandir en mayor grado la cultura jurídica, pero ésta no puede obtenerse sin un funcionamiento más eficaz y garantista de las instituciones de seguridad y de justicia. Al fracasar el Estado como proveedor de un mínimo de seguridad para la convivencia social —siguen diciendo— toda la legitimidad de éste y su capacidad de gobierno se ven seriamente amenazadas (Concha *et al.* 2004, 27).

- Por otra parte, en la referida encuesta el tema de los derechos humanos fue explorado a partir de preguntas relacionadas con la violencia hacia la mujer, los derechos culturales indígenas, la pena de muerte y la tortura. Las respuestas son muy reveladoras e indican que pese a las significativas transformaciones culturales de las últimas décadas, particularmente en lo que toca a la equidad de género, todavía hay mucho trecho que andar. Así, 77.2% respondió que en ningún caso se justifica pegarle a una mujer, pero 21.4% opinó que en ocasiones sí se justificaría, por ejemplo en casos en que la mujer “falte el respeto”, “sea necesario corregirla” o en respuesta a sus propios golpes. Más llamativa es la fuerte interiorización de los roles tradicionales de género, pues cuando se desagregan las respuestas por sexo, se puede ver que “17.6% de las mujeres entrevistadas ofreció alguna justificación para pegarle a una mujer, grupos que se ubican principalmente en los estratos [socioeconómicos] bajos” (Concha *et al.* 2004, 31).
- También, como se dijo, se exploró la relación entre respeto a costumbres indígenas y derechos humanos. El débil asentamiento de una cultura de derechos humanos queda de manifiesto en la distribución de las respuestas: 50.2% opinó que las costumbres indígenas deben respetarse aunque estén en contra de los derechos individuales de las personas. Son las personas de mayor edad y los de menor escolaridad quienes sobre todo sostienen esta posición.
- En tanto, 40.4% opinó lo contrario, prevaleciendo en este grupo los jóvenes y los que tienen mayor escolaridad, pero

sólo hasta cierto nivel, porque entre quienes tienen nivel universitario y más, dos tercios (65.4%) sorprendentemente se manifiestan por el respeto a las costumbres indígenas sin el límite de la vigencia de los derechos humanos.

- En otro tema socialmente controvertido, el de la pena de muerte, también se manifiesta esta ambigüedad respecto al tema de los derechos humanos: mientras que 47% de los entrevistados se manifestó en contra de ella, 32.5% lo hizo a favor, pero no puede dejar de registrarse el hecho de que otro 12.9% señaló estar de acuerdo con la pena capital en parte y 6.1% en desacuerdo en parte. Los rechazos no categóricos parecerían sugerir la admisión de esta pena para ciertos casos.
- No parece entonces forzar demasiado el sentido de las respuestas si se suman los porcentajes de las tres opciones que no implican rechazo categórico. En total se hablaría de poco más de la mitad de los entrevistados (51.5%). Apenas si es necesario decir que esos porcentajes podrían elevarse si crece la percepción de inseguridad ciudadana, combinada con la de ineficacia de los aparatos de procuración e impartición de justicia y, por lo tanto, la de la impunidad.
- El último tema a analizar a propósito de la cultura de derechos humanos es la tortura. La pregunta correspondiente indagaba el acuerdo o desacuerdo con la aceptación de torturar a un detenido para obligarlo a confesar, a falta de pruebas suficientes para inculparlo.<sup>10</sup> Es significativo ver cierta consistencia en la distribución de las respuestas. Sólo a primera vista constituyen mayoría quienes se oponen a la tortura (47.5%). Los que expresaron su acuerdo con la tortura representan 30.5%, pero de nuevo habría que sumar las respuestas no categóricas que parecieran dejar una rendija para aplicarla en algunos casos o bajo ciertas con-

---

<sup>10</sup> El reactivo estaba formulado así: “La policía sabe que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar?”.

diciones.<sup>11</sup> Si esto es así, hay que añadir al 30.5%, 20.5% de quienes están de acuerdo “sólo en parte” con la tortura. El resultado es una mayoría neta que convalida estas prácticas violatorias de derechos humanos, así sea por invocar cuestiones de supuesta necesidad que, sin embargo, comprometen sustancialmente la noción de debido proceso legal. Concha *et al.* observan con preocupación un aparente incremento entre los que aceptan el método de la tortura en aras de los resultados, comparando porcentajes con los de encuestas previas que incluyen reactivos similares.

La interpretación que ofrecen a este respecto es que

la creciente irritación social contra el delito y la impunidad permiten entender la impaciencia de los ciudadanos con el trato a los delincuentes y su aceptación de métodos “no ortodoxos” en la investigación de los delitos, máxime si se trata de un comportamiento grave como la violación (Concha *et al.* 2004, 33-4).

- Por supuesto que la irritación social ante la impunidad explica en buena medida esta apuesta suicida por el recurso de la tortura, pero una parte de la explicación debe buscarse en la falta de cultura jurídica y en particular en la incomprensión, primero, de lo que la tortura implica en términos de violación grave a diversos derechos fundamentales del imputado y luego, de lo que entraña cualquier alteración del debido proceso legal en la procuración e impartición de justicia.
- El último apartado que interesa revisar aquí es el nivel de información y la percepción social que se tiene sobre los tribunales, los jueces, las instituciones jurisdiccionales y algunos recursos de defensa frente a eventuales abusos de autoridad.
- Para indagar la percepción acerca de los tribunales se preguntó en esta encuesta si la gente prefiere acudir ante un tribunal o arreglarse con las personas con las que even-

---

<sup>11</sup> Lectura ésta que no parece en absoluto forzada ni descabellada, pero que habría de corroborar con otro tipo de estudios de carácter cualitativo.

tualmente tenga un diferendo. De los encuestados, 51.2% opinó esto último, 7.7% dijo que depende de la situación y 36.8% optó por los tribunales. Bajo una cierta óptica, estas respuestas podrían interpretarse como una resistencia a judicializar los conflictos (en oposición a lo que ocurre, por ejemplo, en la sociedad estadounidense) y una tendencia favorable a fórmulas alternativas de resolución de conflictos. Sin embargo, parece más plausible leer estos datos como reveladores de una desconfianza en la eficacia de los tribunales. Abona a esta interpretación el hecho de que una encuesta previa, con una pregunta similar,<sup>12</sup> arrojaba resultados totalmente diferentes: 51% aprobaba acudir a tribunales por sólo 35% que prefería arreglos informales entre las personas.

- Entre los hallazgos clave de esta encuesta destaca la percepción predominante acerca de la escasa independencia que las personas atribuyen a los jueces: 53.8% en total piensa que no son independientes para tomar sus decisiones, mientras que 36% estima que sí lo son. Puede parecer paradójico, pero más bien resulta inquietante que sea en los segmentos poblacionales en los que se pueden presumir mayores niveles de conocimiento e información (el grupo con estudios universitarios) donde prevalezca con márgenes muy amplios la opinión de que los jueces no gozan de autonomía e independencia (76.4% así lo creen).
- En cuanto a la percepción de las instituciones jurisdiccionales, la encuesta se concentró en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de dos reactivos: cómo califican los entrevistados su intervención en los conflictos entre el presidente y el Congreso, y cuán justas o injustas se consideran las sentencias que emite. En ambas el porcentaje de los que declararon no saber alcanza 10%, lo que de entrada revela —como lo afirman Concha *et al.* (2004, 40)— que el conocimiento ciudadano acerca del Poder Ju-

---

<sup>12</sup> Se trata de la Encuesta nacional sobre la no reelección e impartición de justicia, citada por Concha *et al.* 2004, 38.

dicial es menor en comparación con los restantes poderes de la República.<sup>13</sup>

- Pero quizás el desconocimiento, no de su existencia, aunque sí de sus funciones precisas, sus alcances y sus implicaciones para la vida del ciudadano sea mayor que el que dejan ver las respuestas a estas dos cuestiones. Y ello porque las preguntas se hacen directamente sin antes explorar su nivel de conocimiento, por lo que cabría inferir que parte de las respuestas se orientan a satisfacer el criterio de lo que el entrevistado considera lo políticamente correcto, más que a expresar una opinión ya previamente constituida sobre algo.
- De este modo, se tiene que 58.4% ve como algo bueno o muy bueno que la SCJN intervenga en los conflictos entre poderes, mientras que 11.2% lo ve como algo malo o muy malo. En una tónica parecida, la mitad de los entrevistados considera “justas” o “muy justas” las sentencias de la Corte, en tanto que 29.7% estima que son “injustas” o “muy injustas”.
- La percepción sobre el grado de vulnerabilidad que percibe la gente frente a eventuales abusos de poder es muy acentuada, lo que revela desconfianza en las autoridades en general, pero también en la trama institucional diseñada para evitar, penalizar y resarcir los daños por eventuales abusos de la autoridad. El porcentaje de quienes respondieron que la gente está insuficientemente protegida en esos casos asciende a 78.5% por sólo 14% que opina lo contrario.
- Contra lo que podría suponerse desde el sentido común, la percepción acerca de la indefensión social es notablemente más elevada en los entrevistados de nivel económico alto, donde llega a 92.4%, frente a 75.2 de los entrevistados de nivel económico muy bajo, porcentaje este último que probablemente no refleje menos desconfianza en las autoridades sino una suerte de “normalización” de los abusos.
- En un Estado de Derecho, las personas pueden defenderse de tales abusos de autoridad y, dependiendo de la natu-

---

<sup>13</sup> Ese porcentaje se eleva considerablemente en ambas preguntas conforme quien declara tiene un menor nivel de estudios, y en algunos casos virtualmente se duplica.

raleza de tales abusos, dispone de recursos e instituciones para hacerlo. Pero que esto ocurra depende de varios factores y procesos: la gente debe conocer la existencia de tales recursos e instituciones, debe saber utilizarlos, debe tener confianza para acudir a ellos llegado el momento y debe sentirse con la capacidad para llevar adelante su caso. ¿Qué nos dice a este respecto la encuesta? Al preguntar a los entrevistados acerca de la posibilidad de demandar al gobierno en caso de que éste le cause algún daño, 42% consideró que ello sí era posible, mientras que 40% dijo que no se puede y 11.7% dijo que sí en parte. Opinan que no se puede, en mayores proporciones, las personas de mayor edad, los de menor nivel socioeconómico y las personas con menor nivel de estudios, lo cual señala donde están los públicos objetivo de una estrategia de fomento de una cultura de la legalidad y la justicia.

- Pero una cosa es tener la convicción de que se puede demandar al gobierno por algún daño eventual a nuestra persona o nuestros derechos y otra la percepción sobre las posibilidades de ganar una demanda al gobierno. Aquí, 59.3% señala que hay pocas posibilidades, porcentaje al que hay que añadir 26.7% que respondió que no hay ninguna posibilidad. Este gran total de 86% puede estar indicando que no se cree demasiado en la eficacia o en la imparcialidad de las instituciones y los recursos existentes para proteger los intereses y los derechos de las personas: otra asignatura pendiente a la hora de fomentar una cultura de la legalidad y la justicia.

Lo que hasta aquí ha sido revisado ofrece un panorama lleno de luces y sombras. Ciertamente en algunas materias se observan avances, y las tendencias en algunos rubros indican que se está en un lento proceso de transición cultural, pero el panorama no deja de ser preocupante y ciertos rasgos de la vieja cultura política autoritaria parecen mantener todavía una gran vitalidad. Entre esos rasgos destacan, en apretada síntesis de lo dicho, los siguientes:

- Escaso interés en la política.
- Precarios niveles de información política.
- Acentuada percepción de la política como actividad complicada y refractaria a la participación de los no expertos ni profesionales de la misma.
- Degradada percepción de la política, los políticos y algunas instituciones clave de la democracia, especialmente del Poder Legislativo y los partidos políticos.
- Baja propensión a involucrarse activamente en la política y en sus organizaciones características.
- Predisposición de sectores considerables a aceptar principios de legitimidad del poder político distintos al democrático.
- Mala opinión sobre el funcionamiento de la democracia en México y sus resultados concretos.
- Percepción negativa acerca del valor de la ley, los derechos humanos, así como de las instituciones impartidoras de justicia y sus operadores.
- Desconocimiento significativo de las instituciones y recursos existentes para la defensa y protección de los intereses y derechos de las personas, así como desconfianza sobre su eficacia.

Este listado debiera constituir una suerte de agenda institucional y ciudadana que oriente los trabajos de fortalecimiento de la cultura democrática y la cultura de la legalidad y la justicia en México.

### **III. CULTURA DE JUSTICIA ELECTORAL**

#### **CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA JUSTICIA, EL PISO BÁSICO**

Al final del apartado anterior quedaron identificados puntos que podrían constituir la agenda para trabajar la promoción de la cultura democrática. Para efectos de este trabajo, interesa recuperar de esa lista los aspectos relativos a la cultura de la legalidad y la justicia.

La primera tarea, y ciertamente no la menos importante ni la más fácil, es alentar una cultura de la legalidad que es mucho más que una cultura de respeto y apego a la ley. Por supuesto que éstos son aspectos importantes, pero constituyen sólo una parte.

Y habría que apresurarse a precisar que se habla de fomentar una cultura de la legalidad democrática. No se trata, en efecto, de fomentar el respeto de la norma en abstracto o de cualquier norma, con cualquier contenido. Es bien sabido que hasta las más sanguinarias dictaduras cuentan con su propio sistema de normas y no es el caso promover en la ciudadanía de un país democrático el ciego acatamiento de la ley, sino más bien las nociones y sobre todo las capacidades para conocer, vigilar y en su caso involucrarse en los procesos de producción de la norma.

Vigentes, las leyes deben ser respetadas porque, como ya se sugirió antes, no es válido invocar pragmáticamente el desacuerdo con la ley para justificar el no cumplimiento de la norma. Pero en democracia es legítimo no estar de acuerdo con alguna ley en específico y es derecho ciudadano apelar a las vías legales e institucionales previstas para promover la abrogación o la reforma de esa ley.

En todo caso, una cultura de la legalidad democrática tiene como uno de sus propósitos hacer ver al ciudadano común que las normas tienen un papel relevante en el ordenamiento de las relaciones y de la vida en sociedad, y en particular en la resolución pacífica y civilizada de los conflictos propios de la convivencia social, máxime en un contexto democrático donde lo propio es la diversidad, la existencia de intereses y visiones diferentes, y la posibilidad de disenso.

Las normas, ahora vistas como un obstáculo que debe ser sorteado por cualquier medio, o como un instrumento al servicio de los políticos o de intereses particulares, deben ser resignificadas como la condensación jurídica de acuerdos que nos permiten vivir en un ambiente al mismo tiempo más seguro y más libre, poseer derechos y tener las garantías de que podrán ser ejercidos y protegidos contra todo tipo de abusos.

Una tarea particularmente desafiante tiene que ver con la promoción de una cultura de derechos humanos. El gigantesco avance en términos institucionales y normativos que ha experimentado



la defensa y protección de los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como internacional no se corresponde ni de lejos con el generalmente pobre entendimiento del tema que tienen grandes segmentos de la población.

El abismal desconocimiento existente en la materia y el recelo que producen las instituciones protectoras de derechos humanos —vistas más bien como defensoras de delincuentes—, así como las viejas inercias de la cultura autoritaria y una cultura del miedo —a veces deliberadamente fomentada— son factores que suelen combinarse para deslegitimar el discurso de los derechos humanos y, por esa vía, favorecer la persistencia de patrones de conducta abusivos, cuando no francamente ilegales, de autoridades públicas. De ahí la relevancia de articular una estrategia eficaz para fomentar, ciertamente a contracorriente, una cultura de derechos humanos.

Por otra parte, el de los derechos humanos es un buen marco para identificar los derechos políticos, que involucran los de reunión, organización, petición, votar y ser votado, ejercer en su caso cargos de representación popular, afiliarse a partidos. Derechos que para el común de la gente cobran sentido sólo en el momento de los procesos electorales, fuera de los cuales tiene escasa oportunidad y motivación para ejercerlos.

Se trata de conocer esos derechos, su significado y alcance, su expresión normativa, las maneras en que pueden materializarse, las instituciones que los tutelan, los recursos que están a disposición de los ciudadanos para defenderlos y hacerlos valer.

Otra tarea es la reivindicación del valor y utilidad social y política de las instituciones impartidoras de justicia y de resolución de conflictos y, en general, de todos los mecanismos, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, de protección y defensa de los derechos.

No se habla de una estrategia de posicionamiento, como se suele decir en el mundo de la publicidad, ni tampoco de relaciones públicas. Y justo por no tratarse de eso es que el desafío es de una enorme complejidad. Los esfuerzos de promoción de una cultura jurídica y de la legalidad democrática no pueden dissociarse de la tarea de asegurar “un funcionamiento más eficaz y garantista de las instituciones de seguridad y justicia” (Concha *et al.* 2004, 27).

## JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Antes de entrar al tema específico de la cultura de justicia electoral es preciso hablar, así sea brevemente, del significado de la justicia electoral. Las instituciones y mecanismos de justicia electoral, como se sabe, cumplen funciones clave para el adecuado funcionamiento del régimen electoral en su conjunto y en particular de los procesos electorales. Entre esas tareas se destacan las siguientes:

- Encauzar los conflictos político-electorales por vías institucionales.
- Proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- Asegurar la realización de elecciones limpias y equitativas.
- Garantizar la legalidad y constitucional de los actos y las decisiones de autoridades electorales y partidos políticos.

Como lo han explicado expertos en la materia, la justicia electoral en sentido amplio está presente a lo largo de los procedimientos electorales; en ese sentido, no es atribución exclusiva de la autoridad jurisdiccional. Desde este punto de vista, una sanción por parte de la autoridad administrativa también podría considerarse una acción de justicia electoral, lo mismo que el registro de una asociación civil como partido político cuando cumple con todos los requisitos de ley, o la tramitación de la credencial de elector.

En un sentido más restringido, que es el aquí utilizado, se habla de justicia electoral para referir el papel que juegan los tribunales electorales en la resolución de las controversias, vacíos legales o presuntas violaciones de las normas electorales, o bien, decisiones no conformes a derecho adoptadas por la autoridad administrativa. Al respecto se ha escrito que:

Por justicia electoral, en sentido técnico o estricto (también conocida como “contencioso electoral”), cabe entender los diversos medios jurídicos-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos

o reclamaciones de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral [...] (s/f 1999).

La justicia electoral es una condición indispensable para la celebración de elecciones equitativas, justas y transparentes, para la inviolabilidad de los derechos políticos y, en general, para el sostenimiento del régimen democrático.

Ahora bien, los sistemas contenciosos electorales deben prever medios de impugnación de carácter jurisdiccional para la solución de las controversias electorales. Así,

la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política (Orozco s/f, 55).

Como el propio Orozco precisa, lo anterior ha entrañado un giro en la estrategia de parte de los diferentes actores involucrados en la materia:

ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante un órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación (Orozco s/f).

Esto ha implicado sustituir la racionalidad política que regía en los partidos políticos en relación con impugnaciones electorales (y que típicamente podía incluir la triada movilización, presión, negociación) por una racionalidad jurídica, en la que prevalecen las armas del derecho y en la que los actores están obligados a acatar las resoluciones de los tribunales electorales.

## LA CULTURA DE LA JUSTICIA ELECTORAL, COMPONENTE DE LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Los elementos constitutivos de una cultura de la justicia electoral son:

1. Conocimiento de las instituciones, las reglas y los procedimientos de la justicia electoral.
2. Conocimiento de los derechos político-electorales de los ciudadanos, de las instancias que los tutelan y de los medios de defensa.
3. Interiorización de los valores políticos asociados: resolución pacífica de conflictos, equidad, justicia, libertad, igualdad.
4. Apego a la legalidad electoral y, en particular, acatamiento a las resoluciones de los tribunales electorales especializados.
5. Desarrollo de las competencias jurídicas básicas para acudir a los tribunales electorales, así como para analizar la calidad y el sentido de las resoluciones de los tribunales especializados, y ejercicio de una fiscalización efectiva en torno al desempeño de dichos tribunales (CCJE 2011).

En consecuencia, por cultura de la legalidad electoral se pueden entender, por una parte, el conjunto de percepciones relacionadas con las instituciones, procedimientos y operadores judiciales electorales y, por otra, el conocimiento, apego y uso competente, democrático y responsable por parte de actores político-electorales y ciudadanía del conjunto de normas que rigen el proceso electoral.

## LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y EL ENFOQUE GARANTISTA

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) pasó de ser en su origen un recurso para impugnar las resoluciones del IFE por los problemas relacionados con el

padrón y las credenciales de elector, a convertirse en un medio para cuestionar las decisiones de los partidos políticos y en un mecanismo de expansión de los derechos político-electorales de los ciudadanos.<sup>14</sup>

Esto fue posible gracias a la acumulación de criterios y jurisprudencia bajo una óptica garantista que progresivamente permitió ampliar el alcance de la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Un ámbito donde se puede observar este enfoque amplio y garantista es el de los criterios de jurisprudencia emitidos por el TEPJF en materia de protección de los derechos político-electorales.

Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio sino

---

<sup>14</sup> La evolución del JDC es descrita por el jurista Leonel Castillo (Castillo 2004, 107-65) de la siguiente manera:

1. Debido a la improcedencia del amparo en materia electoral y a la falta de tribunales especializados, no existía medio de defensa alguno para proteger los derechos político-electorales.
2. A partir de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en 1996 y de la creación del sistema de medios de impugnación en materia electoral, entre los que destacaba el JDC, la procedencia del juicio se limitaba a proteger los derechos de votar, ser votado, de asociación y de libre afiliación. Además, en la legislación se omitió señalar a los partidos políticos como autoridad responsable, por los actos u omisiones que pudieran emitir y afectaran los derechos de sus militantes.
3. La ampliación del JDC implicó la revisión a los estatutos de los partidos políticos, para establecer que éstos debían contener procedimientos democráticos para la resolución de conflictos internos. Luego, sería necesario que los militantes agotaran dichos procedimientos antes de acudir al TEPJF.
4. Se estableció la figura del *per saltum*, que permitía a los militantes de los partidos políticos acudir directamente al TEPJF cuando en su partido no existieran las condiciones óptimas para resolver el conflicto.

Mediante jurisprudencia, el TEPJF ha establecido que el JDC también puede ser un medio de defensa para proteger derechos como libertad de expresión, de imprenta, de petición, información, reunión, entre otros (Jurisprudencia 36/2002). Adicionalmente, el JDC permite proteger el derecho de los ciudadanos a integrar autoridades electorales locales (CCJE 2011).

de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos (Jurisprudencia 29/2002).

## FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y DIVULGACIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES JUDICIALES ELECTORALES

Los tribunales electorales emiten sentencias. Habitualmente las sentencias no sólo son voluminosas, sino que se caracterizan por estar redactadas en un lenguaje especializado que resulta incomprendible para el ciudadano común. Es un hecho, sin embargo, que es de la mayor importancia dar a conocer dichas sentencias en sus términos originales. Tal y como lo hacen el TEPJF y algunos otros tribunales, es importante poner a disposición ese material prácticamente en tiempo real porque especialistas en materia electoral, académicos y analistas políticos lo requieren para desarrollar su trabajo.

Complementariamente, es importante impulsar desde los propios tribunales electorales la reflexión sobre el trabajo jurisdiccional que desarrollan. En ese sentido, resulta ejemplar la labor del TEPJF al poner bajo la lupa de expertos del mundo académico sus sentencias y publicar los resultados. Es un proceso que implica a la institución abrir al escrutinio público la parte sustantiva de su trabajo.

La relación con la academia permite retroalimentar el trabajo jurisdiccional. Parte de esa relación virtuosa debiera aprovecharse para desarrollar líneas de investigación conjuntas que permitan generar conocimiento de punta en la materia, lo que además de sus beneficios intrínsecos contribuiría a convertir a los tribunales electorales en referentes obligados de la reflexión y el análisis.

En otro orden de cosas, es importante llevar las sentencias a un lenguaje ciudadano. No hay mejor pedagogía al respecto que la que se haga a partir de los casos y las sentencias reales en formatos de divulgación muy accesible. De esta manera, públicos más amplios que los meros especialistas (profesores, estudiantes de derecho, etcétera) estarán en condiciones de comprender el sentido y los alcances del trabajo jurisdiccional.

Un público que merece especial atención es el de los medios de comunicación porque éstos son una caja de resonancia natural para el trabajo de los tribunales electorales. La organización de talleres y seminarios para dotar de las herramientas básicas de análisis a los periodistas de la fuente y a comentaristas reviste la mayor relevancia. La enseñanza basada en casos le daría a esta vertiente un valor adicional.

Otro aspecto crucial en la formación de una cultura de justicia electoral tiene que ver con los procesos de formación y capacitación. Por la propia naturaleza de los tribunales electorales, es evidente que ésta tiende a concentrarse en partidos políticos e instituciones electorales, pero es preciso pensar en una estrategia de círculos concéntricos que hoy, gracias a las herramientas informáticas y a los esquemas de educación a distancia, pueden permitir a relativamente bajos costos cubrir a públicos más amplios.

Como ya se ha escrito:

Si no se emprende esta doble tarea, la ciudadanía y los medios de comunicación no podrán sobrepasar el nivel de la crítica superficial y los tribunales electorales quedarán aislados de la ciudadanía, sus sentencias, aún si son impecables desde el punto de vista jurídico, correrán permanentemente el riesgo de ser incomprendidas y atacadas sin fundamento. Su credibilidad y legitimidad se erosionarán irremediablemente (CCJE 2011).

## FUENTES CONSULTADAS

- Alanís Figueroa, María del Carmen. 2005. La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México. En *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*. México: SEGOB/UNAM.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1970. *La cultura cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramerica.
- Bergman, Marcelo y Carlos Rosenkranz, coords. 2009. *Confianza y derecho en América Latina*. México: FCE/CIDE.
- Castillo González, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. México: TEPJF.
- Carbonell Sánchez, Miguel. 2004. Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y democracia en México. En *Ensayos. El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México*, 37-55. México: IFE.
- CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2011. Cultura democrática y cultura de justicia electoral. Manual del participante. Disponible en [http://www.te.gob.mx/ccje/unidad\\_capacitacion/materiales\\_capacitacion.html](http://www.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html) (consultada el 5 y 6 de marzo de 2012).
- CONAPRED y UNESCO. 2011. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS. 2010. Resultados generales. México.
- y UNICEF. 2011. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS. 2010. Resultados sobre niñas, niños y adolescentes. México.
- Concha, Hugo et al. 2004. *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México: IIJ-UNAM/TEPJF/Cofemer.
- Conde, Silvia y Gloria Canedo. 2002. Retos para el desarrollo de dos competencias cívicas en la población adulta: el conocimiento del gobierno así como la valoración de la democracia y el interés en asuntos públicos. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, 239-51. México: SEGOB/SEP/IFE/Miguel Ángel Porrúa/.



- Dahl, Robert. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. España: Taurus.
- De la Peza, José Luis. 1999. Notas sobre la Justicia Electoral en México. En *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, comp. Orozco Henríquez J. Jesús. México: UNAM-IIIJ/TEPJF/IFE. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/240/3.pdf> (consultada el 17 de marzo de 2012).
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Gutiérrez Espíndola, José Luis. 2007. *Educación. Formación cívica y ética*. México: Cal y Arena.
- Gutiérrez López, Roberto. 1996. La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología. En *El estudio de la cultura política en México. Perspectivas disciplinarias y actores políticos*, coord. Esteban Krotz, 39-72. México: Conaculta/CIESAS.
- IMJ. Instituto Mexicano de la Juventud. Encuesta Nacional de Juventud. Disponible en [www.imjuventud.gob.mx/lms/uploads/Encuesta-Nacional-de-Juventud-2010\\_-\\_Resultados-Generales\\_18nov11.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/lms/uploads/Encuesta-Nacional-de-Juventud-2010_-_Resultados-Generales_18nov11.pdf). (consultada el 17 de febrero de 2013).
- Jurisprudencia 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. En CCJE 2011.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman. 1997. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. Octubre: 5-39. Barcelona: Paidós.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. s/f. Justicia Electoral. Disponible en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/justicia%20electoral.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/justicia%20electoral.htm) (consultada el 18 de marzo de 2012).

- Ojesto, José Fernando. 2004. "Contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la cultura de la legalidad". *Justicia Electoral* 19: 31-8. México: TEPJF.
- Peschard, Jacqueline. 2008. *La cultura política democrática*. México: IFE.
- Russell Hardin. 2009. El capital social y la confianza. En Bergman y Rosenkrantz 2009, 36-7 y 55.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. 2001. *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: SEGOB.
- , SEP, IFE, Miguel Ángel Porrúa, eds. 2002. *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. México: SEGOB/SEP/IFE/Miguel Ángel Porrúa/.
- . 2003. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: SEGOB. Disponible en [encup.gob.mx](http://encup.gob.mx). (consultada el 23 de marzo de 2012).
- . 2005. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: SEGOB. Disponible en [encup.gob.mx](http://encup.gob.mx). (consultada el 23 de marzo de 2012).
- . 2008. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: SEGOB. Disponible en [encup.gob.mx](http://encup.gob.mx). (consultada el 23 de marzo de 2012).
- . 2012. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: SEGOB. Disponible en [encup.gob.mx](http://encup.gob.mx). (consultada el 23 de marzo de 2012).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 36/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculadas con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación. Disponible en [portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur\\_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=690](http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=690) (consultada el 2 de abril de 2012).
- . Jurisprudencia 29/2002. Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa

aplicación no debe ser restrictiva. Disponible en [portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur\\_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=564](http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=564) (consultada el 3 de abril de 2012).

UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Gobernación. 2005. *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, México: UNAM.

Varios Autores. 2006. *Acceso a la justicia. La universidad por la vigencia efectiva de los derechos humanos*. Caracas: AUSJAL.

*Cultura de Justicia Electoral*  
es el número 18 de la Serie Cuadernos de Divulgación  
de la Justicia Electoral. Se terminó de imprimir en  
abril de 2013 en la Coordinación de Comunicación  
Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
Carlota Armero núm. 5000, col. CTM Culhuacán,  
CP 04480, del. Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.