

Transformaciones de la cultura política democrática, 1995-2012

El caso del estado de Baja California

DRA. ANA CLAUDIA COUTIGNO RAMÍREZ¹

INTRODUCCIÓN

El interés por el estudio de la cultura política de una sociedad, y más una sociedad democrática como es México, parte de la preocupación por los resultados de una tendencia a la baja participación política electoral en el estado de Baja California, desde hace más de una década tanto en elecciones federales como locales en donde participan sólo de 3 o 2 ciudadanos de 10. Ello también, sucede con la participación ciudadana en general en el estado. Bajo esta problemática el objetivo de esta ponencia es analizar la cultura política democrática en tres momentos diferentes en la vida política del estado de Baja California y examinarla bajo el lente de la nueva reforma político-electoral de 2014, la cual implementará la *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, para el impulso y fortalecimiento de la cultura política democrática, bajo el esquema de un modelo de gobernanza.

El texto de la presente ponencia se divide en cuatro grandes apartados. El primero tiene el objetivo de desarrollar el marco teórico y conceptual bajo el que se analizará la conducta de la ciudadanía que reside en el estado de Baja California. Se reflexiona sobre el concepto de cultura política, sus componentes y el impacto de una cultura política para la consolidación del sistema democrático y de la democracia en general. El segundo apartado, se divide en las secciones para observar, por un lado, confirmar la tendencia a la baja de la participación electoral de 1998 a 2016 por municipio, lo cual refrenda en cada uno de ellos el alejamiento del ciudadano de las urnas. La otra sección se trabaja con el resultado de tres encuestas realizadas en el estado de Baja California, y de donde se rescatan varios reactivos con el objetivo de reconstruir en tres periodos la cultura política democrática de los residentes en el estado e identificar su debilidad o fortaleza. La tercera parte, se analiza el cambio democrático en México a través de sus diferentes reformas político electorales, hasta llegar a la reforma electoral de 2014 en donde se materializa y toma en cuenta la educación cívica de los ciudadanos, dado el diagnóstico de una fuerte debilidad en la cultura democrática en México, y se compromete a los Institutos electorales a aplicar y

¹ Académica de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico ana.claudia.coutigno@gmail.com

dirigir la política pública denominada *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. Cerramos este apartado con las reflexiones de Dieter Nohlen sobre la enorme responsabilidad que recae en estos institutos derivado de esta nueva estrategia. Y en último lugar, el apartado de conclusiones, en donde se establecen algunas consideraciones finales en conjunto del estudio.

1. Cultura Política democrática

Es fundamental establecer desde el inicio una definición respecto de lo que es la cultura política democrática, o lo que se entiende con este término. Pues de ahí se establece en primer lugar, lo que nos indica la teoría y en segundo identificar cuáles serían los términos de la transformación que se percibe.

Para esta investigación interesa el concepto de cultura política democrática propuesto por Jacqueline Peschard (2001: 5), que indica: “la cultura política es el sistema de creencias empíricas, símbolos expresos y valores que definen la situación donde la acción política se lleva a cabo”. Sumada una segunda formulación de Nohlen que señala que la cultura política es: “la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidas por una sociedad, o sea una mentalidad que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos” (2007,9).

De éste último concepto, retomaremos la idea de red de relaciones y de una mentalidad que adquiere sentido en un determinado contexto, dada la tendencia de la participación política electoral (como parte de la cultura política democrática) en Baja California. La cual que nos lleva a considerar la existencia de diferentes valoraciones respecto a las instituciones democráticas y su quehacer.

La cultura política, precisa Peschard, está inmersa profundamente en la sociedad como los marcos valorativos y los símbolos, y tanto las prácticas políticas tienen consecuencias sobre las instituciones, como éstas a la vez las modelan y refuerzan (2001). Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta la relación de cultura política y sus estructuras institucionales, pues es en ellas en donde se observa su influencia recíproca y en donde se establece con claridad el problema de la estabilidad de los sistemas democráticos y el problema del cambio (Peschard, 2001).

En el marco de los conceptos anteriores, es de sumo interés destacar los *principales componentes de una cultura política democrática*. Se encuentra en primer término el ciudadano. En este sentido la idea de la ciudadanía implicar ir más allá de la esfera privada, hacia un ámbito de la esfera pública. El ciudadano es el protagonista en este ámbito, el ciudadano está llamado a participar directa o indirectamente en el diseño de la formulación de las políticas públicas, es la fundamentación del poder del Estado y el titular de la soberanía, de acuerdo a Jaqueline Peschard (2001).

Es decir, el concepto de ciudadano, se identifica por lo general con el término de elector (votante), ésta es una categoría jurídico-política básica, que iguala a individuos entre sí, independientemente de su situación social, tiene el mismo peso al ejercer su derecho al sufragio. Es importante diferencia entre el pensar y actuar como ciudadano y como elector, es justamente, esta última figura que en la Constitución Mexicana se asigna al individuo que a los 18 años tiene el derecho a sufragar y por lo tanto elegir a sus representante políticos, y el término ciudadano tiene un significado más amplio, que alcanza otras dimensiones en la esfera pública (Peschard, 2001).

Otro elemento de la cultura política democrática, es la premisa básica de la participación voluntaria de los miembros de la población. La participación tanto política electoral como ciudadana en la esfera pública incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos, (confianza, tolerancia, libertad, igualdad, responsabilidad, participación y justicia) como la idea de una sociedad que está atenta y vigilante de los actos del gobierno o representantes e interesada en que escuchen sus demandas (Peschard, 2001). Un punto que se debe considerar respecto a la participación del ciudadano, en este marco teórico-conceptual, tiene que ver con el diferente tratamiento que se le da en la teoría liberal y la teoría republicana de la democracia. Retomando para esta ponencia las nociones de Dieter Nohelen sobre “la concepción liberal no solo sostiene que siempre existirá un segmento de ciudadanos más activo que otro, sino que defiende esta experiencia histórica mediante argumentos teóricos, interpretando las diferencias en la participación política como expresión de la libertad que reina en la sociedad...y en la concepción republicana de la participación, esta percibe la participación política activa como precondition de una

democracia cualitativamente mejor que a su vez aparece como estrategia para conseguir su consolidación” (2003: 9).

Otra premisa importante es contar con una autoridad políticamente responsable. La cultura política democrática contempla a una autoridad en la que ha sido depositada legal y legítimamente el poder, y que por ello, está obligado a ejercer su poder con responsabilidad política. Los actos y decisiones políticas deben de contar con la aprobación de las instituciones de representación de la sociedad (Peschard, 2001).

Estos componentes, se presentan así como un esquema ideal del desarrollo democrático, sin embargo, en la realidad estos componentes están mediados por una serie de condicionantes de la vida social y de la cultura en que se desarrolla. En este sentido, se tiene que considerar a las organizaciones o instituciones y a los procesos políticos que lo dirigen y orienta (Peschard, 2001). Por ello, en este punto, cobra vital importancia el impulso que se dé desde las instituciones, hacia la sociedad, de una cultura política democrática participativa en la esfera pública.

De lo expresado, es que se desprende la pregunta: ¿en qué grado es importante la cultura política democrática para el desarrollo y consolidación del régimen democrático?. En este sentido, la cultura política de un país tiene una conexión directa con el entendimiento de los procesos democráticos y en particular con el comportamiento electoral. Además, en una sociedad democrática, nos señala Jaqueline Peschard, las orientaciones y actitudes de la población hacia la política van a depender del conocimiento e información que se adquieran de los problemas y asuntos políticos, más allá de las posibles percepciones o impresiones que se tengas de los mismos (2001). Indica también que el compartir y transmitir una cultura política democrática implica concebirse como protagonista del futuro político, como miembro de una sociedad con capacidad política.

Y a la pregunta sobre el grado de importancia de la cultura política para la consolidación de un régimen democrático apunta Dieter Nohlen: *la cultura política democrática* representa una parte del contexto, como un conjunto de variables que intervienen en el pensamiento del ciudadano y en el destino de las instituciones democráticas (2007: 8). Por ello, la cultura política es actualmente la variable más importante en el desarrollo de las instituciones democráticas en América Latina, y desde

cualquier enfoque que se tome, tiene un rol trascendental en el análisis de los procesos políticos (2007: 11).

Si bien, lo dicho hasta aquí, es la conceptualización de la cultura política democrática, sus componentes y su importancia en el marco del régimen democrático, pero algo significativo es ¿Cómo se transmite a los ciudadanos los valores, actitudes y símbolos democráticos? y por consecuencia ¿cómo es que se transforma ésta cultura democrática?

En este sentido apunta, Peschard que a través de la socialización política como un proceso eminentemente cultural se inserta al individuo en la sociedad política, al hacerlo participe del código de valores y actitudes que en ella son dominantes. La socialización política sirve de lazo de unión entre las orientaciones de una población hacia los procesos políticos, y las normas que el sistema solicita como guías para su mejor desempeño (2001).

Sobre este punto y sustantivo para este estudio en el marco de la gobernanza electoral, están las instituciones que realizan la función socializadora del marco democrático. En este sentido, las instituciones democráticas tienen una función directa o manifiesta, que se refiere a la comunicación expresa de determinados valores y sentimientos hacia los objetos políticos. Entre las principales instituciones están los partidos políticos, el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales, y como estructuras secundarias que los difunden éstos valores están los grupos de interés y los medios masivos de comunicación (Peschard, 2001).

En un segundo plano, esta socialización política de manera indirecta o latente que se refiere a la transmisión de información no propiamente política, pero que está cargada de un considerable potencial para afectar no solamente a las orientaciones y actitudes, sino a las propias conductas políticas de una población. Este tipo de socialización está en manos de estructuras primarias como son: la familia, escuela, centro de trabajo, círculo de amistades o grupos de iguales. En este sentido, las fuentes de socialización política y formación de educación en valores son muy importantes, ya que de ellas surgen dos tipos de relaciones: 1) la relación entre los roles que una persona juega en la sociedad y en la política; y 2) la relación entre las experiencias que se tienen con la autoridad en la sociedad y en la política (Peschard, 2001).

2. Baja California. Un primer acercamiento a su cultura política democrática.

Hechas las consideraciones teóricas anteriores, es necesario como bien nos ha señalado Dieter Nohelen, en uno y otro texto, dar pie al marco contextual en que se desarrolla nuestra investigación y poner a prueba nuestro modelo democrático. En particular lo que señala sobre la cultura política de una ... *red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidas por una sociedad, o sea una mentalidad que adquiere sentido en un contexto social.* es por lo que la historia política de Baja California ha sufrido cambios contrastantes, por ejemplo, el proceso de construcción de la democracia procedimental van desde el primer triunfo de un partido de izquierda con David Ojeda del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) para administrar el municipio de Ensenada en 1983; y en 1986 pasa la administración de este mismo municipio al Partido Acción Nacional (PAN) con Ernesto Ruffo Appel; en 1988 en las elecciones presidenciales se presenta en el estado una amplia votación a favor de Cuauhtémoc Cárdenas; y en 1989 el primer triunfo de un candidato del PAN para el gobierno del estado (Espinoza, 1998).

Un dato importante a destacar de cultura política es que en 1989, es que se generó una activa práctica ciudadana de vigilancia y apoyo a la transparencia del proceso electoral para gobernador. Los ciudadanos, a través de la vía electoral, lograron que el gobierno federal reconociera el triunfo de un partido de oposición para administrar el gobierno del estado. El resultado de este conjunto de elecciones en los años ochenta, son un buen indicador para señalar que la sociedad bajacaliforniana presentó un interés en el desarrollo político de su estado, independiente de la ideología. Este resultado, se puede caracterizar como una corriente electoral que favoreció *al cambio* en ese período (Rodríguez y Peter M. Ward, 1994, citado en Hernández, 2000: 98). Sin embargo, una década posterior el declive de participación electoral ha sido uno de los principales temas en el discurso de los políticos locales, y esta en las instituciones locales la búsqueda de estrategias para su incremento.

El segundo eje de análisis que refiere a la *gestión pública*, es que a partir de 1989 en la entidad se generan tres procesos paralelos. Primero, el fortalecimiento de una nueva élite política que pertenecía al Partido Acción Nacional; segundo, un sistema de partidos, y tercero, una gran expectativa por parte de la ciudadanía de mejoras en la gestión gubernamental, la cuales incluían, entre otros aspectos, prosperar en sus condiciones socio-económicas (Hernández, 2001).

Sumado a esta idea, Tania Hernández se refiere a la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público, cuando Ruffo Appel en su primer informe de gobierno subraya que “la participación ciudadana habrá de determinar el ritmo y la profundidad de los cambios en la entidad [...] Y diez años después reconoce, una desesperanza de no ver a una ciudadanía activa, que luchara por sus derechos, la participación del ciudadano era más eslogan que una realidad” (citando a Ruiz, 1998). La nota de Hernández nos permite distinguir, desde la opinión de un actor político, que la participación de la ciudadanía en la esfera pública en realidad ha disminuido.

Con estas información como contexto político del estado, es que el análisis de la cultura política democrática, y el comportamiento electoral como parte de ella, cobran sentido. Iniciamos con la descripción de la participación electoral a nivel municipal, entre las elecciones de 1998 a 2016, con el objetivo de observar si la participación electoral en este nivel geopolítico ha cambiado o se mantiene constante, y en qué proceso electoral. Posteriormente, se realizará un acercamiento al perfil de la cultura política de los residentes del estado de Baja California, a partir de los resultados de tres encuestas.

a. Tendencia de la participación electoral por municipio, 1998-2016.

Una parte importante de la cultura política democrática, como se ha mencionado en párrafos anteriores es la participación del ciudadano en la esfera pública, y con mayor énfasis en la elección de sus representantes, dado el marco de nuestro sistema democrático. Pero también existe, de acuerdo a estudios de Nohlen, una relación de bidireccional entre la participación electoral y la cultura política. Es decir, el nivel de la participación electoral es un indicador para evaluar la cultura política y al mismo tiempo, la cultura política es un factor co-determinante de la participación electoral (2003:14).

Por lo anterior, queremos destacar en esta ponencia que en el estado de Baja California la participación electoral ha disminuido de manera sustantiva, y la pregunta que nos refiere en este momento es ¿cuál es la causa del alejamiento de las urnas en las últimas décadas? ¿qué paso con la cultura política en los residentes de Baja California que incidió en este alejamiento?.

Dentro de nuestro marco de análisis, que nos convoca este Congreso, la gobernanza electoral y de acuerdo con las reformas electorales de los años setenta en adelante, no hay

duda que la nueva generación de ciudadanos electores se mueve dentro de nuevas instituciones electorales y reglas, que determinan la competencia entre los partidos políticos.

En este sentido, un análisis significativo es observar las prácticas electorales de los ciudadanos a lo largo del tiempo, es decir, a través de las diferentes elecciones y examinar con ello de qué manera cambia su conducta electoral o si la mantienen respecto a su asistencia a las urnas. En el caso de la participación electoral de los ciudadanos que residen en el municipio de *Ensenada* en las elecciones locales. En primer lugar, está claro una tendencia a la baja durante en el periodo de 1998 a 2016; en segundo lugar es que las oscilaciones que se observan en las elecciones 2001, 2007 y 2013 responden muy probablemente al impacto de la elección para gobernador del estado que genera una mayor participación; y en tercer lugar, durante el periodo de análisis la caída en la participación es de 9.5 por ciento.

Respecto a la dinámica electoral en el municipio de *Tecate*, en 1998 se presenta la participación electoral más alta entre los cinco municipios, sin embargo se presenta una tendencia a la baja entre 1998 y 2016, siendo al final una diferencia de 13.3 por ciento en la participación. También en este municipio los porcentajes altos coinciden con la elección para gobernador del estado.

Respecto al municipio de *Tijuana*, la caída en la participación electoral asciende al 12.1 por ciento al final del periodo de 1998 a 2016. Por otro lado, en Tijuana las elecciones para gobernador impactan un poco en 2007 y 2013, y las elecciones intermedias de 2001, 2010 y 2016 son las más bajas.

En cuanto a los resultados de la participación de los ciudadanos residentes en *Mexicali*, ha sido el municipio que más ha caído su participación entre 1998 y 2016 que asciende hasta el 16.2 por ciento. Las elecciones para gobernador sí impulsan en este municipio la participación. Sin embargo, en la elección de 2004 en total de los cinco municipio, es la localidad con menor participación en el periodo de análisis (de 29.8 %).

Finalmente la participación en el municipio de *Playas de Rosarito*, tiene una caída de 14.3 por ciento entre 1998 y 2016, y también en este municipio las elecciones para gobernador en 2007 y 2013 impactó al incrementar la participación de los ciudadanos. Y en

las elecciones intermedias para munícipes en 2010, fue la participación más baja al interior de esta localidad, con un 30.4 por ciento.

Finalmente en este apartado se puede concluir que la participación electoral es oscilatoria con una tendencia a la baja, y que en las últimas siete elecciones municipales sólo el 30 por ciento de los ciudadanos han decidido el rumbo político del municipio, ¿ya estaremos entrando en el tema de la legitimidad en la elección de los candidatos?

b. La cultura política de los ciudadanos residentes en Baja California.
Un análisis de las encuestas

Como se ha señalado, en la primera parte de esta ponencia, que entre los principales componentes de la cultura democrática se encuentra *el ciudadano*. Él tiene un papel fundamental en el desarrollo del sistema democrático, porque en sus manos se encuentra la decisión de continuar o cambiar a los representantes políticos de su entidad política. En este sentido, para entender la cultura política democrática es necesario, en un primer momento, conocer al ciudadano en su pensamiento y actitud política frente a este sistema democrático. Por ello, el objetivo de este apartado es conocer la cultura política del ciudadano residente en Baja California. En particular se busca identificar el pensamiento de ciudadano en torno a la confianza, simpatía con los partidos políticos, idea de la democracia, ideología, sufragio, medios de comunicación, evaluación gubernamental, abstención y participación ciudadana.

El análisis que se presenta, tiene su fuente en los resultados que se obtuvieron de tres encuestas realizadas en el estado de Baja California. La primera se levantó por un equipo de especialistas de El Colegio de la Frontera Norte y denominada *Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes en Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., Julio de 1995, la segunda es una *Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, Baja California* (febrero 2010) realizada por la casa encuestadora de Berumen y Asociados, y la tercera es la *Encuesta sobre las condiciones de vida de la población y el desempeño gubernamental en Baja California, 2012* levantada en 2012 como lo indica su título. Se parte de la premisa de que la metodología para cada encuesta es diferente, tanto sus reactivos y el universo que contempla, por lo que no se pretende en esta ponencia hacer una análisis directo y comparativo entre las tres encuestas, lo que se busca es un acercamiento a la cultura política

o el pensamiento y sentir de las ciudadanos hacia la democracia y sus valores democráticos en tres tiempos diferentes de la vida política.

La encuesta de 1995, indica principalmente que el 63.6% de los residentes encuestados no son nativos de esta entidad federativa. El 28.5% del total tiene menos de un año residiendo en la ciudad y un 32.4% del total indicaron haber realizado uno o hasta diez cruces internacionales entre México-Estados Unidos durante el mes anterior a la aplicación de la encuesta, esto como una actividad común en el estado fronterizo.

Respecto a su información sobre empleo, el 49.2% de las personas encuestadas afirmaron no haber trabajado durante los 7 días anteriores a la aplicación de la encuesta y la principal razón para no haberlo hecho es por asumirse como ama de casa (29.4%). Aunado a este dato justamente la oportunidad de empleo es uno de los tres principales problemas que preocupan a los residentes encuestados colocándose en el número dos con un 21.1% antecedido por el robo de casas o vehículos con un 22% y seguido del pandillerismo o grafiti en un 17.7%.

Sobre la evaluación del gobierno, el 39.4% de los residentes consideran que el gobierno respondió de forma *regular* de forma global a diversos aspectos relacionados con problemáticas en el estado. Particularmente sobre el tema de educación el 50% de los residentes se muestran conformes y evalúan como *bien* al gobierno en este aspecto; sobre el tema de seguridad pública es un tema preocupante y se evalúa como *regular* con un 41.3% el porcentaje más alto entre las otras opciones; y en lo relacionado con el narcotráfico la población residente se muestra descontenta y califica al gobierno como *mal* con un 44.4%. Atendiendo los resultados de la evaluación al gobierno resulta conciso que el 79.9% de los residentes encuestados piensen que es de suma importancia la continuidad de los programas ya iniciados en el gobierno estatal. Como una de las herramientas para la participación en la elección de gobernantes, el 100% de los encuestados afirmaron contar con su credencial para votar y el 90.2% indicó no pertenecer a ningún partido, mientras que un 7.1% pertenecer al PRI y un 2.0% al PAN.

Sobre el voto, el 32.4% de los residentes afirman no haber votado en las elecciones de 1989 para gobernador, continuando con un 31.7% que votó por el PRI y un 29.7% para el PAN. Siguiendo la tendencia de los residentes sobre los partidos políticos, los preferentes por los residentes y que podrían atender mejor los principales problemas que se presentan

en el estado se coloca en primer lugar como respuesta al Partido Revolucionario Institucional con un 36.7%, continuando el Partido de Acción Nacional con un 32.4% y la respuesta No sabe con un 18%. Y en esa misma lógica el 37.5% indicó votaría por el PRI al momento de la aplicación de la encuesta mientras que un 35.6% indicó que el PAN y un 23.2% se encontró indeciso o en otra situación.

Los resultados que arroja la encuesta de 2010 en Tijuana, sobre la variable de simpatía con algún partido político, es que el Partido Acción Nacional cuenta en este año con mayor simpatía dentro de los residentes del municipio. Destaca en este aspecto, la poca relevancia de los partidos de izquierda y un porcentaje significativo de una de cada cuatro personas nativas no tiene preferencia partidaria.

Los ciudadanos entrevistados, se autoubican más del 50.0 porciento en el centro ideológico, sin embargo, se observa un porcentaje de nativos que se autoubican en el centro izquierda, y en la extrema izquierda un significativo 14.3 por ciento, dato que llama la atención si se compara con los migrantes. Para el estudio de los medios de comunicación en el ámbito político, ésta informó un uso relativo de Internet, y hacen poco uso el periódico.

En términos de la participación ciudadana, se consideró en esta encuesta a 13 organizaciones, para identificar su intervención en el ámbito público. De este análisis en general destacan tres aspectos; el primero es un porcentaje relativamente bajo de participación ciudadana (14%); segundo, la poca participación que existe se da principalmente en los rubros de agrupación de colonos (6%) y asociación de padres de familia (5.9%), y tercero es notable la participación de la mujer en la asociación de colonos, organizaciones ciudadanas y organizaciones religiosas.

La evaluación del desempeño gubernamental del municipio de Tijuana y del gobierno del Estado se trabajó con la opinión sobre el gobierno en funciones. Los resultados de la encuesta indican, en general, una evaluación regular para el gobernador José Guadalupe Osuna Millán y el edil Jorge Ramos Hernández. Sin embargo, existe un porcentaje de ciudadanos que evalúan más mal al gobierno local que al estatal.

La variable confianza dio como resultado que 90 por ciento de los entrevistados señaló tener confianza al menos en alguna institución de las 19 que se preguntaron en la encuesta, pero existe un importante 10 por ciento que no confía en ninguna institución. También, se distingue una opinión opuesta entre “Mucha confianza” y “Ninguna confianza” en algunas

instituciones, en particular con la institución del ejército y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, desde el punto de vista de los ciudadanos la confianza en las instituciones gubernamentales se distingue por una disminución en el rubro de “muchacha confianza” dependiendo del nivel administrativo, mayor al nivel ejecutivo

En el caso de la encuesta 2010, se presentó a los ciudadanos cinco frases relacionadas con la idea del voto electoral. El resultado es que más de la mitad (58.8 %) de los entrevistados lo consideran un derecho y un deber, el 22.4 por ciento lo identificó como una forma de elegir a nuestros representantes y 2.5 por ciento lo perciben como una forma de participar en política. Suma entonces, 83.7 por ciento de ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, que ubican al voto electoral de acuerdo con los principios de la democracia, es decir, como un derecho igualitario en la sociedad y para elegir a nuestros representantes. De la misma manera, un aspecto importante en este análisis, es la concepción de la democracia, el resultado en términos generales, 62.8 por ciento tienen una idea propiamente consensual y procedimental de la democracia.

En el apartado de la abstención electoral, en las elecciones 2007 y 2009, en general, 7 de cada 10 ciudadanos residentes en el municipio señalan que no ejercieron su derecho al voto debido a causas involuntarias (por ejemplo, a la pérdida de la credencial electoral, o estaba fuera de la ciudad, por el trabajo, por el cambio de domicilio o por enfermedad); en tanto que 30 por ciento son abstencionistas voluntarios. Los argumentos señalados se refieren a la ausencia de buenos candidatos, a una decepción ciudadana respecto de las promesas incumplidas y, en general, un desencanto de los candidatos y partidos políticos.

17 años después de la encuesta de 1995, en 2012 El Colegio de la Frontera levanta una encuesta que nos permite retomar algunos de sus reactivos y reconstruir para este año parte de la cultura democrática de los residentes en el estado. En primer lugar, retomamos el tema de los medios de comunicación por los que se informa los ciudadanos de los asuntos públicos, y un 57.3% es a través de la Televisión y un 34.3% por medio de los periódicos. Respecto a la participación ciudadana, en este rubro se consideraron siete instituciones no políticas en donde el ciudadano pudiera incorporarse de alguna manera, sin embargo en la mayoría el porcentaje es mayoritario es el “nunca ha participado” con más del 65% en adelante, salvo en las actividades de donación de alimentos y de las reuniones a la iglesia que sí participan. En especial, la participación política en algún partido es muy baja, de tan

sólo el 20.2%, y en algún programa público del gobierno participa el 10.0% de ellos. Y la identificación partidista es con el PRI con 51.6%, con el PAN de 29.4 y con ningún partido el 18.5%.

Respecto en la democracia electoral, los encuestados nos dicen que sí votaron un 59.7% en 2010, y en un 68.2% en 2012, en este sentido estamos frente a un universo de ciudadanos que sí ha participado electoralmente, punto importante dado los porcentajes de abstención en el estado como se mencionó en apartados anteriores. En las preferencia partidaria en las elecciones de 2010 los porcentajes se dividen en 25.6% para el PAN y 25.0% para el PRI, y en las elección de 2012 el PRI sube en preferencias al 32.8% y el PAN baja al 20.1%. En la intensión del voto para la elección de 2013 en el estado, los encuestados perciben (51.6%) que ganara el PRI y con el candidato Jorge Hank-Rohn y no sabe quien ganará un 18.5%.

Respecto a la confianza en las autoridades, ellas se presenta muy baja. Es decir, los ciudadanos no se acercan a sus las autoridades para solicitarles apoyo, por ejemplo, tan solo el 4.3% y el 3.8% de los entrevistados han solicitado apoyo a los diputados, tanto locales como federales. Al gobernador sólo se han acercado a él un 5.7% y a los regidores un 8.7% de los entrevistados. Sin embargo a los líderes de colonia se incrementa la confianza, pues han solicitado su ayuda un 9.3%. También cuanto a la corrupción, un 80.2% señala que no es justificada en ningún caso, quedando un 19.8% con alguna probabilidad.

Respecto al reconocimiento de su entorno citadino, el principal problema que identifican es la seguridad pública con un 23.6% y el alumbrado público un 4.3%, el resto de los problemas identificados no rebasan el 1%. Y el principal problema en las familias es la parte económica, seguida de la seguridad pública, y aspecto a resalta es que el 15.0% respondieron que no existía ningún problema. Sumado a esta identificación del principal problema esta la evaluación del desempeño gubernamental, en este sentido la encuesta solo nos brinda datos de la evaluación del gobierno federal y estatal, por ejemplo, en el gobierno de Felipe Calderón la seguridad publica, el empleo, la salud, la educación y la atención ciudadana presentan una evaluación favorable entre el 50% y 60% de los encuestado, y en la transparencia, anticorrupción y combate a la pobreza la evaluación favorable baja en promedio hasta el 40%. Porcentajes muy semejantes son para la administración de Guadalupe Osuna Millán gobernador, es decir, sigue la misma tendencia. Finalmente, la

calificación que los ciudadanos otorgan a los tres niveles de policías, (entre 5 y 10) reciben un 5-6. Los funcionarios públicos de los tres niveles una calificación de 7-8, los diputados, tribunales y partidos políticos reciben una calificación de 7-8, los institutos electorales (IFE y Instituto Local 8 de calificación. Y los que gozan de una buena calificación de 10, es el ejército, la universidad pública (UABC) y la iglesia.

Con estos datos en mente, nos dan la pauta para desarrollar el tercer apartado de esta ponencia que refiere en particular a una parte sustantiva de la Reforma Político-Electoral de 2014, es decir, en donde se generará el impulso por parte de las instituciones electorales al fomento a la educación cívica de la población (socialización política democrática), y erradicar el problema de la debilidad en la cultura política de los ciudadanos.

3. Institutos electorales y el nuevo modelo de gobernanza electoral

Dadas las condiciones que anteceden de la cultura política de los residentes en Baja California, ahora entra en cuestión ¿si dichos perfiles en los patrones de la cultura política del ciudadano mexicano, responderán a la intervención de las instituciones electorales?. En este sentido, es que consideramos que los programas institucionales serán sustantivos en la socialización política, y entrará en juego el nuevo esquema de gobernanza electoral.

En el marco de los comentarios anteriores, dos temas trataremos en este apartado que tienen que ver con la estrategia de Estado para modificar la cultura política de los ciudadanos a través de la apropiación de los espacios públicos, con la denominada Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 como materialización de la Reforma Electoral 2014, y en segundo lugar, se retoma la reflexión sobre la perspectiva de Dieter Nohelen sobre la intervención de las instituciones electorales en la educación cívica de la ciudadanía.

Como antecedentes a la Reforma Electoral 2014, señalaremos que en el proceso de transición democrática de México no se presentaron movimientos radicales, tan solo se dieron momentos intensos de debate político y en algunos casos conflictivos para la construcción de un nuevo sistema, más democrático. En estos movimientos y debates el ciudadano jugó un papel decisivo, a través de sus demandas y de movimientos organizados que lograron impactar en el sistema. Sin embargo, la mayor parte de las transformaciones a lo largo de más de treinta años se enfocaron a la normatividad y procedimientos para la

elección de representantes como, por ejemplo: cambiar la composición de los órganos de representación nacional; generar un sistema de partidos y elevar su competitividad; garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral; dar independencia y autonomía a la autoridad electoral; e instituir mejoras sustantivas en el ámbito de la justicia electoral y los sistemas electorales. En este sentido estamos hablando de siete reformas sustantivas bajo este tenor: 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994, 1996, 2007-2008 (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 29). Pero, ¿qué dio pie para la Reforma electoral 2014-15?

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, lo que denominamos Reforma político-electoral 2014 promovida principalmente por el ejecutivo federal, y “es indudable la más compleja y profunda de los últimos 20 años, ya que modificó estructuralmente la administración electoral de todo el país” (INE, Presentación Lorenzo Córdova, 2014: 7),

Entre los principales puntos de esta reforma están: 1) Nuevo modelo de fiscalización, 2) Nombramiento de Consejeros Electorales Locales, 3) Facultades de atracción, asunción y delegación, 4) Procedimiento Especial Sancionador, 5) Candidaturas independientes, 6) Tiempos en radio y televisión, 7) Cuotas de Género, 8) Elecciones internas de los partidos políticos, 9) Organización electoral, 10) Servicio Profesional Electoral Nacional, 11) Geografía electoral, 12) Voto de los mexicanos en el extranjero, **13) Capacitación electoral y educación cívica**, 14) Observación electoral, 15) Encuestas, sondeos de opinión, PREP y conteo rápido, 16) Consulta popular, 17) Revisión de porcentaje para conservar el registro de los partidos políticos, 18) Cambio de IFE a INE. En general, algunos de estos temas son nuevos, otros tienen cambios sustantivos y algunos tienen solo modificaciones (INE, 2014).

En ésta Reforma se presenta un nuevo modelo de gobernanza electoral, que promueve patrones de gestión más uniformes y se modifican las atribuciones de las instituciones democráticas, y se suma un acentuado impulso a la participación ciudadana en la esfera pública con el objetivo de fortalecer la confianza institucional y credibilidad en los procesos electorales. En particular, dos ejes se identifican respecto al tema de la participación ciudadana, el primero es una participación ciudadana de manera organizada o de los grupos de interés, y el segundo como un eje sustantivo de capacitación electoral y

educación cívica. En este último, es que bajo las palabras del presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, en la presentación de la Estrategia Nacional de Educación Cívica dice:

Para decirlo en perspectiva, en las últimas décadas perfeccionamos los procedimientos electorales pero descuidamos el desarrollo de una cultura cívica que acompañara de manera sincrónica los procedimientos con la generación de nuevas prácticas políticas y un ejercicio eficaz del poder obtenido por la vía democrática.

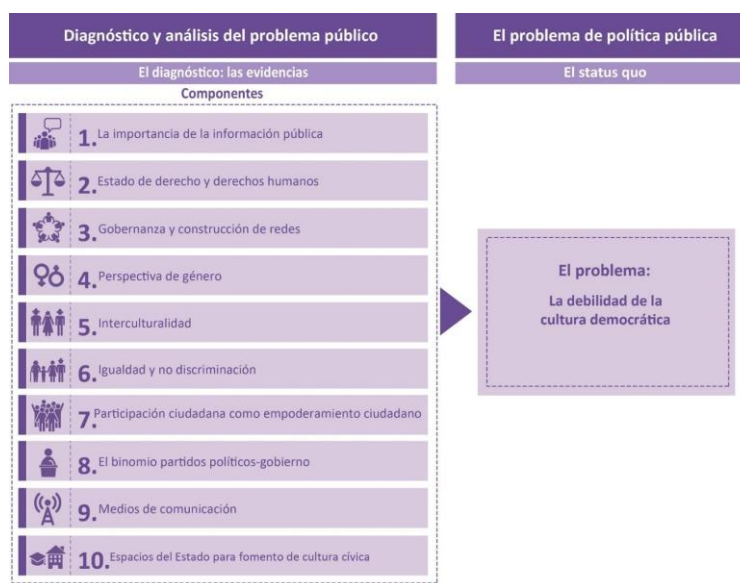
Es por ello que necesitamos impulsar un cambio en la cultura política si queremos consolidar los avances democráticos que hemos logrado en más de un cuarto de siglo. Los déficits de cultura cívica que padecemos en nuestro país y que están obstaculizando la consolidación de la democracia mexicana, me parece que han llegado a un punto crítico en el que o nos ocupamos de ellos o podría ponerse en riesgo el futuro de la convivencia democrática (INE, 2016:13)

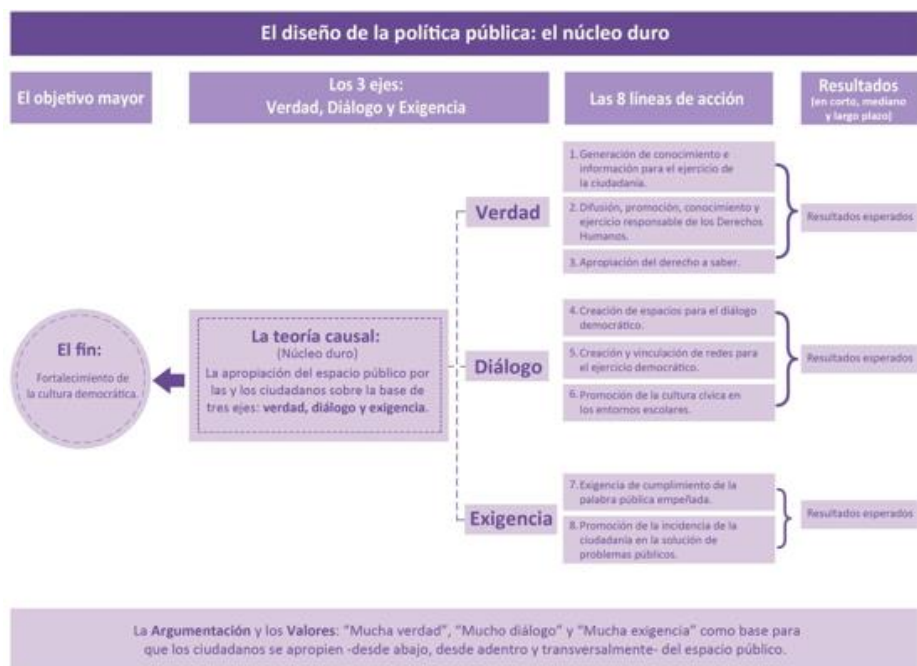
El diagnóstico realizado por el presidente del INE deja en claro que las Reformas Políticas anteriores a la de 2014, no tomaban como prioridad el impulso a la educación cívica y ello provocó un desfase entre el desarrollo de los procedimientos, normatividades y responsabilidades y el impulso por parte de las organizaciones e instituciones de una cultura política democrática.

En este sentido señala Lorenzo Córdova Vianello que “la baja estima de los partidos políticos y de los parlamentos (instituciones indispensables de todo sistema democrático), la erosión de la confianza en las instituciones públicas y entre las personas, así como el consecuente debilitamiento del tejido social, son fenómenos que reflejan el desencanto con la democracia y subrayan la necesidad de impulsar un cambio cultural” (INE, 2016: 13)

Bajo el panorama antes descrito, es que se elabora una nueva política pública de educación cívica. De acuerdo a lo que nos señala el documento de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, ella representa una formulación de una política de Estado, que impulsará cambios en las actitudes respecto a la esfera pública y permitirá modular el ejercicio del poder político. Esta estrategia denominada por sus siglas ENCCÍVICA, es diseñada por el INE de acuerdo a su experiencia en la formación de ciudadanía, y responde a los términos y tareas señalados en la reforma político-electoral de 2014 (INE, 2016: 14).

Pero, ¿qué es lo exactamente nos proponen como nueva política de Estado en materia de educación cívica? Si bien, la propuesta parte de un diagnóstico elaborado por expertos denominado *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, en él se concluye que existe una sustantiva *debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos*. Esta debilidad se comprueba con “la distancia que separa a las y los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza en el cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas” (INE, 2016:19). Dos esquemas retomamos de resumen ejecutivo de la ENCCÍVICA, en el primero denominado *Diagnóstico y análisis del problema público* nos permiten identificar las 10 variables o componentes que permiten con sus resultados concluir en una importante debilidad en la cultura política democrática de los mexicanos y en el segundo denominado *el diseño de la política pública: el núcleo duro*, se presentan los ejes con los cuales se trabajará en conjunto con la ciudadanía y las ocho líneas de acción.





Fuente: Esquema retomado del Resumen Ejecutivo ENCCÍVICA, INE, 2016.

Estos tres ejes y ocho líneas de acción, tiene el objetivo de impactar en el fortalecimiento de la cultura democrática, a través de una trabajo colegiado y coordinado entre INE, OPLE's, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, universidades y quien más se sume a esta causa bajo convenios de colaboración. A esta estrategia la denomina el INE gobernanza, en donde con base en el respeto "de atribuciones y facultades legales de autoridades electorales y partidos políticos, este mecanismo pretende constituirse en un espacio de diálogo entre los actores clave de la ENCCÍVICA (INE, partidos políticos y OPLE) que permitirá el intercambio, debate y discusión de las acciones realizadas, los resultados obtenidos y los posibles ajustes que se vayan requiriendo. Se trata de contar con un espacio incluyente y amplio donde se evalúe, cada semestre, la marcha de la Estrategia, redefiniendo lo necesario para el debido cumplimiento del objetivo superior a lograr: *el fortalecimiento de la cultura democrática del país mediante la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía*" (INE, 2016: 73)

Después de lo antes expuesto es que el Instituto Nacional Electoral y los Órganos Públicos Locales, tendrán bajo su responsabilidad una cantidad inimaginable de acciones, reuniones, capacitaciones, entre otras estrategias a través de todo el país para lograr su objetivo, dado el diagnóstico que antecede a esta propuesta de política pública. Y en este

sentido es que la reflexión ahora se retoma bajo los criterios que presenta Dieter Nohlen en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal en 2003.

En dicha conferencia explicó que la relación entre organismos electorales y la cultura democrática, a través de las funciones, que le dan su razón de ser. Comenta que bajo los datos que proporciona el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, la democracia es algo mucho más amplio que el solo procedimiento de elección y que la democracia es más bien una cultura y pide funciones más amplias. En este sentido comenta Nohlen, que esta nueva política pública pide que los organismos electorales se sume la creación de cultura política y de valores a sus responsabilidades (Nohlen, 2003: 8-9).

Sumado a lo anterior, es importante identificar la forma en que el INE está desarrollando el concepto de participación ciudadana en la ENCIVICA, es desde la visión republicana de la democracia. Teoría por demás, comenta Nohlen, ambiciosa dentro del pensamiento social-filosófico actual y se convierte en un objetivo inalcanzable. Es decir, la concepción republicana de la participación, esta percibe la participación política activa como precondition de una democracia cualitativamente mejor y como algo necesario (Nohlen, 2003).

Un punto final pero sustantivo en esta reflexión, es que los organismos electorales se adjudican funciones de educación cívica, a través de la nueva política, sin embargo señala Nohlen que se debe encarar con mucha precaución, dado el objetivo ambicioso y no caer en la trampa que querer cubrir de una manera maximalista grandes metas y nutridos objetivos de una teoría participativa intensa (Nohlen, 2003). En este ámbito, se puede distinguir entre una posición liberal, abierta, que no impone mayores requisitos a los ciudadanos, y otra republicana que ve en la ciudadanía el eje de una sociedad y se fundamenta en su participación activa en la política (Nohlen, 2003:6).

3. Conclusiones

1. Una vista en conjunto de la participación electoral de los ciudadanos de los cinco municipios se resume en: el proceso de construcción de la democracia, a través de la vía electoral, dejó de ser el eje central de la movilización social y el objetivo a

lograr por parte de los actores políticos y ciudadanos; dato que se confirma con el incremento sustancial de la abstención electoral.

2. Estos resultados, bajo la opinión de algunos líderes sociales y políticos enfatizan que esta conducta esta en la racionalidad electoral de algunos ciudadanos. Y otros, por el contrario, encuentran rasgos que parecen corresponder más bien a una cultura poco cívica, a una limitada construcción de la ciudadanía, a un ciudadano apático y poco informado, en fin hasta un elector que vota sólo por identidad partidaria o por socialización familiar (Coutigno, 2012).
3. Desde la perspectiva de académicos como Espinoza (2003), Negrete (2002) y Hernández (2001), señala que si bien la administración estatal encabezada por Acción Nacional no contó con políticas sociales para la región, tampoco la forma en que ha administrado el Revolucionario Institucional en los municipios ha sido la diferencia, y los ciudadanos bajacalifornianos no encuentran en los partidos políticos, ni en su intervención en la democracia electoral, mejora en sus condiciones socioeconómicas, lo que conduce a un alejamiento de las urnas y un cambio en su cultura política de participación ciudadana.
4. El perfil de la cultura política que se puede identificar durante el análisis las tres encuestas no difieren mucho entre si. Es decir, aun se mantiene desde 1995 a 2012 un porcentaje bajo de participación ciudadana, una evaluación entre regular y baja respecto al desempeño gubernamental local, hay una baja membresía en partidos políticos y en organizaciones sociales, ha cambiado su preferencia partidaria de 1995 a 2012 del PRI al PAN.
5. Respecto a los medios de comunicación de 1995 a 2012 se ha intensificado el uso de internet y televisión para la información política. El concepto del ejercicio del voto se identifica como un valor cívico y un deber, y la democracia tiene mas una perspectiva procedimental y consensual.
6. La confianza en las autoridades no ha mejorado durante el periodo de análisis de las encuestas. Los ciudadanos califican muy bajo a la policía en los tres niveles de gobierno y a los funcionarios públicos junto con los diputados, jueces y tribunales. Solo la universidad, la iglesia y el ejercito obtiene buena calificación. En este punto, se retoma el comentarios de Lorenzo Córdova Vianello que: con la baja estima

hacia las instituciones públicas, la erosión de la confianza son diagnóstico de un debilitamiento en el tejido social que dan pie para impulsar un cambio cultural.

7. En Baja California se comprueba la debilidad de la cultura política democrática al distinguir la distancia que hay entre los ciudadanos y las instituciones públicas, por lo tanto en la toma de decisiones.
8. Será un reto mayúsculo el que realizará el INE y el OPLE al aplicar la ENCCÍVICA en Baja California dadas las circunstancias que se distingue en su cultura política y en el alejamiento de los procesos electorales.

Bibliografía

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Ediciones Cal y Arena.
- Coutigno, Ana Claudia. 2012. Los sueños democráticos no entran en las urnas. La abstención electoral en el municipio de Tijuana, Baja California 1989-2010. (Tesis doctoral). Guadalajara: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- Córdova, Lorenzo. 2014. Introducción en La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015. México: INE
- Dahl, Robert. 1999. La democracia una guía para ciudadanos. España: Santillana.
- Dieter, Nohlen. 2007. Cultura Política e instituciones. México: Instituto Estatal Electoral de Estado de México, México.
- Espinoza, Víctor. 1998. Alternancia política y gestión pública. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Espinoza, Víctor. 2003. La transición difícil, Baja California 1995-2001. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández, Tania. 2000. "El PAN en Baja California. Diez años de transformaciones". El Cotidiano, año 6, núm.100, marzo-abril. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, pp. 206-216.
- Hernández, Tania. 2001. De la oposición al poder. El PAN en Baja California, 1986-2000. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- Instituto Nacional Electoral. 2014. La reforma electoral en marcha, octubre. México: INE
- Instituto Nacional Electoral. 2016. Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. México: INE
- Manin, Bernard. 1998. Los principios de gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial
- Negrete, José. 2002. "Historia política y alternancia en Baja California, 1952-1989, Baja California." En Tonatiuh Guillén (coord.), Sociedad, Economía, Política y Cultura. México: UNAM, pp. 57-95
- Peschart, Jaqueline. 2001. Cultura Política democrática. Cuaderno. México: Instituto Federal Electoral.