

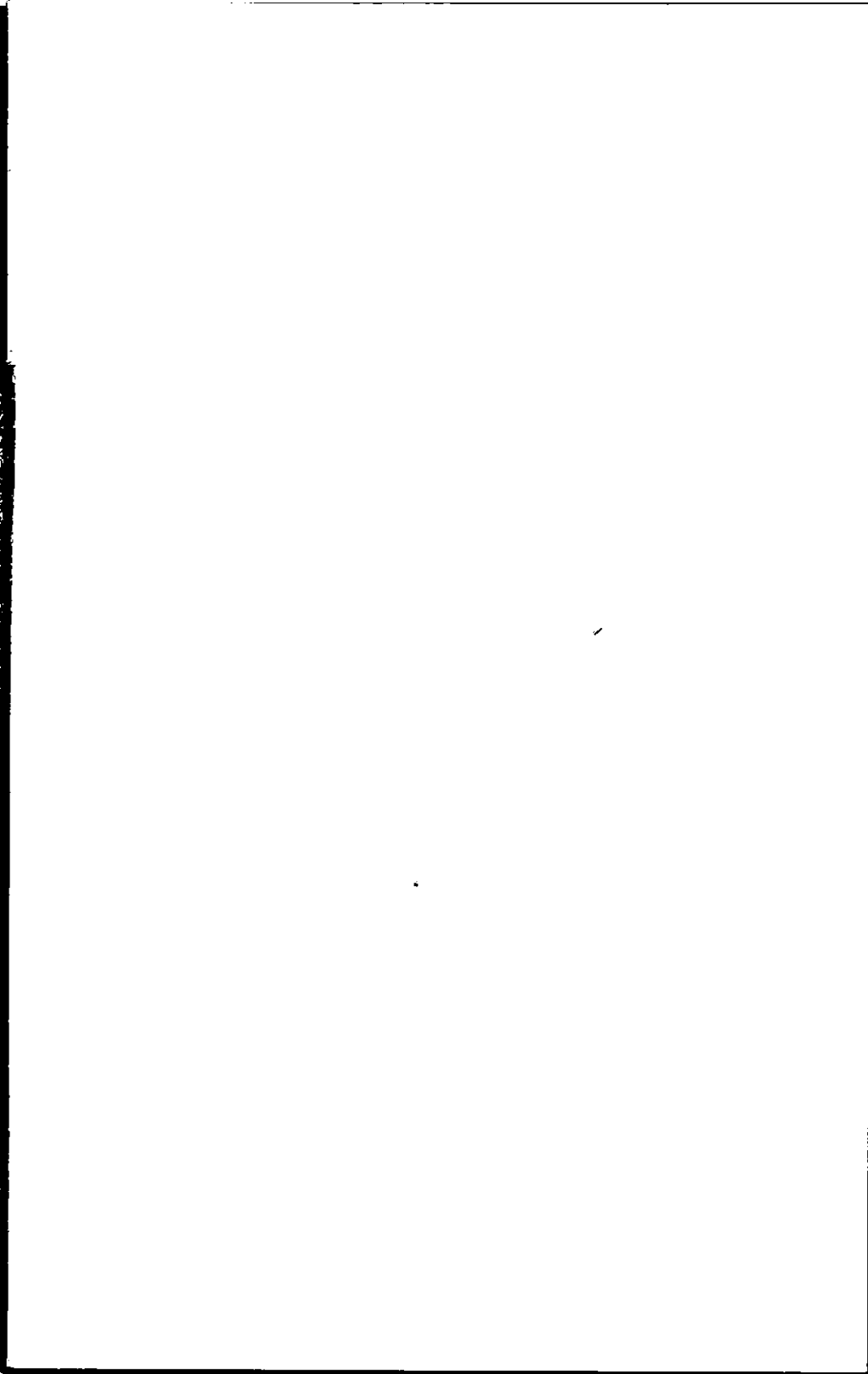
CONSEJO ESTATAL ELECTORAL
DE SINALOA

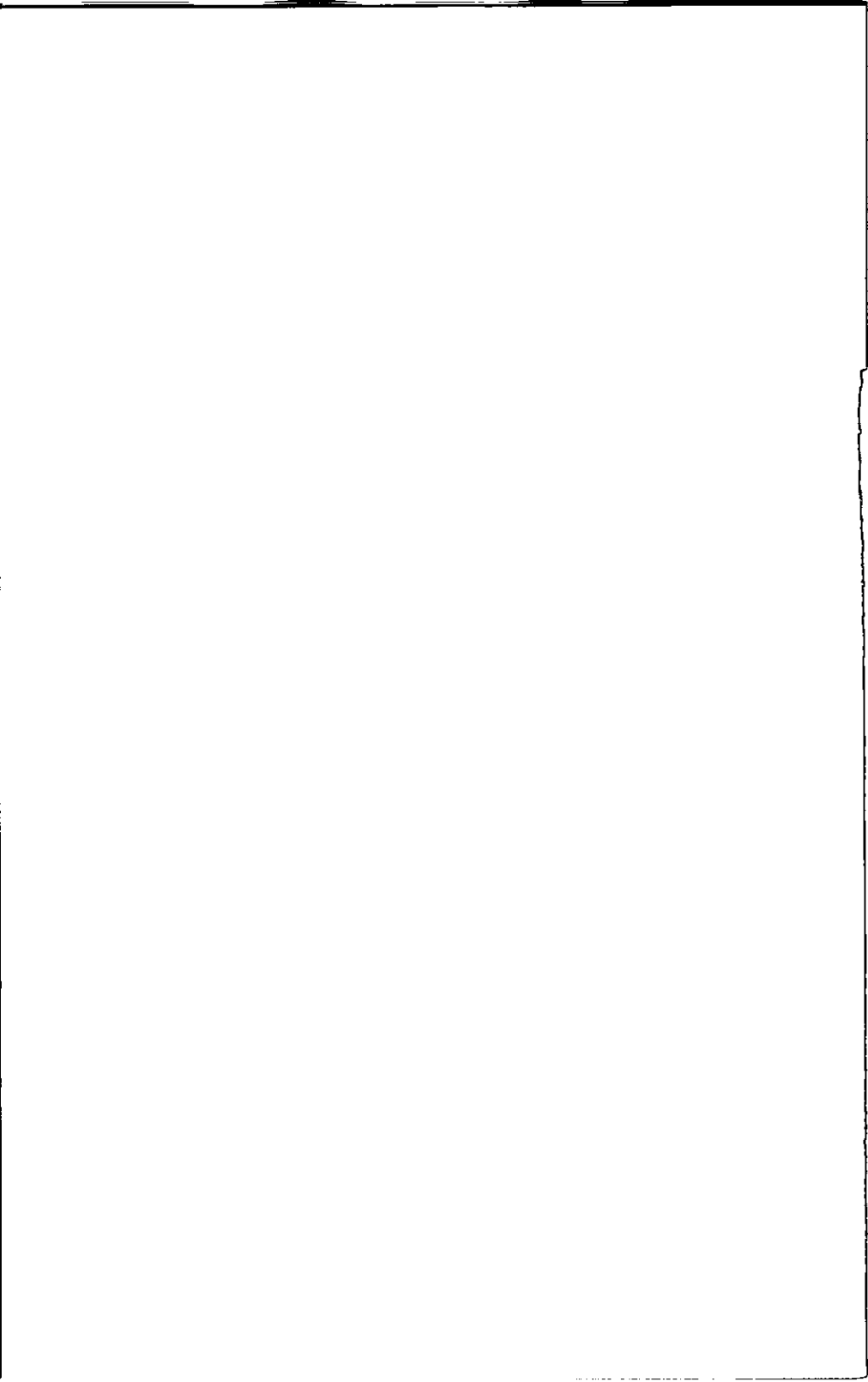
Sociedad,
instituciones y
democracia en
el desarrollo
de Sinaloa

Octavio Paz

V Premio de Ensayo Político







**Sociedad,
instituciones y
democracia en
el desarrollo
de Sinaloa**

V Premio de Ensayo Político Octavio Paz



PRESIDENTA

Lic. Juliana Araujo Coronel

CONSEJEROS CIUDADANOS

Prof. José Enrique Vega Ayala

Lic. Guillermo Torres Chinchillas

Ing. Javier Llausás Magaña

Lic. Rosa Elvira Jacobo Lara

Lic. Luis Alfonso Armenta Pico

Lic. María Magdalena Lozoya Avendaño

SECRETARIO GENERAL

Lic. Arturo Fajardo Mejía

Consejo Estatal Electoral de Sinaloa

Paseo Niños Héroes #352 Ote., Col. Centro C.P. 80000

Culiacán, Sinaloa, México

Teléfonos: (01667) 715-31-82 y 715-22-89

www.cee-sinaloa.org.mx

Sociedad, instituciones y democracia en el desarrollo de Sinaloa

Primera Edición, 2011

© Consejo Estatal Electoral de Sinaloa

Diseño y edición

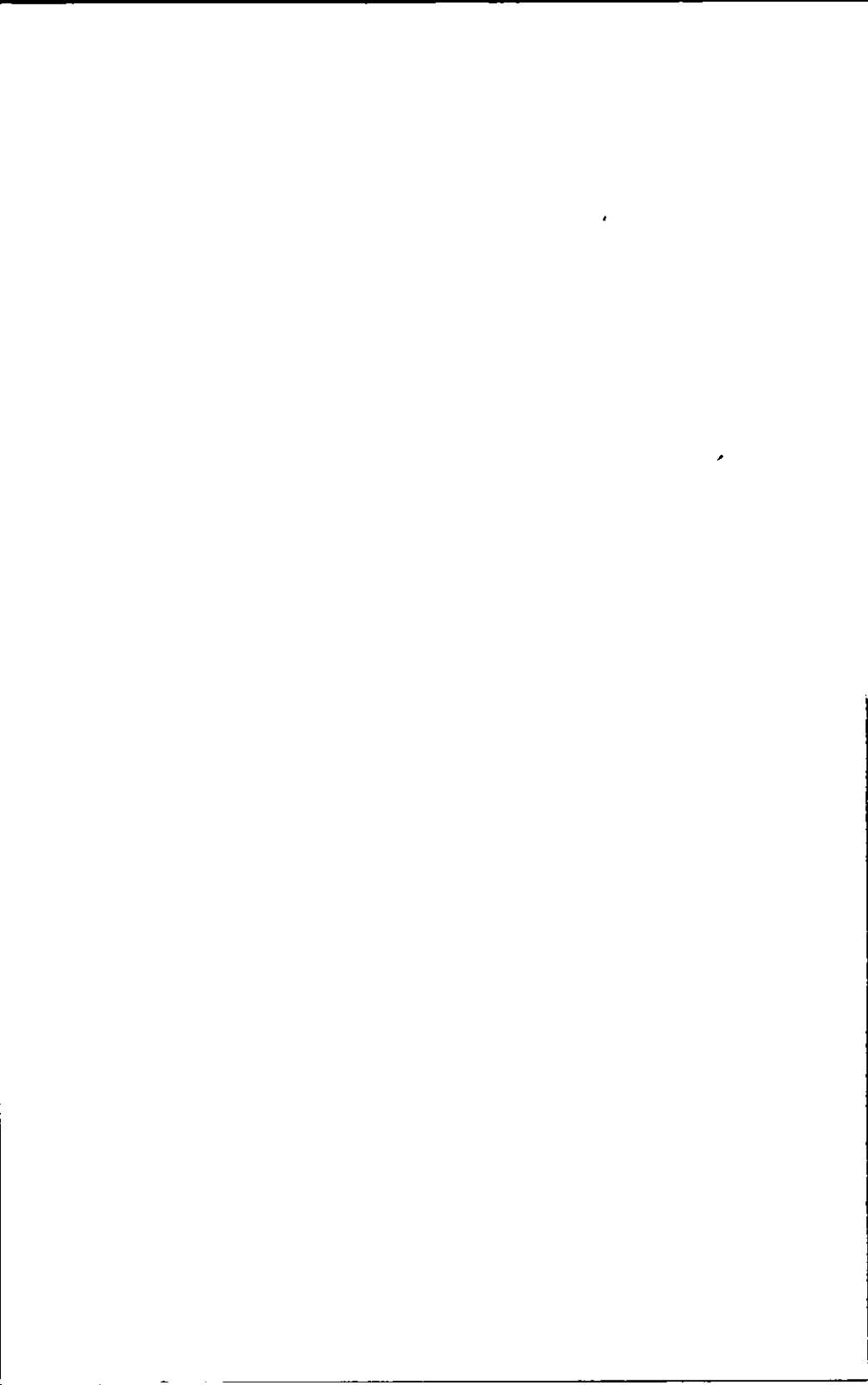
Hector Mendieta y Vega, oxíGeno

ISBN: 978-607-7927-10-5

Impreso en México

Sociedad, instituciones y democracia en el desarrollo de Sinaloa





El desarrollo de un país depende del buen funcionamiento de sus instituciones, esta es una realidad evidente. Cuando las instituciones son fuertes, con credibilidad, transparencia y abiertas para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, podemos decir que se ha dado un gran paso en el proceso de democratización de la sociedad.

Para consolidar la cultura democrática, Sinaloa requiere de ciudadanos informados y participativos que generen ideas que ayuden a una mayor comprensión del fenómeno político electoral y con ello enriquezcan el acervo cultural que fundamenta el desarrollo democrático de la entidad.

Con este propósito es que el Consejo Estatal Electoral, como una de las instituciones que promueve la construcción del sistema político democrático, realiza desde 2003 el Certamen Estatal de Ensayo Político "Octavio Paz", con alentadores resultados.

Esta vez nos complace contar con el apoyo y la disposición de investigadores que tienen en su currículum una significativa producción editorial especializada en la materia y han sumado su conocimiento de manera generosa al propósito de este certamen en calidad de jurados. Dr. Miguel Carbonell Sánchez, Maestra Karla Valverde Viesca, Lic. Luis Emilio Giménez Cacho, agradecemos infinitamente su colaboración.

La convocatoria al quinto certamen de ensayo político, cuyo tema fue "Sociedad, instituciones y democracia en el desarrollo de Sinaloa", obtuvo una respuesta favorable por parte de ciudadanos interesados en mostrar sus reflexiones y puntos de vista, pues se recibieron un total de 53 trabajos, la cifra más alta desde que este concurso fue instituido. Ello nos obliga a seguir sumando esfuerzos para dar continuidad a este propósito y dar nuevo aliento a este foro de expresión.

Advierto que es necesario empeñarnos en mantener vivas iniciativas como ésta, porque hemos notado con satisfacción que, en el contexto de nuestro estado, poco a poco se abren más espacios de reflexión de los temas vinculados con la cultura democrática, al mismo tiempo que se generan nuevos ámbitos académicos para su análisis y debate.

Por todo ello es que no dejaremos de invitar a la ciudadanía a que exprese sus ideas, a que sigan sumándose y participando en los programas que el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa realiza para promover y difundir la cultura política democrática, la educación cívica y la participación ciudadana.





Experiencia democrática y participación cívica

En México tenemos una muy corta experiencia democrática. Luego de vivir por décadas bajo un régimen autoritario, nuestros “modales” democráticos son todavía incipientes, raquíticos, pobres en la forma y en los resultados.

Hay muchos ciudadanos mexicanos que por democracia entienden simplemente el acto de ir a votar cada tres o cada seis años. Se ubican frente a la boleta electoral, tachan el símbolo de su partido político favorito, depositan el voto en la urna respectiva y se retiran pensando que acaban de agotar, durante un tiempo, sus posibilidades de participación democrática. Nada más falso. Eso solamente verifica en la práctica el ejercicio de una especie de “democracia delegativa” (para utilizar las palabras del conocido politólogo Guillermo O'Donnell). En esa vertiente analítica de la democracia el ciudadano simplemente “delega”, a través del sufragio, su voluntad soberana en los representantes, los cuales pueden hacer y deshacer hasta la siguiente cita electoral, cuando pueden ser despedidos del cargo (o ratificados, en caso de que exista la reelección inmediata).

La democracia robusta, la democracia sustantiva, la democracia de calidad, por el contrario, requiere ciudadanos que la ejerzan día tras día, momento a momento. La reducción de la democracia al momento electoral no solamente la empobrece, sino que la reduce al absurdo. Tenemos que ser demócratas todos los días y no solamente cuando haya elecciones.

Para serlo de verdad es necesario que aprovechemos todos los canales institucionales y no institucionales, formales e informales, de participación cívica.

Fue Benjamin Constant quien desde el siglo XIX llamó la atención sobre el adecuado equilibrio que debe existir entre vida pública y vida privada, o, como él lo dice, entre los "placeres privados" y la "participación en el poder político". Para la democracia contemporánea este equilibrio es esencial y se puede manifestar –para bien y para mal- en distintos aspectos. Respecto del retiro de las personas de la vida pública, podemos constatar, entre otros, al menos dos fenómenos preocupantes para la libertad: el alto abstencionismo electoral y cívico, por un lado, y el refugio en actitudes consumistas (propias de la esfera privada de la vida), por otra parte.

En efecto, en el mundo moderno, el mundo del siglo XXI, se ha producido un tránsito cuando menos paradójico en los escenarios de la participación política: cuanto más se han ensanchado esos escenarios (a través de la universalización del sufragio activo), tanto más se han multiplicado las actitudes displicentes o claramente abstencionistas por parte de los votantes.

La participación política no está muy bien considerada: quien milita en un partido o en un sindicato es visto con sospecha por sus amigos y vecinos. No solamente la militancia, sino las instituciones mismas que caracterizan a la participación política han sido puestas en cuestión, incluyendo a la representación política mencionada por Constant.

El caso de Estados Unidos es muy sintomático: a partir de la década de 1960, se ha producido un constante aumento de la abstención electoral, tanto en las elecciones federales como en las locales. Menos del 50% de los posibles votantes decidieron en 1996 acudir a las urnas para votar por Bill Clinton, Ross Perot o Robert Dole. En México la participación electoral no suele rebasar el 50% de los inscritos en el padrón, sobre todo tratándose de elecciones locales. En el 2009 asistimos con tristeza al lamentable espectáculo de un circunscrito pero intenso movimiento a favor de la anulación del voto; aunque se puedan compartir las causas del desencanto que animó a ese movimiento, no podemos pensar que la receta de dejar de elegir resuelve algo. Los meses transcurridos desde la elección de julio lo demuestran. Los partidos apenas se sintieron concernidos por el rechazo popular. Todos los representantes electos tomaron, con la mayor naturalidad, protesta de su cargo, como si nada hubiera pasado.

Los estudios sociológicos demuestran además que las per-

sonas que se suelen abstener de votar en las elecciones también tienen menor predisposición a cooperar con los demás en temas distintos de los electorales. Robert Putnam apunta lo siguiente: "Frente al sector demográficamente equiparable a los no votantes, los votantes tienden más a interesarse por la política, hacer donativos de caridad, practicar el voluntariado, formar parte de los jurados, asistir a las reuniones del consejo escolar, participar en manifestaciones públicas y cooperar con sus conciudadanos o en asuntos comunitarios". No se trata, por tanto, de que la abstención afecte solamente a la tasa de votantes, sino que se proyecta en múltiples manifestaciones de la vida comunitaria.

Pero los problemas de la "esfera pública" no se agotan en el tema de los instrumentos de la representación política, sino que incluyen todas las formas de "activismo cívico" y de colaboración con extraños. En los países en los que se han realizado los estudios pertinentes para medir la participación asociativa de las personas, se ha constatado una disminución no solamente importante, sino constante a partir de la Segunda Guerra Mundial. Todo parece indicar que las personas prefieren privilegiar la experiencia privada, los quehaceres familiares y lúdicos, antes que el intercambio de esfuerzos y experiencias con personas que no pertenecen al núcleo familiar.

Son muchas las causas de este "retorno a la privacidad", pero una de ellas —identificada en otros países— sin duda que existe y se manifiesta en México: la menor confianza hacia los demás. En Estados Unidos Robert Putnam ha documentado que, para el año 1996, solamente el 8% de los encuestados decía que la honradez y la integridad de sus compatriotas estaban mejorando, contra un 50% que pensaba que se estaban convirtiendo en personas menos dignas de confianza. ¿Cómo podemos participar en iniciativas comunitarias, en asociaciones cívicas, si no confiamos en los demás? ¿cómo no vamos a preferir recluarnos en la esfera privada si vemos en nuestros vecinos a potenciales agresores contra nuestros derechos?

Veamos más datos e imaginemos qué resultados obtendríamos si los intentáramos aplicar a países de América Latina. En Estados Unidos el interés por lo político disminuyó en un 20% entre 1975 y 1999. El número de lectores de diarios entre la gente de menos de 35 años cayó de dos tercios en 1965 a un tercio en 1990 (y la proporción seguramente ha disminuido desde

entonces, como efecto del internet, los chats y los blogs) y en ese grupo de edad solamente el 41% de los encuestados afirma ver noticieros televisivos. Las personas que aspiran a un cargo público en los distintos niveles del gobierno norteamericano se redujeron en un 15% en los últimos veinte años, de modo que los ciudadanos de ese país han perdido la posibilidad de elegir a 250,000 personas como sus representantes. Entre 1973 y 1994 el número de norteamericanos que asistieron a una asamblea pública sobre asuntos municipales disminuyó en un 40%. En ese mismo periodo de 20 años el número de miembros de "algún club interesado en mejorar la administración" se redujo en un 33%.

Para un país del tamaño y de la importancia de los Estados Unidos estas cifras son apabullantes. Putnam lo sintetiza con un dato impresionante: cada punto porcentual de los aspectos que se han citado supone anualmente dos millones de ciudadanos menos que participan y están comprometidos con algún aspecto de la vida comunitaria, de tal suerte que se tienen 16 millones menos de personas participando en asambleas públicas sobre asuntos locales, 8 millones menos de personas participando en comités cívicos y organizaciones de base, así como 3 millones de personas menos trabajando en asociaciones para mejorar la administración. Una enorme sangría cívica, sin duda.

Pero hay una cifra, de entre las muchas que cita Putnam, que es muy reveladora: mientras que la participación como votantes y como miembros de los partidos políticos ha disminuido, ha aumentado de modo significativo el dinero recaudado y gastado en las campañas políticas. En 1964 se gastaron en las campañas electorales 35 millones de dólares, pero esa cifra alcanzó los 600 millones de dólares para 1996 y seguramente ha seguido subiendo desde entonces. ¿Porqué se deja de participar personalmente en los partidos y sin embargo se les da más dinero?

La hipótesis de Putnam es que se sustituye el tiempo por el dinero (no es difícil trazar líneas paralelas con el proceso de educación y de cuidado de los hijos, sobre todo en las sociedades más opulentas del planeta, en las que los miembros adultos del núcleo familiar se han incorporado al mercado de trabajo y los niños reciben poco tiempo y poca atención de sus padres, quienes en una especie de fenómeno compensatorio prefieren proporcionarles juguetes y distracciones que se pueden comprar con dinero).

Putnam lo explica con las siguientes palabras: "A medida que el dinero sustituye al tiempo, la participación en política se basa cada vez más en el talonario de cheques. La afiliación a clubes políticos se redujo a la mitad entre 1967 y 1987, mientras que la proporción de público que contribuyó económicamente a una campaña política llegó casi a doblarse".

Y un dato final que nos debería poner a pensar: la disminución más drástica en la participación cívica se produjo entre las personas con mayor formación académica. Esto puede resultar sorprendente, pues podría razonablemente suponerse que a mayor formación académica mayor disposición a integrarse en asuntos públicos y a asumir un punto de vista protagónico y no el de un mero espectador. Los datos, sin embargo, demuestran lo contrario y nos permiten aventurar la hipótesis de que hace falta algo más que formación académica. El haber pasado por un aula universitaria no garantiza en modo alguno ciertos niveles de compromiso cívico.

De forma casi proporcional, la disminución de la participación política y del compromiso cívico se ha correspondido con un aumento del papel de consumidores de las personas. Las "necesidades" de consumo se han multiplicado hasta el infinito y hoy en día abarcan no solamente una parte muy significativa del presupuesto individual y familiar, sino también nuestro tiempo y nuestros ideales de vida.

Lipovetsky apunta que la fiebre del confort desatada por el consumismo "ha sustituido a las pasiones nacionalistas y las diversiones a la revolución". La oferta de productos a nuestro alcance se ha multiplicado hasta el infinito. Los responsables del marketing han sabido crear un escenario en el que todos somos consumidores y lo ideal es que lo seamos durante la mayor parte de nuestro tiempo. Cada grupo de edad y cada experiencia vital pueden ser reconducidos hasta la lógica consumista y encontrar una necesidad por satisfacer, de forma continúa. El consumismo ha dejado de ser una fuente de satisfacción de necesidades vitales para pasar a formar parte de nuestra identidad psicológica y de nuestro estilo de vida.

En este contexto poco alentador, creo que se tienen que promover por todas las vías los cauces democráticos apropiados para las sociedades complejas en las que vivimos. El rechazo hacia la esfera pública deliberativa, para decirlo con los términos de

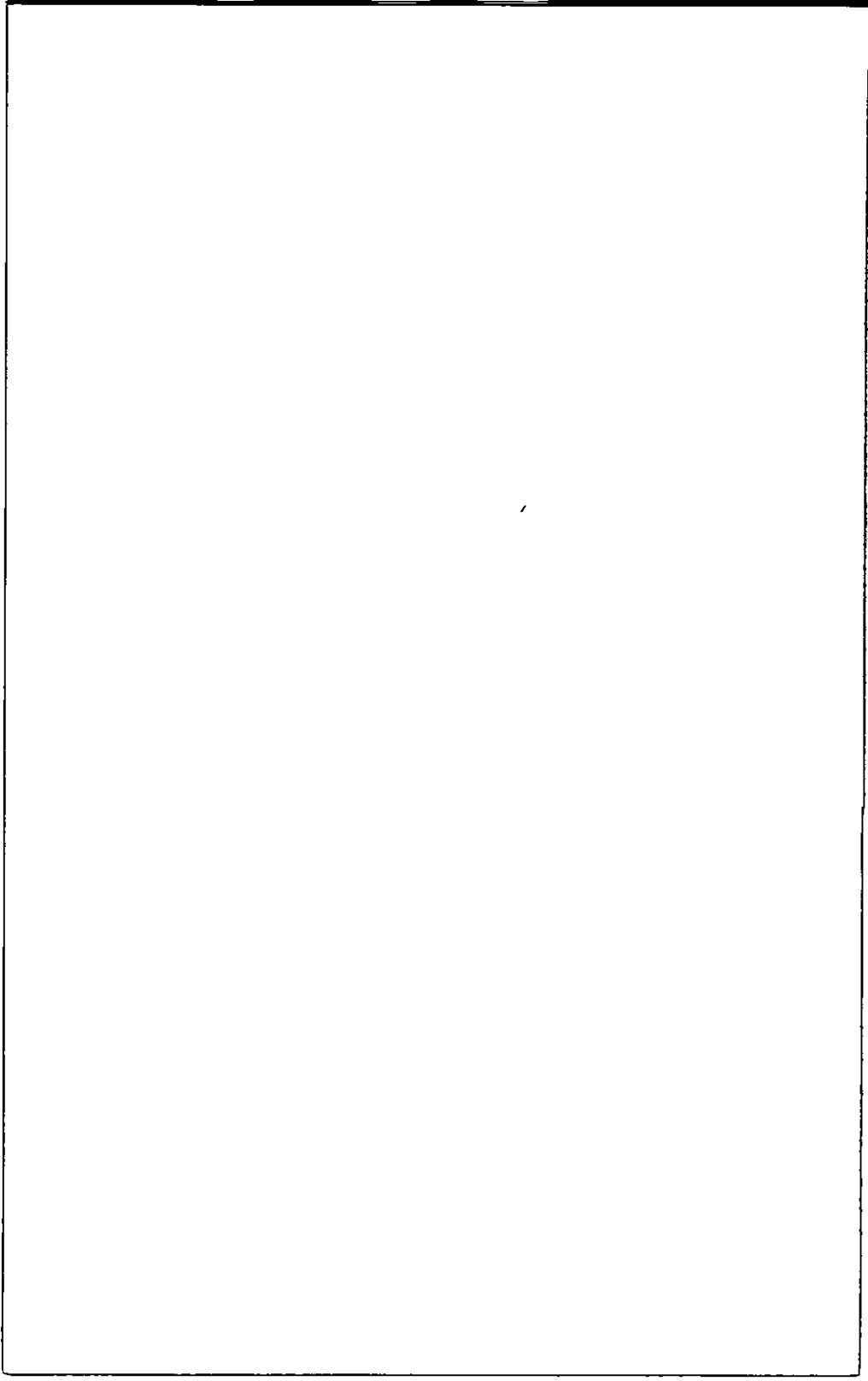
Habermas, no nos permitirá en modo alguno mejorar nuestras credenciales democráticas. Todo lo contrario.

Por eso es que hay que celebrar el renovado impulso para la participación democrática y la reflexión serena a las que nos convoca el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, a través del concurso de ensayo político que lleva el nombre del ilustre Octavio Paz. Vale la pena destacar que, para la edición 2009 del concurso, los tres primeros lugares correspondieron a mujeres; lo mismo que dos de las tres menciones honoríficas que concedió el jurado. Eso habla mucho de la igualdad entre mujeres y hombres, y del imparable avance de las mujeres en el ámbito de la reflexión. Es algo de lo que pueden sentirse muy orgullosos.

Los ensayos ganadores le vienen a inyectar ideas nuevas a la democracia sinaloense, mostrando su vigor, su dinámica y también lo mucho que hay que cuidarla para que no languidezca. Ojalá que concursos como este se multipliquen por toda la República, y en todos se presenten ensayos tan valiosos como los que en esta ocasión se han premiado.

Coyoacán, México D.F., septiembre de 2009.

Ensayos seleccionados



La Construcción de la Democracia Sinaloense Partidos, elecciones y reformas (1977-2007)

*... por sí sola, la democracia no puede resolver nuestros problemas.
No es un remedio sino un método para plantearlos
y entre todos discutirlos.¹*
Octavio Paz

La democracia en México, entendida como régimen de gobierno, esto es, atendiendo al enfoque formal y desplazando al enfoque sustantivo, se instauró a partir del inicio de la llamada transición a la democracia, que para fines prácticos debe considerarse como el proceso que inició con la reforma electoral de 1977², y culminó con las elecciones de 1997; y que dejó atrás un sistema de corte autoritario³ y de partido hegemónico⁴ con elecciones meramente rituales para dar paso a un sistema pluralista con comicios confiables y competitivos. Como consecuencia, el avance hacia una auténtica pluralidad se ha ido gestando en las urnas, espacio donde las distintas fuerzas políticas han logrado una expansión de posiciones de gobierno en los planos federal y local.

Sin embargo, la transición de México a la democracia se ha vivido con ritmos diferentes en las entidades federativas⁵. En este sentido, el desarrollo de la democracia sinaloense presenta características propias. Se trata de un estado que no ha tenido alternancia en el ejecutivo estatal, una posición dominada por el PRI, a diferencia de la experimentada en el Ejecutivo federal en el año 2000; con un Congreso donde la presencia de la oposición es prácticamente inexistente; y que además sólo ha gobernado un número reducido de ayuntamientos, en períodos esporádicos.

Lo anterior apoyado en la idea generalizada de la alternancia como condicionante lógica de la llegada de una democracia auténtica y madura, invita a inferir que la democracia en Sinaloa se antoja inexistente. No obstante, es fundamental señalar la posibilidad de alternancia sin democracia, y de democracia sin alternancia. En este sentido Bovero puntualiza que "el criterio mínimo formal mediante el cual se distingue una democracia de una no-democracia está representado por el sufragio universal, libre y secreto"⁶, y que "lo que realmente es connatural a la democracia no es el que ocurra el cambio en el vértice político-institucional, sino más bien la posibilidad concreta de que ello ocurra, no tanto la alternancia real, actuada, sino más bien la alternancia posible, eventual. La transición democrática es una prueba de que esa posibilidad existía concretamente antes de que se realizara"⁷, esto es, la existencia de condiciones de equidad en la contienda y garantías para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En este sentido Robert A. Dahl enuncia seis instituciones políticas que, en conjunto, distinguen a los regímenes democráticos modernos o *poliarquías*⁸ y que han sido aceptadas con beneplácito por la comunidad académica como parámetros en las gradaciones de la caracterización democrática: *cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; acceso a fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones; y ciudadanía inclusiva.*⁹

Resuelta la cuestión antes expuesta, es posible entonces, realizar un análisis del desarrollo de la democracia en Sinaloa que permita conocer con detalle los avances experimentados tomando como punto de partida las dos piezas fundamentales de todo sistema político: el sistema electoral y el sistema de partidos.¹⁰

Es importante mencionar que todo desarrollo tiene un punto de partida, que se convierte en la referencia obligada para medir gradualmente los avances, los retrocesos, o el estancamiento en distintos momentos. Por lo cual, en esta ocasión el estudio del desarrollo democrático en Sinaloa habrá de realizarse bajo algunos elementos del esquema de las transiciones de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (régimen autoritario-transición (liberalización-democratización)-consolidación)¹¹; ante la imposibilidad que representa para toda ciencia social la adopción de modelos

estrictos de explicación, y atendiendo a la particularidad que representa el subsistema político sinaloense. De esta manera, se hace un esfuerzo por acotar las fases de dicho esquema con base en la evolución de las instituciones políticas y las reglas electorales de la entidad.

El autoritarismo en Sinaloa. De los gobiernos post-revolucionarios a 1976

A principios del siglo XX e inserta en una realidad nacional caracterizada por los altos niveles de inestabilidad política, Sinaloa, experimenta un conjunto de condiciones adversas para las mayorías como la deficiente remuneración del trabajo, el despojo de las comunidades indígenas, el acaparamiento de las tierras en pocas manos y un gobierno represivo y despótico¹²; catalizadores suficientes para tomar trinchera en la lucha armada de 1910.

Al término de dicho movimiento sobrevino el problema de la transferencia del poder político, por lo que se crearon mecanismos para institucionalizar la lucha por el mismo; dejando atrás las vías violentas e inaugurando mecanismos de civilidad y consenso, convirtiendo a las elecciones en el único camino de legítimo acceso ante la centrifugación de las fuerzas revolucionarias y su arraigo en distintos puntos geográficos del país en la figura de los caudillos. De esta manera, se gestó un instituto político fuerte, capaz de aglutinar las fuerzas dispersas enarbolando los principios de la revolución, a quien corresponde la cadena evolutiva PNR-PRM-PRI. Bajo este esquema se preparó el paso del caudillismo al presidencialismo que, "... debía corresponder a la eliminación o la transformación del carisma del caudillo, fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como presidencialismo constitucional"¹³.

En sincronía con el proyecto político de Elías Calles, "en Sinaloa el PNR inició formalmente sus trabajos en el mismo mes y año que surge en el ámbito nacional. Filiberto Mora y Ochoa fue el primer presidente del Comité Directivo Estatal, de 1929 a 1930"¹⁴. No obstante, la disolución de las tradiciones de poder fuertemente arraigadas seguía constituyendo una tarea inconclusa para el régimen naciente; "los caciques regionales propiciaron que los movimientos sociales y los partidos políticos se manifes-

taran en la región, ya sea enarbolando demandas de los sectores que representaban su base de sustentación, o bien ofreciendo un programa político y de desarrollo para Sinaloa”¹⁵.

El resultado de estos esfuerzos de unificación y perpetuación del poder fue la edificación del binomio gobierno-partido oficial; que culminaría en una variante de autoritarismo denominado partido hegemónico, el cual “no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no”.¹⁶

Quizá la descripción más precisa de la estampa autoritaria se encuentra en los trabajos de Sartori, quien antaño aseverara que “México está gobernado por su presidente de manera que recuerda al dictador de tipo romano. Como dice un autor, ‘los mexicanos evitan la dictadura personal al retirar a sus dictadores cada seis años’ (...) Y las normas del juego son muy claras. El PRI tiene que ganar de todas formas. Si existe alguna duda acerca del margen de victoria que necesita el PRI, se da pucherazo o se destruyen las urnas. Por otra parte, ‘si fracasa la cooptación de los grupos disidentes, entonces es probable que se recurra a la represión”.¹⁷

Si se pudiese establecer una cronología de la vida política en el país, tenemos un primer período comprendido desde la conclusión de la Revolución y hasta 1929 y caracterizado por una atomización extrema de la vida partidista. Un segundo lapso de 1929 a 1968, distinguido por una prolongada centralización estatal y de negociación social a favor del PRI. Luego, como tercer período, viene la década de crisis política y de representación posterior a 1968, en la cual la vida partidista y electoral no tiene correspondencia con la dinámica de la realidad mexicana en los ámbitos social y político.

Sin lugar a dudas es en el segundo período (1929-1968) donde se produce un auge en la formación del régimen autoritario mexicano, entendido éste en palabras de Linz como “...sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable;

sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad particular); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo); y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles".¹⁸

De allí que la adopción del papel de árbitro por encima de las conflictividades entre grupos sociales; la cooptación como medio de reclutamiento de las élites políticas; el mando militar; el control y la represión ejercidos con eficacia; la distribución de recompensas a las lealtades; y claro está el corporativismo, se convirtiesen en la columna vertebral del régimen, asegurando su preservación casi indefinida. Se trataba de una maquinaria bien aceitada, y de funcionalidad probada; que se iría desgastando a la par de los acontecimientos y que culminaría con el desmembramiento de la misma.

Es importante puntualizar que en Sinaloa se estaba reproduciendo un modelo de autoritarismo con características idénticas a las instauradas a nivel nacional, como: "un sistema electoral que favorece la preeminencia de un partido gobernante sobre el resto de las formaciones que suben a la palestra pública en condiciones de escasa competencia política; un sistema de partidos escasamente representativo de la sociedad sinaloense; y la acción indirecta o directa del Ejecutivo en la estructura, proceso y calificación de las elecciones"¹⁹; haciendo de este subsistema político uno de los más fértiles para el arraigo de las prácticas autoritarias, cuyos referentes más nítidos se encuentran en los períodos de gobierno de Alfredo Valdez Montoya²⁰, contenedor del movimiento estudiantil de la Universidad Autónoma de Sinaloa; y de Alfredo G. Calderón Velarde²¹ que en conexión con el gobierno sucesor de Antonio Toledo Corro²², enfrentaron las convulsiones de los movimientos obrero-agrícolas en el estado.

Lo anterior no es más que el resultado de la proliferación del poder con trayectoria centro-periferia, en forma tal, que en los estados se repite una estructura vertical y centralista; donde la normatividad electoral también es trastocada por la obsesión de la centralización en un intento por adecuar las legislaciones locales a las reglas del juego bajo condicionamientos que la comodidad del régimen federal exigía. Y es que aun cuando se buscó dar pequeños pasos de apertura del régimen con las

reformas electorales de 1946 y 1963, la discrecionalidad de los gobernadores para adecuar dichas reformas a sus territorios hacía más lento y complicado aún, los procesos de cambio que los movimientos sociales harían fructificar con la reforma de 1977.

La transición a la democracia

La emergencia de nuevos organismos, la erosión de la ideología revolucionaria y el fortalecimiento de las concepciones pluralistas; la intensificación de los reclamos que no podían procesarse a través de los viejos conductos; la presencia tácita de las derivaciones del movimiento del 68; las disputas encabezadas por el sindicalismo, y la movilización de universidades públicas, agrupaciones agrarias, de empresarios e incluso movimientos armados gestados en el campo y la ciudad, en contra de un ritual electoral que no recogía el presente social, que se traducían simple y llanamente en una institucionalidad incapaz de encauzar la realidad del país, donde los intermediarios predilectos entre la sociedad y el Estado, los partidos, eran insuficientes e inadecuados; fueron los catalizadores de la transición democrática en México, y como consecuencia, del impulso de una serie de modificaciones sustantivas se reproducían en las entidades federativas.

En el tomo 4 del ya clásico texto compilado por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, se define transición como "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro"²³, acotando a la transición democrática "de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria".²⁴

A diferencia de la experiencia latinoamericana, la transición de México a la democracia tiene rasgos distintivos sui generis que merecen ser acuciosamente estudiados, pues vivió la estabilidad de su sistema político cuando las dictaduras del Cono Sur ganaban terreno en Argentina, Chile o Uruguay. No podemos hablar de una dictadura como tal, ni adjudicar el mismo impacto al derrumbe de los militares sudamericanos a la caída

del partido hegemónico en México. La transición mexicana fue "pacífica, pactada y desde la Constitución"²⁵ propiciada por el detrimento del esquema de hegemonía mantenido por más de cinco décadas.

Pero ¿a qué se debe el desgaste del régimen autoritario? Al respecto, Przeworski, propone cuatro tipos de factores²⁶ que embonan en forma exacta con las causas del debilitamiento del régimen autoritario en nuestro país:

a) El cumplimiento del régimen autoritario de las necesidades funcionales que llevaron a su establecimiento, y por lo tanto, pierde su carácter de necesario.

b) La pérdida de legitimidad de régimen, por una u otra razón

c) Los conflictos existentes dentro del bloque gobernante, en particular entre los militares, no pueden conciliarse internamente por una u otra razón, ante lo cual ciertas facciones gobernantes deciden apelar al apoyo de grupos externos.

d) Presiones externas que impulsan al régimen a "revestirse de una apariencia democrática", lo que cataliza la transición.

Tras ubicar el punto de partida de la transición como la erosión del régimen autoritario, es posible establecer el extremo opuesto de nuestro recorrido; "las transiciones democráticas terminan cuando se establecen, de manera efectiva, nuevas reglas democráticas. O más bien, concluyen cuando la institución central de la democracia liberal—las elecciones limpias, inclusivas y competitivas— se establece de manera efectiva".²⁷

De esta manera y con la reforma electoral de 1997, se inaugura una serie de modificaciones a las condiciones de competencia de la lucha político-electoral, que cristalizaría con la inclusión de nuevos actores al sistema de partidos, y el fortalecimiento del sistema electoral; piezas angulares de la joven democracia mexicana.

Para O'Donnell, Schmitter y Whitehead "lo característico de una transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que además, por lo general, son objeto de una ardua contienda. Los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir reglas y procedimientos cuya configuración determinará

probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores²⁸. A partir de este esquema, la transición puede ser estudiada en dos momentos: liberalización y democratización.

Liberalización, como primer paso de la transición en Sinaloa (1977-1991)

La liberalización, para Cansino, no es más que una "estrategia adaptativa", distinta y distante de la democratización; ya que la discusión de las reglas del juego electoral se erige como una estrategia negociada. Es por ello que "la liberalización debe analizarse más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio de régimen,"²⁹ esto es, su ubicación como relajación gradual y limitada de los cotos autoritarios.

La liberalización implica una apertura controlada, una flexibilización de los límites autoritarios impuestos para abrir las puertas al pluralismo y la competencia políticos, pero sin una extensión, ni el reconocimiento pleno de sus prerrogativas. En este contexto, Cansino propone un esquema que detalla a la liberalización³⁰:

a) Las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el nivel de legitimidad del régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización social conflictiva muestra una tendencia creciente.

b) Cuando el impacto inicial del proceso de liberalización en la comunidad política es esencialmente positivo en términos del tipo de concesiones que establece y de las posibilidades de acción que se abren, se pueden producir en mayor o menor grado los siguientes efectos: 1) la participación política se incrementa, 2) la competencia política aumenta, 3) el riesgo de desestabilización del régimen autoritario disminuye.

c) En casos en que el pluralismo se constituya en un factor de desequilibrio, el agravamiento de la crisis política del autoritarismo es más probable: la coalición dominante profundiza sus diferencias en beneficio de la oposición, y ésta logra mayor penetración y reconocimiento sociales, estando en condiciones, las más de las veces, de incorporar actores políticos provenientes de la propia coalición dominante o de otros grupos de interés.

El avance electoral de la oposición, y la caída en este rubro del partido gubernamental, son indicadores de este proceso.

d) La dinámica de la crisis autoritaria pone entonces en escena, en mayor o menor medida y con distintas combinaciones posibles, los siguientes hechos: una coalición dominante internamente dividida; un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes, y con niveles de legitimidad y eficacia decisional decrecientes; la emergencia en la arena política institucional de uno o más interlocutores del régimen; un aumento considerable de la movilización social conflictiva. La democratización, ocurridos estos sucesos, comienza a percibirse como un desenlace factible.

e) El agravamiento de la crisis autoritaria puede dar lugar a cualquiera de los siguientes desenlaces: el colapso del régimen, la transición continua o la reconstitución de la coalición dominante y la reconsolidación del régimen. El grado de institucionalización del autoritarismo y su oposición; el fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de presión política de las fuerzas de oposición; la disposición al acuerdo y a la negociación por parte de los actores políticos así como las presiones internacionales, son los factores que mayor peso tendrán en el resultado de la transición en movimiento.

En palabras llanas, la fase de liberalización se gesta por iniciativa del la élite autoritaria en un esfuerzo por mermar la crisis de legitimidad —por cualquiera de sus causas—, privilegiando los conductos institucionales sobre el uso de la fuerza; asegurando la oxigenación y estabilidad, por lo menos temporal, del régimen.

En México la liberalización política se materializó en las reformas electorales de 1977, 1986 y 1989-1990 mediante la constitucionalización de los partidos políticos, la introducción del principio de proporcionalidad a la Cámara de Diputados, la delimitación de las facultades de la Comisión Federal Electoral que serviría de plataforma al Instituto Federal Electoral, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, para luego convertirse en Tribunal Federal Electoral; la incorporación de fórmulas que aunque incipientes marcaban precedente en el reparto del financiamiento público; y los cambios en el padrón electoral y la nueva credencial de elector, por citar algunos.

En Sinaloa, la introducción de dichas innovaciones trastocó la organización y funcionamiento de:

El sistema electoral

Si la transición habría de llegar a Sinaloa de forma pacífica, como lo hizo a nivel nacional, tendría que ser desde sus leyes. Acompañada del vigor con el que se impulsó la reforma electoral federal de 1977, la Ley Electoral del Estado de Sinaloa de 1979³¹ suma a sus adecuaciones una nueva dirección en el desarrollo de los comicios locales a través de:

- El aumento de sus distritos electorales uninominales (pasó de 18 a 23).

- La inclusión de seis diputados de representación proporcional al Congreso local. Con la exigencia a los partidos aspirantes de participar en cuando menos 6 distritos electorales, que no hayan alcanzado cuatro o más constancias de mayoría relativa, así como la obtención como mínimo del 2.5% de la votación total.

- Deja a la Comisión Estatal Electoral la facultad para determinar la fórmula de representación proporcional para las listas estatales y municipales.

- Sólo reconocía la personalidad jurídica a los partidos nacionales y locales con registro definitivo.

- Refrenda el derecho de los partidos de integrar las comisiones electorales con representantes con voz y voto.

- Establece la equidad en la asignación de recursos para las campañas.

- Detalla las figuras de los frentes y coaliciones.

- Reconoce la organización de las elecciones como una atribución de la Comisión Estatal Electoral.

- El cómputo de las elecciones de diputados le corresponde a las comisiones distritales en tanto que su calificación, le corresponde al Congreso. El cómputo general de las elecciones de gobernador y diputados de representación proporcional está a cargo de la Comisión Estatal Electoral. La calificación le corresponde al Congreso del Estado. El ayuntamiento en funciones califica las elecciones municipales, computadas por las comisiones electorales municipales.

A esta ley siguieron las reformas de 1980 que modificó el período de registro de los candidatos, la de 1983 que redistribió con motivo de la creación del municipio de Navolato; y las dos publicadas en 1989: la primera, reduce el porcentaje de 10 a 5% para tener acceso a los regidores de representación proporcional, la segunda, incorpora la regulación de las asociaciones políticas estatales y el reconocimiento de las nacionales.

En medio de las adiciones y correcciones realizadas a los marcos legales federales y locales de esta primera etapa de la transición; el avance más significativo se encuentra en primer lugar, en la ciudadanía de la Comisión Estatal Electoral garantizada con la salida del secretario general de Gobierno como presidente del organismo efectuada desde la reforma a la Ley Electoral del Estado en 1989³². Así como la creación del primer vestigio de justicia electoral en el estado en la denominación del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, figura establecida en la Ley Electoral de Sinaloa de 1989, y que a pesar de ser considerado en dicho texto "un apoyo del Colegio Electoral del Congreso y de los ayuntamientos"³³, en un contexto donde priva la calificación política sobre la calificación jurisdiccional, representa un ente de avanzada.

El sistema de partidos

Tras la publicación de la Ley Electoral de 1979 que no sólo trataba de ensanchar las libertades, sino de modificar el mapa de la representación política en el estado, mediante la apertura de la escena política a nuevos actores a través del criterio de proporcionalidad; dio inicio una operación preventiva del régimen autoritario para pasar de un Estado de partido hegemónico a un Estado de partidos.

Y las nuevas ofertas políticas llegaron a Sinaloa. Las elecciones de 1980, aunque seguían siendo fiel reflejo de avasallamiento electoral del PRI sobre una oposición meramente presencial, abonaban solidez al proyecto de pluralismo político. Prueba de ello es que las elecciones locales de 1980, 1983, 1986 y 1989, correspondientes a la etapa de liberalización sinaloense, se convirtieron en amplios espacios de concurrencia partidaria, aunque contrastados con los altos índices de abstencionismo que fluctúan entre un poco menos del 50% y el 63%. Ello denota la

debilidad de los nuevos institutos políticos en competencia para conquistar la participación del ciudadano sinaloense propiciada por marcados vicios, componendas y situaciones de inequidad en la contienda, como prácticas básicas en la manutención del *status quo* de un régimen que se debate entre la legitimidad y la pérdida del control.

Las disparidades en el otorgamiento del financiamiento público, la falta de contundencia en la fijación de los topes de campaña, el uso de la estructura gubernamental a favor del candidato del partido oficial, y la sospecha del fraude en torno a los resultados electorales, eran sólo algunos de los obstáculos a lo que se enfrentaba la instauración de la democracia en Sinaloa, como en el resto del país. En la siguiente tabla se muestran los resultados electorales locales registrados en Sinaloa durante el período aquí denominado como liberalización política, misma que presenta avances importantes en la desconcentración de las preferencias electorales, y una mayor apertura del abanico ideológico en la entidad.

tabla 1.1

PARTIDO POLÍTICO	AÑO DE LA ELECCIÓN								
	1980		1983		1986		1989		
	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	
PAN	24,244	8.64	134,608	27.73	142,469	25.83	99,700	25.69	
PRI	235,010	83.72	312,149	64.32	390,281	70.73	261,931	67.50	
PCM + PRD	7,041	2.51	32,749	6.75	11,839	2.14	15,701	4.05	
OTROS	PDAM	767	0.27	1,363	0.28				
	PARM	9,175	3.27			1,177	0.21	2,951	0.76
	PST	858	0.30			2,809	0.51		
	PFCRN							3,370	0.87
	PPS	3,624	1.29	3,527	0.73	3,190	0.58	3,219	0.83
	PRT			931	0.19				
							1,155	0.30	
VOTOS EFECTIVOS	280,719	100.00	485,327	100.00	551,765	100.00	388,027	100.00	
VOTOS NO REGISTRADOS	0		0		0		0		
VOTOS ANULADOS	0		0		0		0		
TOTAL	TOTAL DE VOTOS	280,719	100.00	485,327	100.00	551,765	100.00	388,027	100.00
	LISTA NOMINAL	685,682	100.00	944,768	100.00	1,072,164	100.00	1,073,557	100.00
ABSTENCIONISMO	404,963	59.06	459,441	48.63	520,399	48.54	685,530	63.86	

A partir de los datos anteriores es posible obtener una serie de indicadores que nos permitan comprender las variaciones ocurridas en el período en cuestión. Tal es el caso del índice de fragmentación electoral, que como puede apreciarse en la

tabla 1.2, aumenta en razón proporcional al número efectivo de partidos, especialmente en el primer intervalo de elecciones, ello en correspondencia con el incremento de las votaciones de los pequeños partidos también denominados paraestatales. Para 1983 puede hablarse ya de un bipartidismo, a diferencia de la preeminencia del sistema de partido y medio de 1980. Además, el peso de la volatilidad electoral del primer intervalo (1980-1983) en la reconstrucción de los comportamientos electorales es elocuente: el 21.26% de la votación efectiva se trasladó a otro partido. Sin embargo, también es evidente que aunque el PAN ha acrecentado la sumatoria de su votación, los niveles de competitividad aún son considerados como "muy bajos".

De análisis como los antes expuestos podemos inferir que aun cuando la puerta ha sido entreabierta para participar en el juego electoral, y el diseño de las reglas ha sido paulatinamente modificado; la influencia de los gobernadores y las condiciones de facto todavía resultan adversas para los nuevos integrantes de este subsistema político.

tabla 1.2

INDICADORES	AÑO DE LA ELECCIÓN			
	1980	1983	1986	1989
ÍNDICE DE FRAGMENTACIÓN ELECTORAL DE RAE	0.29	0.5	0.43	0.48
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS	1.4	2	1.8	1.9
VOLATILIDAD ELECTORAL	21.65		3.04	
COMPETITIVIDAD ELECTORAL	MUY BAJA	MUY BAJA	MUY BAJA	MUY BAJA

Democratización. La transición se apunala en Sinaloa (1992-1995)

La democratización puede precisarse como la ampliación de los derechos políticos y civiles provista por un acuerdo o pacto entre todas las fuerzas políticas actuantes, cuyo desenlace constituye la instauración de un arreglo institucional con normas y valores auténticamente democráticos.

Atendiendo a la caracterización de la democratización como progresión que apunala el terreno ganado por la liberalización a

favor de la democracia; Przeworski propone una serie de pautas que facilitan su reconocimiento³⁴:

a) Se registra como una característica permanente de la actividad política en razón de la existencia de intereses antagónicos y de la tendencia de la organización a satisfacerlos.

b) Los conflictos se procesan con reglas especificadas a priori, explícitas y potencialmente familiares para todos los participantes. Dichas reglas establecen: 1) los criterios para que alguien pueda ser admitido como participante político; 2) los cursos de acción que constituyen estrategias admisibles, y 3) los criterios por los cuales se pone término a los conflictos.

c) Determinados cursos de acción son excluidos como estrategias admisibles, en el sentido de que en caso de que un grupo cualquiera recurra a ellos puede usarse legítimamente la fuerza física organizada de manera permanente.

d) La democracia constituye un conjunto de relaciones estables entre las acciones de grupos determinados, incluyendo los efectos que estas acciones tienen sobre ellos.

e) Dado que cada participante, cualquiera que sea su modalidad: individual o colectivo, puede optar entre varias estrategias; en una democracia los resultados de los conflictos son, en cierta medida, indeterminados respecto de las posiciones que ocupan los participantes en todas las relaciones sociales, incluidas las relaciones de producción.

f) Los resultados de los conflictos democráticos no están simplemente indeterminados dentro de ciertos límites, sino que además son inciertos. Puesto que cualquier organización de conflictos constituye un ordenamiento de los desenlaces de las acciones, a cada arreglo institucional se le asocia una distribución de la probabilidad de que los conflictos desemboquen en resultados determinados.

En la etapa democratizadora se busca crear las condiciones ambientales y funcionales para que la democracia se consolide, es decir, para que ésta goce de una legitimación generalizada. Con base en este objetivo, el paso de la democratización en Sinaloa dejó la herencia más representativa de la institucionalización electoral: el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral, hecho complementado con un importante crecimiento en la rentabilidad electoral de la oposición y contrastes en los niveles de participación.

El sistema electoral

La Ley Electoral de Sinaloa de 1979 sería reemplazada por la de 1992, y esta a su vez, reformada en 1995 y 1998; teniendo como telón de fondo los arreglos constitucionales y legales de 1993 y 1994 realizados a la normatividad federal y caracterizados por la introducción de equidad a la competencia comicial.

La Ley Electoral de Sinaloa de 1992 abunda, entro otras cosas, sobre:

- El aumento de los diputados de representación proporcional (pasaron de 6 a 16).
- El establecimiento del 2.5% de la votación emitida para el reparto proporcional.
- La regulación de la constitución de los partidos políticos estatales.
- El financiamiento es regulado de una forma más clara. El público financiamiento se otorgará para el año de la elección y los dos posteriores.
- Prevalece la calificación del Colegio Electoral.
- La renovación del órgano electoral: el Consejo Estatal Electoral; integrado por un presidente y siete consejeros electorales nombrados por el Congreso de una lista enviada por el gobernador y propuesta por los partidos políticos. En su artículo 47° esta Ley, dispuso que la organización de las elecciones fuera una función estatal ejercida por un conjunto de cuatro instituciones: El Consejo Estatal Electoral, como órgano superior de dirección; los consejos distritales, los consejos municipales y las mesas directivas de casilla.
- El Tribunal de lo Contencioso Electoral dejó de existir, toma su lugar el Tribunal Estatal Electoral; integrado por tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, que serían nombrados por el Congreso del Estado a propuesta del gobernador. Es definido como un órgano jurisdiccional autónomo en su materia y facultado para resolver los recursos que se presenten.

El tramo hasta aquí andado permite identificar la afirmación de una nueva perspectiva innovadora en el formato institucional, suficiente para resolver los conflictos que el aumento de la com-

petencia trajo consigo. Se ha liberado ya, de manera contundente, al árbitro electoral en su composición y funciones de las ataduras gubernamentales que mermaban los principios de imparcialidad, legalidad y autonomía en la organización de las elecciones, para sustituirlo con la certeza que brinda la participación meramente ciudadana en la conducción del mismo, aunada a la inclusión de la representación partidaria.

Pero si el Consejo Estatal Electoral pareciera un aliento al sufragio, el Tribunal Estatal Electoral se posiciona como un complemento en la defensa del mismo. Se abre una nueva etapa en el capítulo de la justicia electoral del Estado. Sinaloa suma otra garantía a su moldura institucional, con facultades cada vez más amplias para dirimir conflictos cada vez más comunes en un estado que estaba inyectando, a través del voto, pluralidad a las urnas.

El sistema de partidos

En 1995, aprovechando la ola de las facturas por cobrar al Revolucionario Institucional por los saldos negativos del gobierno salinista, "... la estrategia panista de ir desde los centros urbanos hacia los rurales —a la par de la nacional, que va de los municipios a los estados y de ahí al centro del país— sugirió que el círculo de esta dinámica estaba cerrándose. Los triunfos de este partido en Ahome, Culiacán, Mazatlán, Navolato y Salvador Alvarado, donde se encuentra el 64.3% de la población del estado"³⁵ son un claro ejemplo del avance de la oposición en Sinaloa, que adquiere una doble importancia por tratarse del poder ejecutivo de los municipios:

Los porcentajes de abstencionismo se reducen notablemente en este período (elecciones de 1992 y 1995) con respecto al anterior. Las cifras de votación siguen una trayectoria de acercamiento entre el PRI y el PAN, a tal grado que en los comicios de 1995 sólo los separa poco más del 4%, desplazándose de un índice de competencia "muy bajo", a uno "muy alto". Además el PRD presenta un incremento de su votación en casi 8 puntos porcentuales, lo que repercute en el número efectivo de partidos y configura un tripartidismo en Sinaloa, hecho aunado a un índice de fragmentación que muestra la tendencia de la población a votar por un partido distinto. A ello hay que agregar que la

volatilidad del período en cuestión indica que el 15.42% de la votación se desplazó a otros partidos.

Tabla 2.1 Resultados electorales del periodo de democratización política en Sinaloa (1992-1995)

PARTIDO POLÍTICO		AÑO DE LA ELECCIÓN			
		1992		1995	
		VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS
PAN		183,737	33.15	290,357	40.35
PRI		329,157	59.39	316,744	44.02
PRD		28,907	5.21	96,894	13.47
PT				10,675	1.48
PVEM				4,889	0.68
OTROS	PARM	5,535	1.00		
	PFCRN	2,514	0.46		
	PPS	4,389	0.79		
VOTOS EFECTIVOS		554,239	100.00	719,559	100.00
VOTOS NO REGISTRADOS		0		0	
VOTOS ANULADOS		0		0	
TOTAL	TOTAL DE VOTOS	546,190	100.00	719,559	100.00
	LISTA NOMINAL	930,390	100.00	1,369,536	100.00
ABSTENCIONISMO		384,200	41.29	649,977	47.46

** Elaboración propia con base en los resultados de las elecciones locales de diputados por el principio de mayoría relativa. Fuente: CEE-Sinaloa.

Tabla 2.2 Indicadores electorales del periodo de democratización política en Sinaloa (1992-1995)

INDICADORES.	AÑO DE LA ELECCIÓN	
	1992	1995
ÍNDICE DE FRAGMENTACIÓN ELECTORAL DE RAE	0.53	0.63
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS	2.1	2.7
VOLATILIDAD ELECTORAL	15.42	
COMPETITIVIDAD ELECTORAL	MUY BAJA	MUY ALTA

** Elaboración propia con base en los resultados de las elecciones locales de diputados por el principio de mayoría relativa. Fuente: CEE-Sinaloa.

Consolidación. Hacia la preservación del régimen democrático

Los esfuerzos por consolidar la democracia requieren situarnos en el lugar y el espacio donde la democracia y la gobernabilidad pueden encontrar una convivencia con posibilidades de fraguarse. Para Przeworski, y atendiendo a la teoría de juegos, una democracia está consolidada "cuando los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder. Así, un régimen político democrático estará consolidado cuando el acatamiento -la actuación en el marco institucional- constituye el punto de equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas involucradas".³⁶

De lo anterior podemos aseverar que la consolidación democrática implica el proceso de institucionalización de las reglas del juego político, en el sentido de que éstas han sido internalizadas por los diferentes actores, volviéndolas más sólidas, estables y previsibles. En un sentido amplio, la consolidación democrática designa el proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden permanecer en el tiempo y en el espacio en un contexto político y económico determinado. En sentido restringido, el vocablo demanda, y supone, la construcción de

instituciones fuertes y democráticas, la expansión de la legitimidad del régimen y la responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso democrático. De cualquier forma, ambas visiones confluyen en lo que Schedler califica como "el desafío 'negativo' de prevenir la erosión democrática y la regresión a lo anterior, al mismo tiempo que el desafío 'positivo' de completar la democracia"³⁷. Esto es lo que O'Donnell ha llamado una "segunda transición": el tránsito de un gobierno democrático a un régimen autoritario.³⁸

La consolidación democrática, por tanto, hace necesaria la tarea de edificar un sistema coherente de reglas y prácticas que vinculen, de modo democrático y multidimensional, a las élites gobernantes con la sociedad. Consolidación democrática, deviene un sinónimo de construcción institucional (partidos y sistemas de partidos, cuerpos legislativos, burocracias estatales, sistemas judiciales, sistemas de intermediación, etc.), ahí donde las instituciones aluden a patrones de conducta entrelazados y entrelazantes.

La consolidación democrática, señalan Linz y Stepan, no será exitosa en tanto los siguientes requisitos no sean cubiertos: una sociedad civil activa e independiente; una sociedad política con suficiente autonomía; un consenso de trabajo acerca de los procedimientos gubernamentales, el constitucionalismo y el imperio de la ley; una burocracia de la que puedan hacer uso los líderes democráticos; y una sociedad económica institucionalizada.

El proceso de consolidación democrática en Sinaloa ha seguido dos rutas convergentes: la primera, hacia la renovación de los instrumentos jurídicos de su esquema electoral que brinden certeza a los procesos de renovación de los puestos de elección popular, y la segunda, con dirección a la promoción de un sistema de partidos competitivo e incluyente que se derive de condiciones de competencia equitativas, y del sustento de proyectos políticos atractivos para el electorado.

El sistema electoral

Con la última modificación hecha en 1998, en la que se reestructuró y ampliaron las facultades del Tribunal Estatal Electoral, la legislación electoral local inició en Sinaloa el periodo de elecciones que denominaremos consolidación democrática

(1998, 2001, 2004, 2007). Sería hasta 2006, cuando la entidad contase con una ley que correspondiera con las necesidades generadas en la arena electoral en razón de las relaciones de acentuada competitividad.

La nueva Ley electoral prevé:

- La regulación de las precampañas, figura no contemplada antaño y generadora de conflictos de incidencia directa en las campañas ante la ausencia de límites temporales y financieros. Su duración será de 45 días, y terminarán un día antes del plazo para el registro oficial de los candidatos (a diputados, gobernador, o presidentes municipales).

- Un período de veda electoral entre el registro y el inicio oficial de las campañas, en el que los candidatos y partidos se abstendrán de realizar actividades de proselitismo.

- Las campañas se acortan a 60 días, pues las elecciones se celebrarán el segundo domingo del mes de octubre. Esta reducción de los tiempos y topes financieros implica también una reducción del financiamiento público y privado a los partidos y candidatos.

- Se recoge por primera vez en una reforma electoral en el país el planteamiento de la contratación de publicidad en los medios de comunicación electrónicos e impresos a través del órgano electoral. Es importante destacar que hasta 2006 no pueden encontrarse antecedentes similares en otras legislaciones en materia electoral; sólo superada por la reforma electoral federal de 2007.

- Asimismo, se reestructura al Consejo Estatal Electoral disminuyendo el número de sus consejeros de 8 a 6.

- Incluso con adecuaciones de vanguardia, el sistema electoral sinaloense conserva algunos escollos que han restado consistencia a su consolidación como democracia emergente, entre ellos se encuentra la necesidad de una redistribución que garantice el principio de "una persona un voto", la eliminación de la cláusula de gobernabilidad; y la manutención de minorías artificiales en el Congreso a través del mecanismo de proporcionalidad operado desde el porcentaje mínimo.³⁹

El sistema de partidos

A la par de los arreglos normativos minúsculos en primera

instancia y de grandes dimensiones a partir de la reforma de 2006, el sistema de partidos en Sinaloa experimenta reacomodos en razón de la dinámica política que dotaba a la oposición cada vez de más fuerza, con niveles de abstencionismo fluctuantes entre el 38% y el 52%.

Como puede observarse en la tabla 3.1, durante este lapso se han presentado fenómenos coyunturales que merecen ser reservados para su posterior reflexión. En 2001, por ejemplo, en su primera elección el Partido Barzonista Sinaloense⁴⁰ obtuvo más de 22 mil votos, aunque para la elección de 2004 su votación disminuyó en un 70%. De manera similar ocurrió en la reñida elección de 2004, que dicho sea de paso, coincidió con la renovación de la gubernatura, cuya diferencia PRI-PAN fue de 2.83% en la elección de diputados y de 1.2% en la elección de gobernador⁴¹. Sin embargo, debe precisarse que debido a la naturaleza de los comicios, las elecciones del Congreso resultan ser, en los casos estudiados, menos atractivas para el elector que la renovación del Ejecutivo estatal.

Tabla 3.1 Resultados electorales del periodo de democratización política en Sinaloa (1992-1995)

PARTIDO POLÍTICO	AÑO DE LA ELECCIÓN								
	1998		2001		2004		2007		
	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	VOTOS ABSOLUTOS	VOTOS RELATIVOS	
PAN	263,611	31.20	229,301	29.21	350,934	42.02	308,798	36.87	
PRI	387,465	45.85	373,312	47.55	374,531	44.85	430,229	51.37	
PRD	154,696	18.30	86,485	11.02	66,932	8.01	62,346	7.44	
PT	12,443	1.47	49,225	6.27	19,944	2.39	15,171	1.81	
PVEM	8,836	1.05	6,071	0.77	7,582	0.91	11,343	1.36	
CONVERGENCIA					7,694	0.92	5,924	0.71	
ALTERNATIVA							3,688	0.44	
OTROS	CD	5,077	0.60	5,077	0.65				
	PSN	3,574	0.42	3,574	0.45				
	PAS	8,894	1.05	8,894	1.13				
	PBS			22,591	2.88	7,526	0.90		
	APSI	547	0.06	547	0.07				
VOTOS EFECTIVOS	845,143	100.00	785,077	100.00	835,143	100.00	837,499	100.00	
CANDIDATURAS COMUNES			8,908		289		1,071		
COALICIONES					53,701				
VOTOS NO REGISTRADOS	203		828		873		704		
VOTOS ANULADOS	16,088		18,294		16,928		16,080		
TOTAL	TOTAL DE VOTOS	861,434	100.00	813,107	100.00	906,934	100.00	855,354	100.00
	LISTA NOMINAL	1,416,255	100.00	1,544,363	100.00	1,655,160	100.00	1,780,928	100.00
ABSTENCIONISMO	554,821	39.18	731,256	47.35	748,226	45.20	925,547	51.97	

** Elaboración propia con base en los resultados de las elecciones locales de diputados por el principio de mayoría relativa. Fuente: CEE-Sinaloa.

En la tarea de esquematizar el tejido del sistema de partidos en Sinaloa durante este período, el número efectivo de partidos expresa un tripartidismo en el intervalo de elecciones 1998-2001; mientras que se reduce a un bipartidismo y medio en el que comprende de 2004-2007. A ello debemos agregar que la fragmentación electoral dibuja una disminución en este segundo intervalo, debido a la reducción del número de partidos en el plano nacional y a la desaparición de los partidos estatales.

En términos de competitividad, las cifras oscilan entre los rangos: "media" y "baja", con un repunte en la elección de 2004 que puede considerarse "muy alta". En este sentido, la volatilidad electoral disminuye con respecto al período de liberalización, sosteniéndose por debajo de los 10 puntos porcentuales, es decir, no hubo un desplazamiento ingente de los votos, entre los intervalos en cuestión, no obstante, podría calcularse un tercer intervalo (2001-2004) donde se produce una reducción del número de partidos y la confluencia de otros factores que hicieron crecer al PAN en 13 puntos porcentuales. Para 2007, el PRI experimenta una recuperación notoria de más de 5 puntos porcentuales; con base en los indicadores antes descritos, esa recuperación hace que la fragmentación del poder disminuya, ubica al índice de competitividad como "media", decrezca el número efectivo de partidos y retroceda la volatilidad electoral, mediante la prevención de la fuga de votos de sus bastiones.

Tabla 3.2 Indicadores electorales del periodo de democratización política en Sinaloa (1992-1995)

INDICADORES	AÑO DE LA ELECCIÓN			
	1998	2001	2004	2007
ÍNDICE DE FRAGMENTACIÓN ELECTORAL DE RAE	0.68	0.67	0.62	0.59
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS	3.1	3	2.6	2.4
VOLATILIDAD ELECTORAL	8.23		6.74	
COMPETITIVIDAD ELECTORAL	MEDIA	BAJA	MUY ALTA	MEDIA

** Elaboración propia con base en los resultados de las elecciones locales de diputados por el principio de mayoría relativa. Fuente: CEE-Sinaloa.

Conclusiones

Sinaloa, aún en proceso de consolidación democrática, es el resultado de la conjugación de elementos de cambio continuo. Prueba de ello, es que a partir de la visión panorámica que ofrece la periodización de su desarrollo es posible concluir que nada ha permanecido inamovible en el estado, a pesar de la fase germinal de nuestra democracia. De allí que tras delimitación de períodos en el desarrollo de la democracia en Sinaloa pueda ubicarse en primer término, una etapa de régimen autoritario que comprende desde la instauración de los gobiernos posrevolucionarios y hasta 1976, año en que inician los trabajos de la reforma electoral de 1977, reforma que marca el inicio de la transición mexicana y que a su vez permeó en el estado en dos momentos: la liberalización (1977-1991) caracterizada por una ampliación de las libertades individuales y la apertura del régimen a la participación de nuevos actores; y la democratización (1992-1995) etapa donde se construyen garantías de protección de dichas libertades, y condiciones de equidad para la competencia electoral; y finalmente, una etapa de consolidación, iniciada en 1995 y distinguida por una creciente dinamización de la competitividad y alternancias en los municipios, etapa donde nos ubicamos y que habrá de prolongarse, en palabras de Leonardo Morlino, "hasta el logro de la ampliación significativa la legitimidad del régimen".⁴²

Si bien es cierto que los cambios en materia democrática de Sinaloa han sido lentos y casi imperceptibles en las etapas antes descritas, también lo es que dichos cambios constituyen las unidades de su desarrollo, y la reflexión en torno a ellos permite ubicar la trayectoria no lineal de la construcción de la democracia en nuestro estado.

NOTAS

- 1 Paz, Octavio (2001), "Hora cumplida (1929-1985)", en *Octavio Paz. Sueño en libertad. Escritos políticos*, selección y prólogo de Yvon Grenier, Seix Barral, México, p. 207.
- 2 Tesis central de Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México.
- 3 Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- 4 Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, trad. Fernando Santos Fontenla, segunda edición ampliada, Alianza Editorial, España.
- 5 Véase Peschard, Jacqueline (Coord.) (2008), *El federalismo electoral en México*, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados/UNAM, México.
- 6 Bovero, Michelangelo (2000), *Democracia, alternancia, elecciones*, IFE, México, p. 12.
- 7 *Ibid.*, p. 15.
- 8 Se deriva de las palabras griegas que significan "muchos" y "gobierno". Dahl lo introdujo en 1953 para referirse a una democracia representativa moderna con sufragio universal.
- 9 Dahl, Robert A. (2006), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Trad. Fernando Vallesplín, Taurus, México, p.100-101.
- 10 Nohlen, Dieter (2003), *El contexto hace la diferencia: reformas constitucionales y el enfoque histórico-empírico*, segunda edición., UNAM, México.
- 11 O'Donnell, Guillermo, et al. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Ed. Paidós, Argentina.
- 12 Ortega Noriega, Sergio (1999), *Breve Historia de Sinaloa*, FCE-Colegio de México, México.
- 13 Córdova, Arnaldo (1972), *La Formación del Poder Político en México*, Era, México, p. 53.
- 14 García Ramírez, Guadalupe y Gutiérrez, Jesús Ramón (2004), *Partidos políticos y movimientos sociales en Sinaloa, 1929-1940*, CEE-UAS, México, p. 73.
- 15 *Ibid.*, p. 129.
- 16 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, trad. Fernando Santos Fontenla, segunda edición ampliada, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 286.
- 17 *Ibid.*, pp. 286-288.
- 18 Linz, Juan (1974), "Una Teoría del Régimen Autoritario. El caso de España", en Fraga, M., et al., *La España de los 70*, vol. III, El Estado y la Política, Moneda y Crédito, España, p. 1474.
- 19 Hernández Norzagaray, Ernesto (1997), *La liberalización política mexicana*, UAS, México, p. 128.
- 20 Gobernador de Sinaloa (1969-1974).
- 21 Gobernador de Sinaloa (1975-1980).
- 22 Gobernador de Sinaloa (1981-1986).
- 23 O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1989), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, trad. Leandro Wolfson, T.4, Paidós, Argentina, p. 19.
- 24 *Ibid.*
- 25 Véase a Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit.
- 26 "Algunos problemas en el estudio de las transiciones...", en O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, op. cit., p. 84.
- 27 Schedler, Andreas, "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?", en Camou, Labastida y Luján, *Transición Democrática y Gobernabilidad*. México y América Latina, UNAM-Flaco-Plaza y Valdés, México, p. 21.
- 28 O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, Op. cit, p. 20.

- 29 Cansino, César (2000), *La Transición Mexicana 1977-2000*, Cepcom, México, pág. 12.
- 30 *Ibíd.*, pág. 61-63.
- 31 Véase a Urcisichi Arellano, Óscar (Comp.) (2006), *Leyes Electorales de Sinaloa. Compendio histórico*, CEE-UAS, México
- 32 Artículo 57° de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa en 1989.
- 33 Artículo 223° de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa en 1989.
- 34 "Algunos problemas en el estudio de las transiciones...", en O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, op. cit., p. 93-96.
- 35 Hernández Norzagaray, Ernesto (1995), "Los apoyos electorales a los partidos políticos: Sinaloa 1995", en Larrosa y Valdés, *Elecciones y partidos políticos en México*, 1995, UAM, México, p. 157-162
- 36 Przeworski, A. (1999), "Democracia y Mercado" Lindblom, Charles, *Democracia y Sistemas de Mercado*, FCE, CNCPyAP, UAEH, México, pp. 42 y passim.
- 37 *Ibíd.*, p. 98.
- 38 *Ibíd.*, p. 112.
- 39 Véase a Valdez, Reyna Guadalupe (2006), "Retos de la reforma electoral en Sinaloa", en *Las Instituciones de la democracia*, CEE-Sinaloa, México. pp. 119-133.
- 40 Formado en 2000, a partir del movimiento de deudores de la Banca.
- 41 Contendieron por el PRI, Jesús Alberto Aguilar Padilla; y Heriberto Félix Guerra por el PAN.
- 42 Morfino, Leonardo (2003). Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis. Cit. en Diccionario Electoral. Tomo I, tercera edición, IFE-UNAM, México.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México.
- Bovero, Michelangelo (2000), *Democracia, alternancia, elecciones*, IFE, México.
- Cansino, César (2000), *La Transición Mexicana 1977-2000*, Cepcom, México.
- Córdova, Amaldo (1972), *La Formación del Poder Político en México*, Era, México.
- Dahl, Robert A. (2006), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, México.
- García Ramírez, Guadalupe y Gutiérrez, Jesús Ramón (2004), *Partidos políticos y movimientos sociales en Sinaloa, 1929-1940*, CEE-UAS, México.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (1995), "Los apoyos electorales a los partidos políticos: Sinaloa 1995", en Larrosa y Valdés, *Elecciones y partidos políticos en México*, 1995, UAM, México.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (1997), *La liberalización política mexicana*, UAS, México.
- Linz, Juan (1974), "Una Teoría del Régimen Autoritario. El caso de España", en Fraga, M., et al., *La España de los 70*, vol. III, *El Estado y la Política*, Moneda y Crédito, España.
- Morfino, Leonardo (2003). Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis. Cit. en Diccionario Electoral. Tomo I, tercera edición, IFE-UNAM, México.
- Nohlen, Dieter (2003), *El contexto hace la diferencia: reformas constitucionales y el enfoque histórico-empírico*, segunda edición, UNAM, México.
- Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1989), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, trad. Leandro Wolfson, T.4, Paidós, Argentina.
- Ortega Noriega, Sergio (1999), *Breve Historia de Sinaloa*, FCE-Colegio de México, México.
- Paz, Octavio (2001), "Hora cumplida (1929-1985)", en Octavio Paz, *Sueño en libertad. Escritos políticos*, selección y prólogo de Yvon Grenier, Seix Barral, México.

- Peschard, Jacqueline (Coord.) (2008), *El federalismo electoral en México*, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados/UNAM, México.
- Przeworski, A. (1999), "Democracia y Mercado" Lindblom, Charles, *Democracia y Sistemas de Mercado*, FCE, CNCPyAP, UAEH, México.
- Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, trad. Fernando Santos Fontenla, segunda edición ampliada, Alianza Editorial, España.
- Schedler, Andreas (2000), "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?", en Camou, Labastida y Luján, *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*, UNAM-Flacso-Plaza y Valdés, México.
- Urcisichí Arellano, Óscar (Comp.)(2006), *Leyes Electorales de Sinaloa. Compendio histórico*, CEE-UAS, México.
- Valdez, Reyna Guadalupe (2006), "Retos de la reforma electoral en Sinaloa", en *Las Instituciones de la democracia*, CEE-Sinaloa, México.

Transición democrática en Sinaloa

Introducción

En México existe una necesidad de buscar un cambio que lleve de fondo a modificar las estructuras políticas.

La transición democrática de México empieza en 1997, ya que fueron esas las elecciones más peleadas y sobre todo llenas de controversia.

Después de esta jornada electoral se dice que México entra en un proceso democrático, pero la estructura política que gobernaba al país anteriormente aun queda viva en algunos aspectos políticos y es por eso que la naciente democracia no alcanza a dar su máximo potencial ni logra con ello sus objetivos para el país. Se le llama cambio de régimen cuando se modifican las normas, las estructuras; México se ha quedado a medias hacia el paso de la democracia y junto con el país el estado de Sinaloa, pues las malas costumbres y las viejas estructuras aun están presentes tanto en el país como en el estado de Sinaloa.

Para que México pueda lograr una transición completa necesariamente tendría que hacerse una reforma institucional, un ajuste a las normas constitucionales, además del establecimiento de nuevas disposiciones para que las instituciones puedan fungir como un órgano regulador y evaluador entre las demás autoridades¹.

La gran mayoría de la población mexicana se ha dado cuenta de que el país ha tenido un gran avance con respecto a lo que se tenía antes y lo que se es ahora, pero las inconformidades

siguen existiendo, lo que nos habla de que el trabajo aún no está terminado.

Los inicios de la democracia en México y consecuentemente en Sinaloa

Es indispensable poner un orden a ciertos grupos que nacen de las inconformidades que el gobierno no puede cubrir y que corrompen el orden y las instituciones, como lo son el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejército Popular Revolucionario, que no hacen otra cosa que recurrir a la violencia para de esta manera ser partícipes del poder.²

Las elecciones en México y en el estado de Sinaloa son vistas como el único medio legítimo para seleccionar a los gobernantes, de acuerdo a lo que más le conviene a la mayoría de los ciudadanos; sin embargo las elecciones pierden credibilidad por todo lo que conllevan las impugnaciones sin fundamento y las inconformidades de los candidatos que no saben perder; esto no debería suceder porque llegar a procesos electorales confiables le costó mucho tiempo al país.

Aun y cuando las elecciones de 1997 fueron las más confiables que se han realizado a lo largo de la historia de la nación, no se considera una acción con demasiado peso para poder afirmar con toda seguridad que el país está cumpliendo con todas las normas de la democracia y, por lo tanto, que sea un país democrático, pues para que la democracia en México se consolide se necesita mucho más tiempo.

En México se cuenta con todos los lineamientos para tener una democracia consolidada pero desafortunadamente se carece de instituciones que sean capaces de traducir un pluralismo competitivo en una gobernabilidad eficaz y eficiente.³

El cambio político crea incertidumbre respecto a lo que provocará después de que se han logrado unas elecciones relativamente confiables. Se desconoce cual será el rumbo que tomara el país después del cambio político, pues sólo el tiempo y la aplicación de verdaderas reglas estructuradas podrán escribir la historia del nuevo México.

Lo peor es que se tiene que asumir que el cambio político no tiene sello de garantía y que no se queda estático, el riesgo de volver al gobierno y régimen pasado estará siempre presente,

ya que el cambio político no es irreversible.

Las etapas características de un proceso de transición a la democracia son las siguientes: condición previa, fase preparatoria, fase de decisión y fase de habituación.⁴

Lo anterior sólo nos explica que un cambio político no se da de la noche a la mañana ni por añadidura, sino que forma parte de un proceso gradual y toma tiempo.

Las viejas costumbres que persiguen a la democracia en Sinaloa

La creación de nuevas reglas institucionales es fundamental para el inicio de la transición no sólo en Sinaloa sino en el resto del país; la aceptación de este nuevo marco por los ciudadanos sinaloenses y las autoridades locales será el eje que marque el rumbo del nuevo régimen. Es importante mencionar que no sólo es importante aceptarlas sino que a su vez lo más relevante es llevarlas a la práctica.

La transición culmina cuando los actores se han asentado y obedecen a una serie de reglas más o menos explícitas que definen los canales a los que se pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, las medidas que legítimamente pueden emplear para dirimir sus controversias recíprocas, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden utilizar para excluir a otros de la competencia.⁵

Si no se realiza una tregua entre los actores políticos en una realidad donde la mayoría se ponga de acuerdo sobre un sólo objetivo respecto a las nuevas normas, no se podrá avanzar.

Después de todo, la democracia no es sino "un conjunto de reglas (primarias o elementales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos".⁶

Las principales reglas de juego que se deben tomar en cuenta son las del consenso, la de competencia, la de la mayoría y minoría, la del control, la de la legalidad y sobre todo la de la responsabilidad.⁷ La única forma para que sobreviva la democracia en Sinaloa será a través de nuevas reglas del juego.

La política que ahora ha de ejercerse en el país debe ser con respecto a un espacio de alianzas fluidas; en los años del PRI-gobierno en México —que sigue en Sinaloa— no están presentes

el consenso ni la importancia de la mayoría. No se requería de acuerdos ya que el poder radicaba en el Ejecutivo y con la mayoría de este partido en el Congreso, bastaba que el Ejecutivo dictara las órdenes para que éstas fueran aprobadas y llevadas a cabo. Con respecto a lo anterior se considera que es mucho más importante que los gobiernos estén divididos. La coexistencia de diferentes ejes de acción y objetivos generales que abarquen las necesidades de todos los ciudadanos en su totalidad representa —o debería representar— una responsabilidad política en mayor grado, como ahora sucede en Sinaloa. Al estar el Congreso dividido, existe diversidad a la hora de tomar decisiones para la creación de leyes, determinación de acciones de gobierno, todo lo cual se debe a la alternancia que se dio hace apenas dos sexenios en México.

Indudablemente el presidencialismo que se dio en México aún representa una razón de peso para que la mayoría piense que el camino que lleve a una verdadera transición será muy difícil y sobre todo lleno de conflictos.

La corresponsabilidad es esencial para darle asentamiento al nuevo régimen político y el estado de Sinaloa, más específicamente el municipio de Culiacán, está utilizando la corresponsabilidad para poder trabajar con objetivos claros en la búsqueda de resultados específicos. Esta corresponsabilidad no sólo se da entre los actores políticos, élites y los principales grupos de poder, sino que con ella se está apoyando una cultura en donde los ciudadanos culiacanenses participen en conjunto con las autoridades de este municipio.

El dilema de la transición mexicana se presenta con un acertijo indescifrable: la única forma de transitar es negociando, pero los arreglos institucionales en los que el proceso político tiene el lugar obstaculizan enormemente la negociación.⁸

Como bien sabemos, para ser considerada como tal, la democracia tiene como principios fundamentales la negociación, la legitimidad para promover el diálogo y a la vez el consenso, ya que éstos ayudan a que cuando se tenga un problema o un contratiempo que no esté previsto en las acciones públicas, éstos lleguen a tener arreglos más eficientes que las soluciones que pudieran alcanzarse sin un acuerdo consensual.

Cuando se consiga llegar a acuerdos a través del consenso y que esto se haga una costumbre, se podrá decir que las nego-

ciaciones, sanas y libres de belicosidad, se habrán convertido en parte de la estructura nacional y que entonces el país va encaminado hacia mejores resultados.

Un sistema político se encuentra en peligro cuando se polariza en torno a diversos grupos claramente antagónicos,⁹ ya que esto propiciará que la sociedad tienda permanentemente a entrar en conflicto, lo cual desembocará en una desmesurada inestabilidad y la estructura que se haya logrado se destruirá.

Los partidos políticos tienen una tarea que consiste en incluir los intereses, diversos, generales y específicos a la vez. Sólo así sabremos si estamos ante una democracia; no se trata de que quieran desaparecer a sus contrincantes sino que lleguen a un acuerdo y de esta manera permitir que la sociedad decida en las urnas cual es el de su preferencia de acuerdo con sus necesidades, dejando en claro que los partidos no deben dejarse llevar por populismos que solo afectan la democracia del estado de Sinaloa.

Como bien dijo Octavio Paz: lo que necesitamos es una verdadera reconciliación nacional. Requerimos el encuentro franco entre los actores de la vida pública.¹⁰

Mucho tiene que ver el rol que desempeñan las élites conformadas por los partidos políticos y los políticos mismos; dependerá de quién tenga mayor jerarquía, el líder que lleve a los demás por el camino a la democracia para que ésta funcione de manera adecuada.

El liderazgo puede ser decisivo para apuntalar o frustrar un proceso de cambio político.¹¹

Por lo tanto el rol que desempeñan él o los líderes significará una acción determinante para la vida política del estado de Sinaloa.

Es deseable que en México contemos con una clase política sensata, responsable y moderada que compita con lealtad y aprecio el valor y la conveniencia para darle continuidad institucional a la transición.¹² Asimismo, lo anterior puede aplicarse de igual forma para el estado de Sinaloa, pues como bien menciona Sergio Jacobo, lo mejor para el país y cualquier estado –en este caso Sinaloa– es una clase política que actué con responsabilidad y que medite las acciones que se han de llevar a cabo para que de esta manera la democracia y la credibilidad del gobierno no se queden estancadas.

El problema radica en que es casi imposible que los partidos o los principales actores se pongan de acuerdo en algo, específicamente hablando de los objetivos que giran en torno a las necesidades del estado sinaloense, lo que origina un estancamiento en la práctica política y, por ende, en el proceso de transición.

Los partidos políticos y quienes los integran están más preocupados por sus contrincantes, por la manera en que van a vencerlos y por las estrategias que utilizarán para quedar como favoritos, en vez de preocuparse por lo que es verdaderamente importante y lograr ponerse de acuerdo a fin de lograr que, con la unión de fuerzas y aunque no sean de el mismo partido, se tengan mejores satisfacciones a la hora de ver los resultados, pues el triunfo de los candidatos no depende de la actuación de su contrincante sino que en gran medida son los ciudadanos a la hora de votar los que determinarán quién gana y quién pierde.

Cuando los ciudadanos pierden la confianza en los partidos y los actores políticos lo han perdido prácticamente todo, ya que la confianza es fundamental para llevar a cabo las acciones de cualquier ámbito, ya sea social, económico o cultural y para resolver los conflictos políticos.

La incapacidad de gobernar, sujeta a la desconfianza, las nuevas estructuras de gobierno difíciles de aplicar, los pleitos entre los principales partidos políticos y el desacuerdo en los niveles de gobierno, entre otras cosas, llevan a la ingobernabilidad, que es un problema que pesa, puesto que no se está trabajando en los principales ejes de acción, o peor aún, en ninguno.

En las etapas de instauración y consolidación de un nuevo régimen se produce frecuentemente un déficit en el desempeño gubernamental.¹³

Es precisamente por ello que se retoman las palabras de Norbert Lechner: Tenemos que ocuparnos de un problema de fondo, que consiste en hacer eficiente a la democracia.¹⁴

Necesitamos mantener y ampliar la capacidad de gobernar.¹⁵

Muchas personas se han disputado el poder a lo largo de la historia de México y de cualquiera de los estados —como lo es en el caso del estado de Sinaloa—, pero en muchas ocasiones cuando llegan al poder se olvidan de su verdadero trabajo y de su principal objetivo, que es el de sacar adelante a la población

que votó por ellos, a través de estrategias favorables, sin desatender ningún rubro y dando prioridades a los problemas que sobresalen en el país. Pero estos políticos que alcanzan el poder en la mayoría de los casos desvían sus orientaciones hacia sus propios intereses y no a los de la sociedad.

Para cumplir con las propuestas que se han hecho a los ciudadanos, para legitimizar la democracia y darle seguimiento a la transición, no basta con que existan instituciones que regulen y amparen reglas; debería también existir una evaluación de esas reglas y un seguimiento para analizar si están cumpliéndose o no. No basta con que existan todos los lineamientos para que una democracia funcione, sino que además hay que hacerla funcionar mediante la eficiente gobernabilidad.

Si las élites políticas pierden de vista tal situación y sólo persiguen sus intereses particulares, la democracia irremediablemente se deteriora,¹⁶ ya que si sólo piensan en ellos no estarán gobernando Sinaloa, sino que únicamente gobiernan para sus intereses, lo que atraerá conflictos que darán origen a una ingobernabilidad y una imposibilidad para ejercer cualquier tipo de función pública.

Se supone que en las democracias contemporáneas los actores políticos deben de tener como fin el de gobernar, y sobre todo deben ser de mente abierta y racional para así lograr un acuerdo con los demás contrincantes. Si no hay una estructura de alianza la gobernabilidad es imposible.¹⁷

Desde el punto de vista de Sergio Jacobo, un acuerdo por la estabilidad democrática en México debe sustentarse en tres aspectos medulares, que serían los siguientes: Las reglas para el funcionamiento de las instituciones gubernamentales; los procedimientos para la elaboración e implementación de políticas públicas y el perfil de la cultura cívica.

Algo que principalmente falta en Sinaloa es la cultura política, la cual es definida como el conjunto de orientaciones psicológicas de los miembros de una sociedad, que implican concepciones y juicios de valor sobre cómo la autoridad debe establecerse, así como actitudes con respecto al sistema político.¹⁸ La cultura política que se tiene en Sinaloa arrastra dos vertientes: la que tiene aspectos antiguos y la que contiene aspectos modernos, dos visiones que no son del todo compatibles y prácticas de la cultura política que desde años anteriores se vienen arrastrando.

La inestabilidad es un factor que afecta el avance de la cultura política, las malas costumbres, aunadas a la falta de diversidad y el pluralismo entre la sociedad sinaloense hace que se ponga en riesgo todo lo que se ha logrado avanzar en cuestión de cultura política en el estado de Sinaloa.

Las élites deben actuar responsablemente, acatando los valores que existen y que se han ido deteriorando con el paso del tiempo; valores como el diálogo y el consenso. Aprender a ser tolerantes como representantes del poder que rige a Sinaloa y fomentar el pluralismo es por demás importante para que la cultura política florezca en Sinaloa.

Otra condición importante para el buen funcionamiento y desarrollo de Sinaloa indudable e inevitablemente es la gobernabilidad, que dentro de sus aspectos generales debe tener como prioridad atender las necesidades y exigencias de la sociedad, es decir, todo aquello que la población de un estado o país tiene como elemento esencial para lograr su desarrollo en cualquier rubro, ya sea económico, político o social. Otro aspecto a destacar es el poder de acción y la capacidad de respuesta que las autoridades tengan para cumplir con estas exigencias.

El gobierno tiene que trabajar para cumplir las demandas de la sociedad, sí no todas, sí por lo menos la mayoría de éstas, las prioritarias para la vida de los sinaloenses. El problema es que los sinaloenses, como el resto de la población, tiene la idiosincrasia de que el gobierno posee el poder para resolver todos los problemas existentes y estas demandas en muchas ocasiones resultan exageradas. Se espera demasiado, lo que acarrea otro problema, porque los políticos de los principales partidos prometen y prometen y muy pocas veces cumplen con todos los sueños que les han implantado a los sinaloenses. Esto puede verse como un acto de irresponsabilidad puesto que los ciudadanos están escuchando lo que quieren escuchar de los políticos, cuyas promesas tienden a quedarse así, en promesas.

Indudablemente los medios de comunicación influyen en las personas y esto causa mucha polémica, al grado que los ciudadanos se rehúsan a ir a votar. Se está perdiendo la credibilidad en el sistema político mexicano y por ende en la democracia. En parte, este fenómeno es también debido a la influencia que tienen los medios de comunicación en la sociedad sinaloense, ya que no pierden el tiempo para mostrarle al electorado todas las

fallas e incumplimientos por parte de los partidos, derrumbando así los sueños de los sinaloenses.

Día a día las necesidades y exigencias de la sociedad sinaloense son mayores, pero no se dan cuenta de que el sistema político no es un ser supremo que resolverá todos los problemas con tan sólo desearlo, sino que el sistema político en México y al mismo tiempo en Sinaloa no es más que un medio para transformar ciertas clases de insumos (demandas y apoyos) en un determinado tipo de productos (acciones y decisiones). Tal como lo menciona David Easton.¹⁹

El sistema político se inmoviliza por las exigencias tan amplias y contradictorias que formulan los distintos grupos de la sociedad civil. Para atender esa sobrecarga, el sistema responsable responde usualmente con un incremento al gasto público, lo que estimula las tendencias inflacionarias de la economía, lo cual genera una crisis fiscal.²⁰

Cuando se aumenta la incredulidad de los votantes se tiene como resultado la decepción y esto genera un debilitamiento de la democracia y con ello la descomposición de un sistema político que apenas va tomando fuerza y que en su instauración no está dando buenos resultados.

La ingobernabilidad es provocada por muchos factores y problemas que hasta el día de hoy no se han podido resolver de manera satisfactoria en la sociedad sinaloense. Uno de ellos es la inseguridad pública, un problema que ha perseguido siempre a Sinaloa y que en los últimos años ha cobrado mayor fuerza. La violación a los derechos humanos ha llevado a que los sinaloenses se sientan desamparados aun por las propias autoridades, al grado de sufrir desigualdad y estar expuestos a la violencia política sin que haya nadie que pueda defenderlos. El narcotráfico no se ha instalado únicamente en Sinaloa, pero sí es uno de los estados más afectados por este problema, dando mayores elementos para crear una sociedad vulnerable, sin contar que el no combate al narcotráfico acarrea problemas de mayor densidad como son la delincuencia y la impunidad.

La ineficacia del gobierno es lo que lleva en Sinaloa a la percepción de falta de legitimidad, aunado a esto el aumento de todas las exigencias de la sociedad sinaloense que se quedan sin cumplir, y no se les puede juzgar por que día a día tengan mayor número de exigencias, ya que los sinaloenses así como

las sociedades de todo el país tienen derecho a tener una mejor calidad de vida. Es obligación del gobierno del estado proporcionarles o por lo menos fincarles los mecanismos para que esto suceda.

La irresponsabilidad de los políticos es prometer y no cumplir, pues dejan fuera muchos aspectos que son por demás importantes, como el no tener recursos para cumplir con las promesas y es ahí donde se genera el conflicto.

Como bien nos dice Enrique Krauze: la democracia no es un camino para lograr por ensalmo la solución de los agudos problemas del país, sino que sólo encarna el método, racional y civilizado, para conocerlos y buscarles alternativas de satisfacción.

No hay sistema político perfecto, si bien es cierto que la democracia es uno de los sistemas políticos que mejor ha funcionado en muchos países y el mejor que ha tenido México, éste no puede resolver todos los problemas que existan en un país o en un estado, ya que nunca se podrá tener la completa cobertura de los problemas que existen en una población.

La legitimidad representa el paso para la estabilidad, que es indudablemente lo que representa la guía para el ejercicio del poder.

La gobernabilidad es una cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan dentro de su espacio de un modo estimado generalmente como legítimo para la ciudadanía.²¹

Es por eso que la legitimidad debe perdurar como elemento esencial para la sobrevivencia de la democracia.

Existen tres tipos de dominación legítima: de carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad de ordenamientos estatuidos y de los derechos de mando de los llamados por esas disposiciones a ejercer la autoridad. (Autoridad legal); de carácter tradicional, que se basa en la santidad de las tradiciones que rigen desde tiempos lejanos y en la legitimidad de los señalados por dicha tradición para ejercer la autoridad (Autoridad tradicional); de carácter carismático, que se apoya en la entrega extraordinaria al heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella dictadas (Autoridad carismática).²²

Y es que el logro de la legitimidad sólo exterioriza el avance que se tiene con la implementación de la democracia. Es decir

que es mejor que el sistema político anterior.

Cuando los ciudadanos aceptan las normas y reglas –y no sólo la sociedad sinaloense sino también las élites– estamos hablando de un régimen democrático. Y no estamos hablando únicamente de aceptar todo tipo de reglas y normas, la verdadera función es llevarlas a la práctica.

La eficacia del gobierno es lo que marcará la tendencia de la sociedad sinaloense. Si se cuenta con gobernantes eficaces se gana credibilidad y por consecuencia se abre el paso para una verdadera democracia. Pero si no hay eficacia la legitimidad es la que se verá fuertemente impactada y quedará en desventaja.

La eficacia no es otra cosa que la capacidad que tiene un gobierno para poder encontrar soluciones a los problemas públicos en tiempo y forma, de manera que se atacarán los problemas con mayor impacto y con mayor relevancia para tener los resultados deseados.

Si no se tiene eficacia se puede decir que el gobierno no está funcionando, pues no produce efectos; la sociedad no estará conforme y eso se apreciará en las siguientes elecciones en las cuales se tenga que elegir a los próximos gobernantes.

Conclusiones

Los nuevos escenarios políticos de Sinaloa deben estar basados en la legitimidad y en la diversidad, para que así los ciudadanos sinaloenses voten con más credibilidad y lejos de que aumente el número de personas que dejen de votar, todos los votantes acudan a las urnas el día de las elecciones de cualquier índole.

Lo más importante es que en Sinaloa se tiene todo para lograr un desarrollo a través de las nuevas estructuras, las nuevas reglas que a su vez se tienen que acatar y ser aplicadas tanto por los ciudadanos como por las élites.

En Sinaloa aún queda mucho por hacer en cuanto a cuestiones de democracia. Los partidos políticos que se encuentran en los primeros lugares de popularidad entre la gente deben luchar por seguir creciendo dentro de la democracia y lograr que la credibilidad por parte de la sociedad sinaloense no se pierda sino que, por el contrario, aumente cada vez más. Este propósito se logrará si los diferentes líderes de los partidos

políticos aceptan trabajar en pro del estado de Sinaloa y aceptan el término consenso entre ellos.

Lo anteriormente mencionado será la única manera para que no se pierda la gobernabilidad en Sinaloa y así se pueda llegar al desarrollo en los aspectos fundamentales.

Hacer promesas sin fundamento es otro aspecto al cual no deben recurrir los partidos políticos ya que sólo provoca desaliento y por lo tanto generará inestabilidad en el sistema político sinaloense.

NOTAS

1 Sergio Jacobo Gutiérrez, *Transición Democrática y Gobernabilidad*. Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1998, pág.18.

2 *Ibid*, pág.19.

3 Luis C. Salazar, "Los partidos después de las elecciones". En *Cuaderno de Nexos*. Revista Nexos Núm.236. agosto 1997, pág. 1.

4 Dankwart A. Rustow. "Transiciones ala democracia: hacia un modelo dinámico". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Publica, 1992, pág. 165-175.

5 Guillermo O' Doncel y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario/4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona, Paidós, 1994, pág. 105.

6 Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pág. 14

7 Humberto Cerroni. *Reglas y valores en la democracia*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ Alianza, 1991. Colección *Los Noventa* Núm. 80, pág. 191.

8 Alonso Lujambio. "Régimen Presidencial, democracia mayoritaria y dilemas de la transición". El Colegio de México *I Fideicomiso Historia de las Américas*. 1994, pag. 77.

9 Robert A, Dahl. *La Poliarquía. Participación y Oposición*, México. Red Editorial Iberoamericana, 1996, pág. 101.

10 En Sergio Jacobo Gutiérrez, *Transición Democrática y Gobernabilidad*, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1998, pág. 38.

11 Juan J. Linz. *La quiebra de las democracias*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ Alianza, 1990, Colección *Los Noventa* Núm. 37, pág. 16.

12 En Sergio Jacobo Gutiérrez, *Transición Democrática y Gobernabilidad*, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1998, pág.39.

13 Sergio Jacobo Gutiérrez, *Transición Democrática y Gobernabilidad*, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1998, Pág.43.

14 *Ibid*, pág.44.

15 Yehzkel Dror. *La capacidad de gobernar. Informe al club Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 39.

16 Sergio Jacobo Gutiérrez, *Transición Democrática y Gobernabilidad*, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1998, pág.51.

17 *Ibid*, pág. 52.

18 Gabriel A. Almond y Sydney Verba. *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press, 1963, pág.14.

- 19 En Sergio Jacobo Gutiérrez, *Transición Democrática y Gobernabilidad*, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1998, pág.64.
- 20 James O' Connor. *The fiscal crisis of the state*. New York, St. Martin's Press, 1973.
- 21 Xavier Arbos y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, Siglo XXI, 1993, pág.13.
- 22 Max Weber. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pág. 172.

BIBLIOGRAFIA

- Sergio Jacobo Gutiérrez, *Transición Democrática y Gobernabilidad*, Sinaloa. Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1998.
- Luis C. Salazar, "Los partidos después de las elecciones". En *Cuaderno de Nexos*. Revista Nexos Núm.236. agosto 1997.
- Dankwart A. Rustow. "Transiciones ala democracia: hacia un modelo dinámico". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
- Guillermo O' Doncel y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario/4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona, Paidós, 1994.
- Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Humberto Ceroni. *Reglas y valores en la democracia*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ Alianza, 1991. Colección Los Noventa Núm. 80.
- Alonso Lujambio. "Régimen Presidencial, democracia mayoritaria y dilemas de la transición". El colegio de México *IFideicomiso Historia de las Américas*. 1994.
- Robert A. Dahl. *La Poliarquía. Participación y Oposición*, México. Red Editorial Iberoamericana, 1996. .
- Juan J. Linz. *La quiebra de las democracias*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ Alianza, 1990, Colección Los Noventa Núm. 37
- Yehzkel Dror. *La capacidad de gobernar. Informe al club Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Gabriel A. Almond y Sydney Verba. *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press, 1963.
- James O'Conno. *The fiscal crisis of the state*. New York, St. Martin's Press, 1973.
- Xavier Arbos y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, Siglo XXI, 1993.
- Max Weber. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.



Sinaloa y el laberinto de la democracia extraviada: Retos y perspectivas para el desarrollo

1. Introducción

La indiscutible relación que existe entre los términos de sociedad, instituciones y democracia nos lleva a analizar descriptivamente dichos conceptos de manera tal que el impacto de éstos se refleje en el desarrollo de las ciudades consideradas democráticas; para efectos de este trabajo delimitaremos el estudio al caso de Sinaloa, determinaremos la calidad de las instituciones, el nivel de participación ciudadana y el tipo de democracia que se practica en la localidad.

Pensar desde la perspectiva del análisis democrático vincula la capacidad de desarrollo de una localidad directamente con la calidad de vida de los ciudadanos, el carácter social de la política, entendiéndose como aquellas prácticas que relacionen a la sociedad con los actores e instituciones gubernamentales; nos referimos también al conjunto de normas y reglas que se expiden, así como a su cumplimiento, es decir, nos referimos directamente a la calidad de ciudadanía.

Por lo tanto el vínculo entre democracia y ciudadanía es íntimo, sin embargo, en los procesos de democratización de los países latinoamericanos se ha excluido a la sociedad en el forjamiento de ésta. Para establecer los parámetros de desarrollo entonces debemos comenzar por definir lo que ciudadanía representa. Podríamos únicamente abocarnos al conjunto de derechos y obligaciones que se adquieren por el hecho de ser reconocido como ciudadano, pero pareciera que es una defi-

nición inconclusa, por lo que podríamos incluir una definición con mayor amplitud: "La ciudadanía no es sólo un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino una identidad, la expresión de la pertenencia a la comunidad política... el desarrollo de la ciudadanía es lo que ha permitido el fortalecimiento de los sistemas democráticos... la relación entre derechos y ciudadanía es tal que sin la conciencia de los primeros no es posible la segunda" (Ceja: 2005). Al considerarlo como una cuestión de identidad, la estructuración democrática debe respaldarse con instituciones que representen los ideales y compromisos sociales que promuevan la participación ciudadana y la transparencia gubernamental.

Para Anthony Giddens, una institución es "una práctica social extendida en el tiempo" y por consecuente define a la sociedad como "una serie de actividades y prácticas que la gente lleva a cabo, pero que al mismo tiempo reproducen a grandes instituciones".¹ La expresión amplia de eficacia institucional en términos de ciencia política radica entonces en el reflejo de la sociedad en la vida institucional. Sin esto, hablaríamos entonces de un Estado sin carácter democrático y consecuentemente sin capacidad de desarrollo a partir de la base social.

Finalmente, esta serie de definiciones nos lleva a la estructura de la democracia, que por sus raíces etimológicas nos remontan a la definición griega "poder del pueblo"; pero cabe mencionar que en los nuevos modelos democráticos encontramos una serie de características que se diferencian unas de otras. David Held la clasifica en tres: 1. Democracia directa o participativa, 2. Democracia representativa o liberal, 3. Modelo unipartidista.² Dentro de la clasificación ubicaremos a México en la democracia representativa por tener un sistema de gobierno basado en funcionarios electos.

Partiendo entonces de lo antes expuesto, la manera de consolidar el desarrollo de cualquier localidad con una democracia representativa deberá basarse en la libre elección de representantes bajo un modelo electoral que incluya diferentes opciones y corrientes ideológicas; una serie de instituciones que reflejen el quehacer de la sociedad, así como un conjunto de valores ciudadanos que fomenten la participación más allá del ámbito electoral y que se logren vincular todos los aspectos que conlleva una verdadera ciudadanía para entonces encontrar la identidad

social que determinará el modelo de gobierno que se requiera en cualquier localidad de la que se hable.

2. Sinaloa y el presidencialismo priista

Durante 68 años el sistema político mexicano estuvo sometido por un partido, durante este lapso la democracia resultaba ser sólo un término que se manejaba dentro de las instituciones políticas, pero al cual no se le daba uso; Sinaloa como todos los estados de la República Mexicana estuvo bajo el control de un régimen presidencialista encabezado por el Partido Revolucionario Institucional; las decisiones se tomaban de manera centralizada, puesto que la figura del Ejecutivo poseía una gran fuerza en comparación con los dos poderes restantes, esto debido a la fuerte influencia que ejercía en el Poder Legislativo. La durabilidad de la supremacía priista radicaba en que el presidente era el líder del partido, por consiguiente, los legisladores vinculaban sus decisiones directamente en la postura del presidente, así se permitía que dictara los lineamientos de las políticas federales, estatales y municipales. Fue en esta época cuando el gobierno deja de ser un gobierno imparcial, enfocado en las necesidades generales, y se convierte en beneficiario de un partido político, el cual dominaba las esferas políticas y sociales del país. Fue una época donde el corporativismo, compadrazgo y corrupción formaban parte muy clara y evidente del sistema político mexicano.

El hecho de ser un Estado centralizado, restó autonomía a los gobiernos estatales y municipales, generando una práctica demagógica gubernamental; los estados dependerían completamente de las decisiones federales, además que la presión partidista se ejercía en todos los órdenes de gobierno, provocando que los fallos se ligaran directamente con la postura del partido, es decir, la postura de la figura presidencial; pensar en acciones contradictorias a lo estipulado por la federación ponía en riesgo incluso la durabilidad de los funcionarios en sus cargos.

Fue una época donde el desarrollo de la ciudadanía, las instituciones e incluso la propia democracia parecía ser imposible de lograr; existía represión por parte del gobierno a todos los que mostraran posturas subversivas, donde las elecciones sucedían como una simple faramalla partidista, sin competencia real que

intentó demostrar al resto del mundo una incipiente, pero ficticia democracia a fin de cuentas, los procesos electorales eran actuaciones políticas, sin opción a la transición, sin oportunidad de hacer política de manera distinta. Sinaloa no fue la excepción de la práctica antes expuesta, no podemos hablar de un verdadero desarrollo en la región cuando no existía autonomía en las decisiones de los gobiernos en turno.

Actualmente, la preponderancia del Partido Revolucionario Institucional se mantiene firme, registrando un incremento de afinidad a partir de las elecciones del 2001, la brecha que existe entre el PRI y el resto de los partidos sigue siendo significativa. Pareciera entonces que la transición federal vivida en el 2000 con el arribo de Vicente Fox a la presidencia, permitió al PRI arraigarse una vez más en el estado debido a los malos resultados del gobierno panista.

Resultados de la elección de diputados locales
por el principio de mayoría relativa ³

	PRI		PAN	
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje
2007	430,229	50.3%	308,798	36.16%
2004	428,232*	47.22%	350,934	38.69%
2001	373,312	45.91%	229,301	28.2%
Promedio		47.81%		34.35%

* Se consideraron en conjunto los resultados del PRI y la alianza "Mazatlán nos Une".

Resultados de la elección de presidentes municipales⁴

	PRI		PAN		PT	
	P. Municipales	Porcentaje	P. Municipales	Porcentaje	P. Municipales	Porcentaje
2007 ⁴	16	88.88 %	2	11.11%	0	0
2004 ⁵	12	66.66%	6	33.33%	0	0
2001 ⁶	14	77.77%	3	16.66%	1	5.5%

En los últimos tres periodos legislativos del estado de Sinaloa, la representación ha estado controlada por la fracción priista. A pesar de haber vislumbrado una posible transición hacia la izquierda en el 2001 con el triunfo del Partido del Trabajo en la presidencia municipal de Mazatlán, dicha presencia pierde fuerza, otorgándole lugares al Partido Acción Nacional que tres años después se colocaría en la cabecera de 6 municipios; sin embargo, en las elecciones llevadas a cabo en el 2007 figura de nuevo el éxito partidista del Revolucionario Institucional, con el control casi absoluto de los municipios y la mayoría en el congreso local. Pareciera entonces que el fantasma de siete décadas permanece latente en la práctica política de Sinaloa.

3. Democracia en Sinaloa: utopía o realidad

Desde el punto de vista institucional, la democracia encuentra su punto máximo en el estado de Sinaloa con la creación del Consejo Estatal Electoral en 1992. La Ley Electoral del Estado de Sinaloa, promulgada en ese año, en su artículo 47, dispuso que la organización de las elecciones fuera una función estatal ejercida por un conjunto de cuatro instituciones: El Consejo Estatal Electoral, como órgano superior de dirección; los consejos distritales, los consejos municipales y las mesas directivas de casilla.⁸ Partiendo de esta visión podemos encontrar que las instituciones comienzan a "socializarse", es decir, se crean órganos consultivos y de participación ciudadana que necesariamente provocan el acercamiento de la sociedad en la vida política; es un efecto real en Sinaloa debido a que "las últimas 2 décadas han sido ricas luchas y esfuerzos por elevar a la sociedad a planos de autonomía, independencia, responsabilidad y esfuerzo compartido pugnando por ser un sujeto y beneficiario de su propia obra".⁹

Con el surgimiento del Consejo Estatal Electoral en el estado se vislumbró lo que sería el comienzo de la democracia en Sinaloa. Una democracia en la que las elecciones fueran solamente una parte del proceso y los ciudadanos ejercieran sus derechos y cumplieran con sus obligaciones; que fomentara no sólo la participación electoral, sino la ciudadanía informada e interesada, no únicamente por las elecciones, sino también por los asuntos públicos y políticos. Una realidad donde "los miembros de la sociedad sinaloense aspiraran al desarrollo,

el progreso, a la justicia, a la democracia; donde existiría una ciudadanía que tiene como imperativo transformar al pueblo en actor y en sujeto con voluntad, vocación y pasión para construir la democracia".¹⁰ Una democracia que siempre fue anhelada y que con esto se convertiría en realidad, la cual ayudaría al estado a tener un desarrollo más rápido en todos los aspectos de la vida política y ciudadana.

Otra institución que ayuda al desarrollo de la democracia y ciudadanía en Sinaloa, pero sobre todo genera confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, demostrando defender los intereses reflejados en las urnas es el Tribunal Estatal Electoral: "el día 6 de mayo de 1992, fue publicada en el periódico Oficial *El Estado de Sinaloa*, la reforma electoral que incluyó un nuevo Título Séptimo a la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, denominado Del sistema de impugnación, dando así origen al Tribunal Estatal Electoral, el cual desde esa reforma y hasta la actualidad es definido como un órgano jurisdiccional autónomo en su materia y facultado para resolver los recursos que se presenten. Este tribunal se integró originalmente por cinco magistrados, tres de ellos eran numerarios y dos supernumerarios; serían nombrados por el Congreso del Estado a propuesta del Gobernador".¹¹

Con la creación del Tribunal los ciudadanos tuvieron respuesta a sus exigencias: un órgano que vigilara el proceso electoral y que preponderara la práctica democrática, así como el hecho de legitimar las expresiones ciudadanas reflejadas en el voto, puesto que el Tribunal Estatal Electoral es el encargado de ratificar o no una elección, determinar si existieron anomalías, procesar impugnaciones y sancionar a los que atenten contra los procesos electorales. Para Sinaloa, contar con estas dos instituciones ha sido fundamental para su desarrollo en todas las esferas, debido a que "ha existido la necesidad de valorar a la sociedad, sus fuerzas, para darle viabilidad no sólo como proyectos de gobierno sino como proyectos de la sociedad, como formas de vida y destino que quieren los ciudadanos".¹² El ver a los ciudadanos no como un simple voto, sino como individuos comprometidos e interesados en el desarrollo de la vida política de su estado, los cuales están atentos a la actividad política de los actores gubernamentales, exigiendo en todo momento un nivel de transparencia que permita a los ciudadanos interactuar, conocer e indagar en los asuntos públicos de la localidad.

En efecto, los órganos consultivos y la procuración por la legalidad, están reivindicando varias décadas de prácticas demagógicas en todo el país, sin embargo, el poder ciudadano sigue estando estrictamente restringido; carecemos de distintas alternativas democráticas que involucren a los ciudadanos, como es el caso de la revocación de mandato, referéndum y plebiscito directo; convocatoria abierta para puestos administrativos, consejos consultivos ciudadanos, entre otros.

3.1. Participación Política: ¿Somos gladiadores o espectadores?

Para Anduiza y Bosch la participación política es elemental para el desarrollo de las sociedades modernas quienes la definen como "cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y sus resultados".¹³ La interacción política que se genere entre los ciudadanos determinará el interés que éstos tengan con respecto a los asuntos públicos. Los tres grupos en los que ubicaremos a los participantes de la vida política y también propuestos por Anduiza y Bosch, serán: apáticos, espectadores y gladiadores, donde los primeros no participan, los segundos únicamente contemplan la política y participan esporádicamente, y finalmente el tercer grupo corresponde a los que participan de manera activa y frecuente. Tomando en cuenta el hecho de que el abstencionismo en las elecciones puede derivarse de distintos factores, no únicamente de la apatía, sino de defunciones no registradas, cambio de entidad en la que se radica, imposibilidad física de acudir a las urnas, entre otros, de acuerdo con los datos del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, en las elecciones locales de 2007 se registró una participación del 48.14% del total del listado nominal, mientras que en 2004 fue de 55.21%, sumando esto a la proyección que se tiene para las elecciones de 2009 donde extraoficialmente, a nivel federal se espera una abstención alrededor del 65%, denotamos una tendencia popular hacia la apatía y descontento en materia de asuntos políticos.

Promover incentivos por parte de los actores gubernamentales para generar una mayor respuesta participativa es esencial, puesto que mientras se registre una menor participación, menores serán los alcances del cuerpo político para volverse

reflejo de las necesidades sociales. Por otra parte, el rasgo que puede considerarse primordial es el hecho de que la transición de partidos no se ha generado en el estado; el motivo principal es debido a que los electores siguen otorgándole su voto al partido que ha demostrado su hegemonía en la región.

Sinaloa es uno de los seis estados que no han vivido un cambio de partido en el poder, por lo que resulta alarmante considerando a la transición como una prueba de consolidación democrática. Si consideramos entonces que la participación va en descenso y los votos a favor de la bancada priísta aumenta, queda claro que la abstención o el rechazo a las urnas provocará que los votos duros o tradicionalistas que respaldan al Revolucionario Institucional generen un mayor impacto. Cabe señalar entonces que los que no participan son los que en el ámbito general de la democracia representativa, generarían la transición y apoyarían a la oposición, sea cual fuera ésta, dado que "la oposición desde hace diez años tiene un peso significativo en las elecciones, pero no tiene la representación que le corresponde a nivel Legislativo y Ejecutivo".¹⁴

3.2. Partidos Políticos: Gobierno y oposición

La oposición debe ser capaz de integrar las demandas con mayor peso social para entonces reflejarse como parte de la representación política de Sinaloa. Debemos tener en cuenta que "hablar de la oposición, sin asignarle la cuota de responsabilidad que tiene en los rezagos, vicios y deformaciones del sistema político, es un error. La oposición no debe colocar intereses particulares de partidos por encima de los reclamos sociales, la oposición es una fuerza significativa que puede, que debe manejar mejor el respaldo que un alto porcentaje del electorado le brinda".¹⁵ Si se llegase a consolidar en el estado una fuerza opositora que genere comunidad cívica, entonces hablaremos de una buena calidad de representación; si los partidos políticos, siendo oposición o no, se niegan a incluir en su práctica política el elemento social entonces estaremos muy lejos de legitimar del todo los procesos electorales y las acciones gubernamentales, provocando entonces un mal funcionamiento institucional. Para Robert Putnam¹⁶ el desempeño institucional conserva una relación causa-efecto con la actividad de la comunidad cívica; si

las prácticas políticas no se vuelven un ejercicio horizontal, no se generará ese estado de "preocupación cívica" y nos mantendremos bajo un ordenamiento vertical sin aspiraciones a juicios ni acciones colectivas.

La reinención de las políticas partidistas es evidentemente necesaria. Pareciera que el proceso democratizador en México se ha reducido a la versión minimalista de éste, nos hemos estancado en la perspectiva electoral sin tomar en cuenta que existen diversos factores que nos llevarían a hablar de nuestro país como una verdadera democracia. A pesar de esto, el ámbito electoral aún sigue viéndose como una serie de acciones mediocres y poco éticas, lo que evita que la transición tenga lugar, en el caso sinaloense existe una teoría del porqué: "la sociedad sinaloense en los últimos diez años se ha vuelto tan compleja que ante sus múltiples contradicciones y retos nuevos ya no bastan soluciones simples y superficiales a la aplicación de cualquier política sencillamente porque los márgenes de tolerancia para el abuso y la irracionalidad son ahora escasos".¹⁷

Generar un vínculo de confianza entre los ciudadanos y los partidos políticos es determinante para que entonces hablemos de identidades políticas y sociales como una misma: "para las instituciones y la sociedad sinaloense, en la medida en que la oposición no ejerza fuerza y no ocupe el lugar que le corresponde, defraudara a sus seguidores y no cumple a cabalidad social"¹⁸, los ciudadanos necesitan tener la certeza que su voto se verá reflejado en políticas públicas eficaces y eficientes, que sus necesidades básicas serán cubiertas.

4. Transparencia y rendición de cuentas: realidad o ficción

El derecho al acceso a la información es una tendencia que no puede evitarse, de acuerdo con Villanueva, para el 2001, cerca de 82 países habían adicionado esta característica a su Constitución.¹⁹ La importancia de tener una ley de transparencia radica en que funge como mecanismo para construir las condiciones que permitan una adecuada rendición de cuentas, lo que nos volverá sociedades democráticas. En Sinaloa se crea la Ley de Acceso a la Información Pública, que entra en vigor el 26 de abril de 2002 bajo la administración de Juan S. Millán Lizárraga.

Esta ley tiene como objeto "fijar los términos en que se garantiza y ejerce el derecho de acceso a la información pública como el correlativo al acceso y protección de datos personales, los que sólo serán limitados en los casos previstos expresamente por la Constitución como por esta Ley".²²

El acceso a la información es inherente a las sociedades democráticas, los ciudadanos tienen derecho a conocer ¿en qué se gasta el erario público? ¿Cómo toman decisiones los representantes? ¿Qué se hace en el gobierno? ¿Cuáles son los mecanismos que rigen la licitación de políticas públicas? Otro motivo es generar ciudadanos informados capaces de tomar decisiones pensadas y consecuentemente exigir a los representantes una mejor calidad gubernamental. En el artículo 4 de la Ley de Acceso a la Información Pública se menciona que "todas las entidades públicas están sometidas al principio de publicidad de sus actos y obligadas a respetar el ejercicio social del derecho de acceso a la información pública".²¹

Otra de las cláusulas indica que debe crearse un Comisión Estatal para la Información Pública que tiene por misión "garantizar el derecho de toda persona para acceder a la información creada, administrada o en poder de las entidades públicas en el Estado de las entidades públicas en el Estado de Sinaloa, bajo los principios de imparcialidad y profesionalismo, mediante acciones de difusión e investigación que permitan promover una cultura sobre el derecho de acceso a la información pública".²⁰ Esta comisión está encargada de promover la cultura de acceso a la información, y su principal función es que la información llegue a las personas que la solicitan.

Sin embargo, el acceso a la información tiene sus restricciones, debido a que tanto gobierno como instituciones tienen el derecho de no publicar información que éstos crean inconveniente, por lo que aún se conserva un apartado de información "reservada o confidencial". La confidencialidad se determina cuando se requiere información personal de los servidores públicos, puesto que el derecho a la privacidad es fundamental; la información se reserva cuando no es conveniente que se conozcan ciertos datos gubernamentales puesto que puede existir algún indicio de amenaza o inseguridad. Estas dos restricciones permiten a los funcionarios, gobierno, instituciones y partidos políticos ocultar información que debido a su contenido no es conveniente que se muestre.

La realidad en Sinaloa sobre transparencia y rendición de cuentas es que en la práctica es muy escasa, debido que si se pide acceso a cierta información los trámites suelen ser complejos y tardados, característica de la burocracia mexicana. También sucede que las peticiones no son válidas debido a que no entran dentro de la información pública que se puede mostrar. Las dificultades para acceder a la información, el hecho de que el ciudadano interesado deba realizar un escrutinio a fondo para conseguir información básica que debería estar publicada sin necesidad de hacer una solicitud, nos demuestra que carecemos de una cultura de rendición de cuentas. Transparentar las actividades del Estado es fundamental para consolidar la democracia, sin embargo, pareciera que el paso que dio México en el 2002 quedó inmediatamente truncado por los procesos administrativos que impiden que un ciudadano común y corriente sea capaz de exigir por la vía institucional una cuestión básica y constitucional: sus garantías individuales.

El camino a recorrer es largo y sinuoso, tratamos de introducir mecanismos de regulación democrática, eliminar la opacidad de los procesos políticos para invitar a los ciudadanos a ser parte de la vida democrática de la localidad. No podemos afirmar que esta ley ha sido en vano, sin embargo, no ha sido suficiente; las restricciones parecen ser mucho más fuertes que la voluntad de generar ciudadanía.

Por otro lado, los ciudadanos en Sinaloa no recurren de manera relevante a este derecho. Los casos son pocos, en el 2008 la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, recibió 52 solicitudes, mientras que en el 2007 únicamente fue de 28. A pesar de que el número ha aumentado, es evidente que existe un problema de comunicación entre gobierno y sociedad. Primeramente los cuerpos gubernamentales no proporcionan debidamente la información necesaria para que el ciudadano sea capaz de realizar una consulta, y por otra parte, los ciudadanos no contamos con la cultura democrática que nos permitirá inmiscuirnos en los asuntos públicos. Si no se exterminan las fisuras entre estos dos pilares democráticos será difícil concretar que el acceso a la información pública sea de verdad un instrumento para esclarecer la actividad gubernamental.

5. Conclusiones

En Sinaloa existe una aparente democracia, sin embargo las viejas prácticas y costumbres siguen apareciendo como parte de la cotidianeidad. El proceso que desarrollará todas las cualidades pertinentes en el estado para consolidar la democracia, es continuo, largo y laborioso, y necesariamente necesita estructuración institucional y la apertura a la participación ciudadana.

Existe una latente y alarmante necesidad de que el gobierno y los ciudadanos se comprometan a hacer un cambio de raíz; no basta solamente con tener instituciones que vigilen los procesos gubernamentales, sino que deben adecuarse las medidas necesarias para incentivar o castigar las acciones públicas, no basta que se les exija a los cuerpos políticos transparencia, si la información que se otorga dista de la realidad con la que se realizan las prácticas políticas. Estamos en una época donde la democracia necesita salir del estancamiento donde ha vivido los últimos años, puesto que la inactividad social en materia política está generando un distanciamiento preocupante, por lo que la calidad de democracia está en juego. Si bien continuamos con una práctica meramente electoral, primeramente no puede generarse un conformismo por ninguna de las vías, y basar nuestras decisiones políticas en una contienda por obtener la mayor cantidad de votos, así como el ciudadano no debe involucrarse en la política únicamente en tiempos de campaña.

La impunidad y corrupción son considerados como los pilares de todos los males que aquejan a México, y sería totalmente irresponsable determinar un sector culpable de esta situación; la realidad es que dichas costumbres son conservadas por considerarse como una tradición o práctica cotidiana; si bien podemos hacer juicios de valor con respecto a campañas sucias o la libertad otorgada a verdaderos criminales, deberíamos entonces colocar en una balanza el hecho de que estas acciones entran en la misma categoría junto con la "mordida" y, por qué no, "el hueso". Cambiar la realidad de México implica hacer efectivos nuestros derechos y obligaciones como ciudadanos, pero esto es una tarea ardua y de todos los días. Será una tarea bilateral que involucrará ciertos cambios.

Si bien la oposición resultaría una medida transitoria para la democracia meramente electoral, debemos tomar en cuenta los elementos antes presentados. La clave para alcanzar el desarrollo en Sinaloa se derivará de la buena relación entre gobierno y sociedad, a través de instituciones que representen a ambos, generen espacios interactivos, funcionales y educativos, que permitan al núcleo social sentirse parte de la esfera política, involucrarse e informarse; a su vez, las prácticas gubernamentales deben volverse más sociales, implementar mecanismos que permitan el acercamiento de la política a la gente, sacar de la opacidad los manejos internos, promover una cultura democrática en todas sus expresiones.

NOTAS

1 *La Constitución de la sociedad: bases para una teoría de estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu. 1995.

2 *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Estado cosmopolita*. Barcelona: Paidós. 1997.

3 Fuente: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

4 Fuente: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

5 2007. Por el PRI: Angostura, Sinaloa, S. Alvarado, Mocorito, Badiraguato, Navolato, Cosalá, Elota, san Ignacio, Concordia, Rosario, Escuinapa, Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán. Por el PAN: Choix y El Fuerte.

6 2004. Por el PRI: El Fuerte, Angostura, S. Alvarado, Mocorito, Badiraguato, Cosalá, Elota, San Ignacio, Escuinapa, Ahome, Guasave y Culiacán. Por el PAN: Choix, Sinaloa, Navolato, Concordia, Rosario y Mazatlán.

7 2001. Por el PRI: Choix, El Fuerte, Angostura, Mocorito, Badiraguato, Navolato, Cosalá, Elota, San Ignacio, Concordia, Rosario, Ahome, Guasave y Culiacán. Por el PAN: Sinaloa, S. Alvarado y Escuinapa. Por el PT: Mazatlán.

8 Véase en www.cee-sinaloa.org.mx/pagina.php?m_id=18, consultado el 19 de junio de 2009.

9 Rubén Rocha Moya, una visión plural. Véase en José Luis López duarte, *democracia y elecciones en Sinaloa; Sinaloa en la transición de 1992, una gran oportunidad*, editorial universidad autónoma de Sinaloa y el H congreso del Estado, primera edición, Culiacán Sinaloa, México, 1992, pp. 188.

10 *Ibid*, pp. 174

11 Véase en www.teesin.org.mx/resena.html consultada el sábado 20 de junio de 2009.

12 *Ibid*, pp.188.

13 *Comportamiento Político y Electoral*. España: Ariel. 2004.

14 *Ibidem*, pp. 189.

15 *Ibid*, pp. 192.

16 *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press. 1993.

17 *Ibíd*, pp.190.

18 *Ibíd*, pp.192.

19 *El Derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. México: Universidad Iberoamericana. 2001.

20 Ver en www.ceaiques.org.mx/fpdb/images/pdf/taipes.pdf?tree=77 consultado el 24 de junio de 2009.

21 *Ibíd*, consultado el 24 de junio de 2009.

22 Véase en www.ceaiques.org.mx/salima/display1.asp?func=display&resid=254&tree=58 consultado el 24 de junio de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

Andúiza, Eva. Bosch, Agustín. (2004). *Comportamiento Político y Electoral*. España: Ariel.

Giddens, Anthony (1995). *La Constitución de la sociedad: bases para una teoría de estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Estado cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

López Duarte, José Luis. (1992). *Democracia y elecciones en Sinaloa; Sinaloa en la transición de 1992, una gran oportunidad*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa y el H. Congreso del Estado.

Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

Villanueva, Ernesto. (2003). *El Derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. México: Universidad Iberoamericana.

OTRAS FUENTES

www.ceaiques.org.mx

www.cee-sinaloa.org.mx

www.teesin.org.mx

Los orígenes de la ciudadanía en Sinaloa

Introducción

Conocer y estudiar la importancia que tiene el origen de la ciudadanía en nuestra entidad es de primordial interés para el reconocimiento de la sociedad sobre el derecho de ejercer un sufragio, constituyente de uno de los mayores privilegios que se pudieron otorgar a todos. Lo anterior, gracias a una serie de cambios y reformas que a veces encontraron cierta resistencia, y que fueron también motivo de enfrentamientos violentos.

La historia de los sistemas electorales revelan un proceso importante que debemos conocer para valorar y analizar la forma en que éstos se desarrollan en la actualidad, para entender la importancia que tiene nuestra participación ciudadana en el ejercicio de los derechos cívicos. Por otra parte, no debemos entender la ciudadanía como una obligación, sino como un derecho ya que en su ejercicio estamos opinando, proponiendo e incluso cuestionando.

El proceso de la ciudadanía ha pasado por distintas etapas desde su aparición en la Constitución de Cádiz en 1812, según la cual sólo algunos varones podían ejercer ese privilegio; luego con el establecimiento del sistema republicano mexicano; posteriormente en las reformas constitucionales de 1917, hasta la verdadera universalidad del ejercicio del derecho al sufragio, en 1953, cuando se otorgó a las mujeres el derecho a votar, considerándolas institucionalmente como ciudadanas.

La ciudadanía no es un concepto y una aplicación de nuestro tiempo, sino que tiene un pasado que revela los ejercicios que en materia de participación ciudadana ejercieron los hombres del ayer y, aunque más recientemente, también las mujeres. Es importante destacar que es un derecho que surgió en el siglo XIX y que ha tenido una serie de transformaciones que se instituyeron en las constituciones locales. Para el caso de Sinaloa, el ejercicio del derecho ciudadano ha marcado la razón de la existencia de un sistema democrático que tuvo su origen hace más de un siglo. De tal forma, que en la actualidad la participación del ciudadano es fundamental en los organismos electorales.

Es necesario conocer la manera como se organizaban las elecciones en el pasado sinaloense, ubicando a las instituciones encargadas de que éstas se llevaran a cabo, la participación del ciudadano común y corriente, el nivel de interés de los mismos en asistir a las votaciones y el porcentaje de la población que podía ser elector, así como las anomalías que se presentaban en las elecciones, pues en el siglo XIX en Sinaloa y en México se vivió una etapa convulsa de rebeliones y reformas políticas.

Es importante también aclarar que había una buena parte de la población imposibilitada para mantener vigente el ejercicio de la ciudadanía, debido a los múltiples requisitos para obtenerla y no perderla, entre los cuales destacaban el de demostrar ser vecino de determinado pueblo o ciudad, tener un empleo u oficio honorable, cumplir con el pago de los impuestos y formar parte de las filas militares en caso de un llamado de las autoridades. Otro aspecto a valorar para ser ciudadano era la moral, porque en la Constitución de 1822 de Sonora y Sinaloa, los hombres que se separaban de su mujer legítima sin las formalidades de la ley perdían la ciudadanía, y no se diga los llamados vagos, señalados por no tener una residencia fija, ni trabajo. Además, la educación fue en algún tiempo requisito, pues era necesario leer y escribir para obtener la ciudadanía. Entre los grupos que definitivamente quedaban excluidos de este derecho estaban los sirvientes, pues se consideraba que dependían directamente del patrón, y las mujeres, que se decía estaban supeditadas a las decisiones del padre, los hermanos y posteriormente al marido.

Este conjunto de requerimientos plasmados sufrirán modificaciones con el advenimiento de la Revolución Mexicana al

surgir el sufragio universal, asentado en la Constitución de 1917. La nueva Carta Magna anula los llamados votos pasivos, en los que un grupo definía a un elector, mismo que obtenía el voto activo que se ejercía en las elecciones y da paso al surgimiento del llamado voto universal. Sin embargo las mujeres siguieron excluidas de tal derecho y tuvieron que pasar varias décadas hasta que 1952 se les dignificó como ciudadanas mexicanas.

1. La ciudadanía como concepto histórico y su inclusión constitucional en Sinaloa

El concepto de ciudadanía surge ligado a otros como soberanía, nación, patria, representación y estado, porque todos ellos constituyeron novedades del mundo moderno, que empezaron a tener auge a partir de los primeros frutos de la Revolución Francesa, con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, así como con la Constitución de los Estados Unidos de América, que declaró que el principio de toda soberanía reside en la Nación.

Fue en la Constitución de Cádiz en 1812 —para el caso de las colonias españolas— en donde por primera vez, se encontró el reconocimiento a la existencia del ciudadano. Así, el poder soberano que antes residía en el rey, se otorgó al pueblo. Con ello surgió la nueva forma de entender la soberanía como: atributo de la comunidad ciudadana, pueblo o nación.

Lograda la independencia de España, los países de América Latina, buscaron hacer valer sus derechos como naciones libres para no ser intervenidas, primero por la propia España, luego por Estados Unidos, Francia o Inglaterra; de tal manera que conceptos como ciudadanía y soberanía, componentes básicos del liberalismo, fueron adoptados y plasmados en las constituciones, y en ocasiones reinterpretados en discursos periodísticos o de presidentes, gobernadores, diputados y demás.

Desde la mencionada Constitución de Cádiz de 1812, era necesaria una idea de pertenencia a una identidad colectiva común de la nación con derechos universales, como propiedad, igualdad, seguridad y sufragio.¹ Los poderes locales aprovecharon a su manera este precepto de ciudadanía y asentaron algunos requisitos para definir quién era ciudadano, quién no y quién dejaba de serlo en determinado caso.

El ciudadano se fue construyendo a la par de las autoridades civiles, los valores públicos, lo cívico; todo esto implícito en un sistema de usos y costumbres, de formas de acción, dotadas de un sentido para hacer valer la razón de la existencia del poder estatal, la organización de la función pública como tal, el porqué, él para qué de su existencia, con el fin de resolver de manera pacífica las diferencias en sociedad.

En la Revolución Francesa, la cuestión de la ciudadanía estaba implícita por ser una revolución de la igualdad, que tuvo su origen en el odio a los privilegios, esto se conjuga con la reapropiación colectiva de la soberanía real para coronar al pueblo, es decir, que el derecho al sufragio es entendido como un derecho natural.²

En este marco, la institución de la ciudadanía ocupó un lugar central, porque se le otorgan derechos políticos al individuo y se le convierte en miembro de una comunidad. Así surgieron algunos procesos democráticos como las elecciones, el sufragio, las prácticas electorales y la opinión pública, facetas de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política.³

Estas formas de representación hicieron su aparición en la mayoría de las constituciones locales de los recientes estados federalizados en México, reafirmando la necesidad y existencia de los poderes emanados del voto, de las elecciones. Aunque no se agotó ahí, porque se estipularon derechos y obligaciones para todos, independientemente que fueran reconocidos o no como ciudadanos por el poder legislativo de las cámaras locales.

La mayoría de los estados de la República Mexicana asentaron en su Constitución local las formas de alcanzar la ciudadanía. Por su parte, el Estado Libre de Occidente compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa en 1825, estipuló en su primera Constitución los derechos políticos de los ciudadanos del estado, señalando que se necesitaba ser vecindado del estado y con veintiún años cumplidos o en caso de ser casado sólo dieciocho, también podían adquirir estos derechos los naturales de otras repúblicas americanas o territorios de la federación que hubiesen obtenido por el estado su Carta de Ciudadanía siempre y cuando demostraran tener alguna industria o capital por un lapso mínimo de dos años y fueran fieles a la nación y forma de gobierno.

Los extranjeros de cualquier país debían obtener del Congreso del Estado su Carta de Ciudadanía, la que podía ser solicitada

al tener cuatro años de residencia o bien dos si estaban casados con mujer natural del estado, o tener propiedad territorial, profesión o industria productiva.

La ciudadanía podía perderse según la Constitución en caso de adquirir naturaleza en un país extranjero, cuando sin permiso de los Estados Unidos Mexicanos se admitiese empleo, condecoración o pensión de un gobierno extranjero, y a los que fueren procesados por delitos, en caso de vender o comprar votos en las juntas electorales.

El ejercicio de estos derechos estaba negado para aquellos con incapacidad física o moral, por no tener veinte años cumplidos o por ser deudor a los caudales públicos. Estaban excluidos los ociosos y los vagos y moralmente los que anduvieran desnudos, a excepción de los indígenas hasta 1850. Los derechos se perdían al no acudir al llamado de las autoridades, al ser sirviente doméstico, al separarse de la mujer legítima sin las formalidades de las leyes o al ser considerado hijo ingrato (debiendo existir un juicio demandado por los padres) y finalmente, al no saber leer y escribir.⁴ Las intenciones tanto de liberales como de conservadores para mantener este último requisito, estuvo ligado a que las corporaciones civiles en donde estaba la clase indígena quedaran excluidas de este derecho.

La ciudadanía de acuerdo a las decisiones del gobierno y lo que la prensa expresa, empezó a replantearse como parte de una renovación democrática a partir de la Guerra de Reforma. Los postulados de la Constitución de 1857 y las leyes secundarias del periodo, se plantean de manera concreta cuando en la Carta Magna se consignan una serie de principios, otorgantes de legitimidad como gobierno emanado de la voluntad del pueblo, y de la soberanía del mismo. Esto compromete las aspiraciones para asegurar sin distinción de clases ni condiciones que los ciudadanos puedan disfrutar de cuantos derechos y garantías sean compatibles con el orden de la sociedad.⁵

La ciudadanía define, en particular, la naturaleza del vínculo del Estado y sus súbditos y era el eje de un modelo moral que exigía que el Estado respondiese a la voluntad general —o a un consenso formado por el público—, imponiendo la obediencia como contribución al bien común.⁶

Los liberales del periodo de la Reforma expresaron a la ciudadanía como un modelo de la Francia de la Ilustración, fincada

en los derechos del hombre; el ideal de ciudadanía descansó sobre los valores y supuestos del individualismo, porque antes que otra cosa, el ciudadano era un individuo y como tal la realidad básica de la vida social, era el valor, el producto idealizado de una configuración histórica que dependía del desarrollo del mercado y de la soberanía estatal.⁷

Durante el Porfiriato, la Ley Electoral de Sinaloa sufrió reformas. El 23 de septiembre de 1884, queda definida para los ciudadanos la obligación de asociarse para tratar asuntos políticos. Con esto, la forma de agruparse eran los llamados clubes políticos que muchas veces encabezaron seguidores de las corrientes políticas nacionales. Existía por ejemplo el Club Porfirio Díaz, que tenía directa participación en la propuesta de candidatos para elecciones locales y eran organizadores de una gran cantidad de eventos sociales con la intención de aglutinar intereses políticos.

Iniciada la lucha contra la dictadura porfirista y habiendo conformado en 1908 El Partido Antireeleccionista, Francisco I. Madero, que se oponía a la candidatura de Porfirio Díaz, llegó buscando adeptos en Sinaloa el 2 de enero de 1910, conformándose el Club Antireeleccionista de Mazatlán y el 6 de enero el Club Antireeleccionista de Culiacán, también con la presencia de Madero, por entonces candidato presidencial.

2. Vecindad: requisito, derecho o privilegio ciudadano

Uno de los requisitos para obtener la ciudadanía, al instaurarse constitucionalmente como derecho político, fue la residencia comprobada por la vecindad, misma que seguiría teniendo gran peso para la diferenciación entre ciudadanos y no ciudadanos, pues vagabundos y forasteros sin oficio ni propiedades comprobadas, jamás accedieron a este privilegio, lo que tiene una explicación que se remonta hasta la época colonial.

Así, en 1776, un diccionario de la lengua española define al ciudadano como el vecino de una ciudad que goza de sus privilegios y está obligado a sus cargas. No se pueden considerar ciudadanos los extranjeros, ni los vasallos del rey, ni los que dependen de un señor laico o eclesiástico en América, de un ha-

condado, o los que viven dispersos en el campo o en localidades sin estatuto político reconocido. Tampoco lo son, dentro de una ciudad los forasteros, o en los pueblos, los agregados.⁸

Los vecinos gozaban de un estatuto privilegiado, lo que se deduce en desigualdad obvia entre los que no eran ciudadanos. La desigualdad se dio también entre los vecinos mismos, incluso las propias ciudades tenían jerarquía de privilegios entre sí. Villas y pueblos, algunas de esas comunidades poseían fueros particulares, existía desigualdad porque dentro de una misma ciudad algunos vecinos poseían privilegios suplementarios, resultado de nobleza o de hidalguía.⁹

Muy diferente es el ciudadano que surge de manera progresiva en los textos constitucionales de la época revolucionaria y, sobre todo, el que definía la Constitución de Cádiz. En dicha Constitución de la monarquía española se adoptó la idea de la composición de la nación por individuos: "la nación española era la región de todos los españoles de ambos hemisferios".¹⁰

La ciudadanía obtuvo después de la Independencia rasgos precisos, los derechos políticos se le reconocen sólo a quien tiene el estatuto de vecino, quien los ejercía al sufragar como elector. Todas las leyes electorales, de 1812 hasta 1855, establecían una serie de requisitos para ser acreditado como ciudadano, como elector primario o secundario; el requisito primordial era ser vecino de una localidad y tener un modo honesto de vivir.¹¹

La vecindad siguió siendo de alguna manera la característica esencial de la ciudadanía, se mantuvo como requisito principal para ser elector, al ser fundamental la importancia al reconocimiento social de los grupos locales, que debían certificar, que el individuo viviera en una comunidad el tiempo que se requería, para que representaran a determinada comunidad en la votación indirecta. Así, Marcelo Carmagnani y Alicia Hernández, señalan que México nació a la vida independiente como una sociedad de sociedades, y que siguió siéndolo hasta buena parte del siglo XIX.

La instauración del sistema federal dejó en claro, desde la Constitución de 1824, las obligaciones y los derechos del ciudadano. En el periodo centralista de Antonio López de Santa Anna, se asignaron nuevamente cargas concejiles a los vecinos por parte de los alcaldes y de los ayuntamientos —de acuerdo a una ley del 20 de marzo de 1837— debido a la necesidad de pedir guías o bestias para bagajes requeridas para la policía.¹²

Pero, así como los vecinos tenían obligaciones con el gobierno también podían ejercer derechos, de tal forma que en 1854 en Mazatlán se presentaron solicitudes comunales de donación de terrenos para ejidos de la población, pidiendo además la aclaración de un nuevo impuesto sobre el carbón, madera y otros artículos por el uso de terrenos.¹³

Las definiciones en diccionarios de la época afirmaron que en la acepción *ciudadanía* se requiere del sujeto, *el ciudadano*, concepto que en 1849, se comprende de acuerdo al origen etimológico de la palabra: "vecino de alguna ciudad o la persona avecindada en ella", de tal forma que la residencia seguía teniendo gran peso. Desde el punto de vista político, el estatuto de ciudadano comprendía a toda persona con derecho de ciudadanía, esto es, a los privilegios, deferencias, opción al desempeño de los cargos públicos y otros que bajo ciertas condiciones reconoce, concede y garantiza la Constitución del estado así a los indígenas como a los extranjeros naturalizados y de residencia fija.

Se consideraba ciudadano no exclusivamente al residente de la ciudad, porque el vecino de cualquier población es también un ciudadano. No cualquiera podía alcanzar la ciudadanía, ya que los requisitos sólo posibilitaron a los hombres que tenían un estatus medio en la estructura social. No había ciudadanas (lo expresa un diccionario de la lengua española de 1849), porque las mujeres siguieron estando excluidas de este derecho reservado al género masculino.¹⁴

Fuera de lo que pudiera pensarse, la ciudadanía moderna, de la cual mucho presumían los liberales de la época de la Reforma, iba aparejada con una concepción corporativa o comunitaria de lo social. Una ciudad, un pueblo, un barrio, una comunidad, son cuerpos que constituyen la sociedad, el hombre se define a través de la residencia por su pertenencia a un grupo, a un estado, territorio o corporación. Todo aquel que no pertenecía a uno de estos grupos estaba fuera de la sociedad: vagabundos, mendigos, marginales de todo tipo.

Por último, hay que señalar que contrariamente al ciudadano moderno, componente individual de una colectividad abstracta —la nación o el pueblo—, el vecino es siempre un hombre concreto, territorializado, enraizado: se es vecino de esta ciudad o de esta otra. En esta pertenencia se basa su identidad y su orgullo.¹⁵

El peso de la vecindad siguió siendo importante, pues en

documentos de las décadas 1850, e incluso hasta 1870, los vecinos hacían peticiones ante las prefecturas sinaloenses, proponiendo en común la organización de comités de obras públicas, organización de fiestas como el carnaval o quién debería ocupar el puesto de policía de la ciudad, o bien solicitan donación de terrenos para ejidos o exoneraciones del pago de contribuciones o del servicio militar.¹⁶

Los vecinos denunciaban quejas contra autoridades, que podían ser contra el administrador de rentas, el prefecto, el síndico, el director político, contra impuestos municipales, contra un juez, o pidiendo se anulen las elecciones locales, para que se erija en municipalidad a alguna alcaldía.

En las quejas ante y contra autoridades, eran muchos los individuos que al manifestar sus inconformidades a veces personales y otras de afectación colectiva, se manifestaron como vecinos, aunque hubo otros que lo hicieron como ciudadanos. Lo anterior expresaba las diferencias entre ciudadanos y vecinos. Lo cierto, es que el derecho para opinar sobre tales o cuales situaciones, por la mala administración pública, o por un funcionario estatal o municipal que arbitrariamente decidía algo que les afecta, era para todos los vecinos, fuesen o no propiamente ciudadanos.

De esto se pueden ofrecer muchos ejemplos: vecinos de Escuinapa hicieron acusaciones contra el ex director político del mismo pueblo en febrero de 1867; las hubo también en Villa Unión contra el director político por tropelías e injurias. En noviembre de 1867 contra el recaudador de contribuciones por sus procedimientos al hacer efectivo el pago de sus adeudos; reclamaciones contra el director político de Quilá por no haber devuelto un caballo en julio 1869. Un individuo se manifestó por haber sido azotado en la plaza pública de Concordia por orden del prefecto, en noviembre de 1868; vecino de Culiacán emite una queja por el cobro de más que le pidió el juez civil al facultarle una bóveda para inhumación, en noviembre 1868. Incluso aparecen muchas quejas de mujeres, como la de una vecina de Escuinapa que se quejó contra el director político por actos arbitrarios en abril 1869; en Bamoa se manifestaron en contra del cobro que impuso el ayuntamiento para construir un edificio en abril de 1869; contra el prefecto de Cosalá se quejó el propietario Leonardo Aguilar porque repartió unos terrenos a indígenas en abril de 1869; un vecino de Culiacán se quejaba

del Diputado de Minería que se negó a admitirle el denuncia de una mina en mayo de 1869.¹⁷

Las quejas registradas ante las autoridades son innumerables, no sólo contra el gobierno del estado también contra jueces, prefectos, ayuntamientos, quedando de manifiesto el protagonismo del ciudadano o bien del vecino en la vida pública, usando la institución liberal para dejar asentado su desacuerdo contra los que detentaban el poder.

Por otro lado, se empezó a hablar de vecinos ya no en plural sino en singular, encontramos un buen número de quejas de particulares donde se manifiestan de manera personal ante las autoridades en muchos de los casos contra funcionarios o empleados públicos por actos arbitrarios de jueces, prefectos y directores políticos principalmente.

Para los liberales, la ciudadanía era una garantía para el cuerpo social, una conquista de la libertad de pensamiento, de conciencia, como derechos propios del ciudadano para conservar su libertad, de culto, de trabajo, de propiedad, aludiendo a que sólo con ella se podía alcanzar una verdadera igualdad y fraternidad, condiciones esenciales de la democracia.¹⁸

Sin embargo, es innegable que el carácter esencial de la sociedad era plural, en buena medida por una notoria diferenciación económica y social, además cada entidad federativa tenía sus propias leyes y reglamentos particulares, existían derechos territoriales, que confieren a la vecindad una connotación distinta a cada localidad, porque los regionalismos eran tan diversos, debido a una serie de factores como las distancias geográficas, los poderíos económicos, los caciquismos, y la debilidad del poder político mexicano.¹⁹

Los liberales mexicanos tuvieron muchos portavoces en los estados, así que, en los diversos territorios del país, grupos políticos locales, se pronunciaron a favor de la causa liberal, la Constitución Política de 1857, estipuló que está tendría el significado de ley suprema o ley fundamental, porque en ella constaban las bases del ser social, los derechos o libertades de todo habitante del país en virtud de ser hombre. Esto significó un pacto federal, que no es otra cosa sino un consenso para respetar la ley Suprema.²⁰

De acuerdo a la Ley electoral de 1857, los derechos políticos que ya habían sido definidos en leyes que regían la nación

adquieren vigencia, y en los vecinos continuó la titularidad de estos derechos, los vecinos se diferenciaron de los forasteros, ya que estos no podían intervenir en los asuntos públicos, como elector o como elegible, los residentes tampoco ejercían este derecho, a menos que estuvieran de forma permanente en la localidad pero la perdían al salir del lugar.²¹

Los derechos civiles no sólo se expresaban en el espacio de condena hacia los funcionarios públicos, sino en la participación como agentes de la vida pública con derechos políticos que podían ejercer como electores.

Organización electoral en Sinaloa

El requisito de demostrar ser residente o vecino de una ciudad era también una limitante para otorgar el derecho al sufragio a sólo una parte de la población adulta. Este requisito tuvo su origen en la teoría fisiócrata del siglo XVII, cuando el ciudadano positivo era el ciudadano propietario y con ello se ejercía la referencia casi natural en materia de derecho político.

La tesis sostenía que la propiedad hacía al ciudadano: todo hombre al tener posesiones en el Estado se interesaba por él. Sostenía también que las asambleas representativas tenían como finalidad discutir el impuesto y dar a conocer al soberano los recursos y las fuerzas del país, interesando estas cuestiones a aquellos que están directamente implicados. Pero ¿por qué el ciudadano propietario y no solamente el ciudadano contribuyente, aquel que pagaba un impuesto? Para los fisiócratas, la riqueza residía en la tierra y los únicos que debían tener derechos eran los que pagaban impuestos por posesión de la tierra.²²

Al estipularse los requisitos para la ciudadanía en México, se impuso el carácter de territorialidad, radicar en una población, ser reconocido como habitante de tal asentamiento y además de condición honorable, quedando estipulada ésta condición no sólo por el conocimiento común de un ente social, sino por residir y tener propiedad en un territorio determinado.

En el sistema representativo, las cifras poblacionales eran determinantes, sin la existencia del sufragio universal, el levantamiento de los censos electorales estaba basado en la población total, para promediar los votantes activos, es decir los representantes de cada quinientos habitantes.

Los censos de más tradición eran los que se realizaban para efectos de las elecciones, ya que se necesitaba conocer los datos poblacionales de cada distrito para determinar el número de secciones del estado, y la cantidad de votantes primarios y secundarios de cada una, pero la problemática era tal que algunos gobernadores manifestaron en sus informes —como lo hizo Domingo Rubí en 1869— que los censos no arrojaban con exactitud la totalidad de la población, ya que a veces se apreciaba bastante disminuida, debido a la ocultación que hacían los moradores de las poblaciones, por el temor de contribuciones o de servicios militares.²³

Por su parte, el gobierno de Juárez consideró a la formación de la estadística como una función más de su gobierno y de los estados, para reunir constantemente cuantos informes fueran posibles para conocer el verdadero estado que guardaba la nación en todos sus ramos. Datos que debían ser publicados en la prensa ya que eran de importancia no sólo para el gobierno, sino para toda la sociedad.²⁴

Al no ser exactos los censos, considerados como base para determinar el número de votantes, la ciudadanía política se relativizó con estas inexactitudes y, por otra parte, este temor ciudadano reflejaba la desconfianza del pueblo hacia las autoridades, en el sentido de que la información que pudiera dar acerca de su familia fuera utilizada de forma unilateral para otras cuestiones, como para alistamiento de la guardia nacional.

Además de la problemática del levantamiento de los censos electorales, los requisitos para la ciudadanía deslindaron a muchos de este derecho, y la realidad arroja que en Sinaloa en 1877, de una población que, según Buelna²⁵, era mayor a los 180,000 habitantes, sólo 210 eran votantes, ya que la ley electoral estipulaba que, de cada población con 500 habitantes de todo sexo y edad era elegido un elector y cuando fueran mayores de 251 también debían nombrar un elector, pero los que tenían menos de esta cifra debían agregarse a la sección electoral más inmediata.²⁶

Para la división de un distrito electoral, según la Ley Electoral de 1857 que siguió vigente hasta principios del porfiriato, debía tener cuarenta mil habitantes, designando como centro de cada demarcación el lugar o sitio que a su juicio fuere más cómodo para la concurrencia de electores en las secciones.

En las poblaciones, por cada 500 habitantes de todo sexo y edad debería nombrarse un elector. Si quedaba una fracción que no llegaba a esta cifra, pero que no bajaba de 250, nombraban también un elector. Las fracciones menores de 251 habitantes se agregarían a la sección más inmediata, para que los ciudadanos concurriesen a nombrar su elector.²⁷ Los datos del padrón que levantaban los ayuntamientos contenían número de la sección y el número, letra y seña de la casa: nombre de los ciudadanos, su estado, profesión, o ejercicio, edad, y si sabían o no escribir.

Según decreto del gobernador del Estado de Sinaloa, Jesús María Gaxiola, a partir de 1857, las juntas electorales municipales debían renovar anualmente en la mitad de sus miembros, saliendo los más antiguos de primer nombramiento, en los distritos en que se había verificado la elección de Junta Municipal.²⁸

Con anticipación de ocho días, los empadronadores fijaban listas de los ciudadanos a quienes juzgaban con derecho de votar, poniendo estas listas en el paraje más público de la respectiva sección para que los ciudadanos que no estaban comprendidos en el registro pudieran reclamar al empadronador, y si éste no los atendía ponían la queja ante la mesa de votación.

Los distritos electorales que tenía Sinaloa en 1876, según decreto del gobernador Jesús María Gaxiola, con motivo de las elecciones de presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y procurador General de la Nación, eran cuatro:

El primero estaba formado por Culiacán, Mocorito y Badiraguato con sus respectivas municipalidades y su cabecera era la capital del estado; el segundo conformado por Mazatlán, Concordia y Rosario, siendo cabecera Villa Unión; el tercero Cosalá y San Ignacio, siendo cabecera el pueblo de Elota y el cuarto se formaba con el Fuerte y Sinaloa y municipalidades anexas, teniendo por cabecera el pueblo de Ocoroni.²⁹

Las secciones electorales que tenía el Distrito de Culiacán eran cinco, la primera conformada por las celadurías de la Lima, Itayé, Ayuné, que instalaría la mesa electoral en casa de José Roiz; la segunda sección formada con las Juntas, Humaya, Macurimi, Bella Vista y Rosa, la mesa para votar se ubicaría en el portal de La Lonja, la tercera con el Ballado, Palmito, y Flores, misma mesa que se instalaba en la casa de don Fernando Escudero. La cuarta por el Llano, Barrio, Moras, Carrizalgo y

Laguna Colorada. La mesa se instalará en la casa de don Valentín Vidaurreta; la quinta por las celadurias de Mojolo, La Puerta, Paredones, Mirasoles, Tierra Blanca y Mezcales. Instalación, casa de Miguel Uriarte.³⁰

Por su parte, las demás municipalidades del distrito de Culiacán, como Quilá, debían hacer las propias divisiones de sus respectivas funciones. Las alcaldías que se dividieron en una sola sección fueron Imala, Aguaruto y Las Tapias. Cada una de las alcaldías debía enviar el padrón electoral para que se hiciera la división de secciones electorales en la municipalidad de Culiacán.

Según la Constitución de 1857, para ser diputado se requería ser vecino del estado, distrito o territorio de la elección y pertenecer al estado seglar. Esto quería decir que la territorialidad tenía un peso importante para representar a un pueblo, por ello se necesitaba demostrar ser residente del distrito electoral de donde sería elegido.

Sin embargo, en 1864, el gobierno nacional hizo modificaciones, en razón de la guerra que se presentaba, debido a los cambios de sede administrativa del gobierno republicano y de los ejércitos de un estado a otro, con el decreto del 16 de julio declaró no válidas las restricciones para que pudieran ser electos diputados, aunque no fueran vecinos del estado o territorio en que se hiciera la elección, además capacitó a los eclesiásticos para ser votados bajo este mismo cargo y, a su vez, a los funcionarios federales.³¹

Además, hubo un momento de la Guerra de Intervención en que los liberales moderados, en aras de la unión y la libertad electoral, se pronunciaron por dejar a los eclesiásticos hacerse nombrar diputados confiando en la discreción de los electores al votar, y porque no consideraban tan peligrosa la influencia de los eclesiásticos para hacerse elegir.³²

Respecto a los funcionarios federales, excluidos por el artículo 34 de la Ley Electoral, tampoco parecía justo privarlos de su derecho; ni parecía motivo suficiente para esto la sola presunción de que puedan ejercer una influencia ilegítima, supuesto que los excluía de la Ley Electoral, sin excluir tampoco a los funcionarios de los estados que en la generalidad de los casos pudieran ejercer una influencia más eficaz.

La coordinación de las elecciones estaba a cargo de los

poderes locales, pues eran los ayuntamientos los que tenían la responsabilidad de nombrar a los individuos que conformaban el padrón electoral e instalaban la casilla en cada sección. El empadronamiento de los vecinos ciudadanos se formaba por medio de comisionados, vecinos de las mismas secciones, quienes enlistaban a las personas que había en las comunidades y que tenían derecho a votar, a cada uno de los cuales se daba una boleta para que votaran con ella. Para ello se calificaba a partir de criterios como honradez, prestigio, modo de razonar, estima, servicios a la comunidad y riqueza, si un habitante podía ejercer el derecho para votar o no.³³

Y las juntas electorales eran presididas por la primera autoridad política local, para sólo el nombramiento de la mesa. Cuando había más de un distrito electoral en una municipalidad, presidían a la instalación, en una junta, dicha autoridad política, en otra el presidente del ayuntamiento, y en las demás los regidores más antiguos.³⁴

El presidente de las juntas primarias, en quienes residía la elección de electores primarios era el alcalde del pueblo. Los electores primarios también eran elegidos por votación, el que obtenía el mayor número de votos por parte de los ciudadanos sería parte de la junta electoral.

Para formar las juntas secundarias, de cada diez electores primarios, de todos los pueblos del partido, se elegían tres secundarios. Las juntas secundarias elegían a los diputados sufragaban para gobernador, vice gobernador y consejeros de nombramiento popular.

Al conformarse la junta secundaria era necesario realizar un juramento ante el presidente de la Junta, en una mesa donde estaba la imagen de Cristo crucificado y el libro de los Evangelios. Se juraba por Dios y los Santos Evangelios, nombrar diputados por este departamento al Congreso a particular del Estado, a aquellos ciudadanos que fuesen hombres de ilustración, de juicio y de probidad, adictos a la independencia de la nación y a su forma de gobierno.³⁵

Dificultades e irregularidades electorales

Las irregularidades electorales eran una manifestación real de un sistema representativo que dejaba fuera a una buena

parte de la población aparentemente integrada en los conteos generales, para que de 500 habitantes de todo sexo y edad uno de ellos los representara.

Fueron muchas las quejas por faltas a la Ley Electoral, que ante los cabildos municipales se presentaron, en votaciones de carácter nacional y local, incluso llegaron al Congreso Estatal, que fungía como órgano regulador cuando las inconformidades lo ameritaban. Entre sus facultades estaba hacer consideraciones a favor o en contra de una denuncia de nulidad de votos, más cuando los comicios eran generales, es decir, que se elegía presidente de la República o integrantes de la Suprema Corte de Justicia, era el Congreso de la Unión el encargado de resolverlo.

Las causas por las que se podía declarar nula la elección podían ser la falta de algún requisito legal en el electo, porque en el nombramiento interviniera violencia de la fuerza armada; por medio de soborno o cohecho en la elección; por error o fraude en la computación de los votos, y para esto el inconforme debía, presentar la denuncia por escrito antes del día de la resolución para declarar ganadores virtuales, además probar la infracción de la ley.³⁶

La mayoría de las denuncias por delitos electorales giraron en torno al ocultamiento y eliminación de boletas; robo, secuestro y extravió de las mismas, la no instalación de mesas electorales, cierre a destiempo de estas y conteo de los votos al día siguiente de la elección.

Ante los cabildos de Culiacán y Mazatlán se presentaron solicitudes para invalidar elecciones locales, documentos firmados por ciudadanos denunciando irregularidades, tales como: un vecino de la hacienda de Palmillas, Mazatlán, se queja en enero de 1870, ya que al instalarse la mesa e iniciarse la votación para elegir regidor, un residente del Rincón de Urías, Manuel Andrade, comenzó a romper todas las postulaciones a favor de uno de los candidatos de apellido Cortés y a escribir al reverso el candidato de su interés el señor Jesús M. Ferreira.

Otras denuncias fueron en torno a que en Culiacancito, en las elecciones para Ministro del Supremo Tribunal de Justicia, diputados locales y prefectos, en una de las mesas electorales figuró como presidente Agustín Camacho, criminal prófugo de Culiacán. Dicho individuo recibió la votación hasta oscurecer

y no hizo el conteo de votos al levantar el ánfora, sino hasta el día siguiente.

Así pues, en las elecciones federales para diputados del Congreso de la Unión de 1873, en Badiraguato y Culiacán se registraron una serie de arbitrariedades: en la municipalidad de Badiraguato al instalarse una de las mesas, el director político don Javier Uriarte, salió a la plaza con diez hombres armados intimidando a todos los ciudadanos y a dos de estos los encarceló dejándolos libres hasta el día siguiente. Este mismo funcionario, antes del cierre de las votaciones le quitó la mesa al ciudadano encargado de la misma, llevándola a la casa del empadronador y amenazando con la escolta del candidato a director político Felipe Escobar, a quien se las pidiera para hacer el escrutinio.

En el Camino Real, dos individuos asaltaron a Juan Yañez que venía de Badiraguato conduciendo cinco expedientes de las elecciones, uno de ellos era empleado de seguridad pública de Culiacán y el otro, colector municipal, fue quien le quitó los cinco expedientes y cuatro gamuzas que traía para vender.³⁷ Tales infracciones a la Ley Electoral provocaron las protestas escritas que se enviaron al cabildo municipal exigiendo se tomaran medidas en la ciudadanía, la equidad, la justicia, la armonía y la paz de los pueblos.

El cabildo de Culiacán resolvió la suspensión, es decir la eliminación en el conteo de los expedientes de elecciones relativos a S. Luís Sonatita, S. Javier, Santiago y Bamopa del municipio de Badiraguato, mismos que fueron los del asalto, así como también los de Las Tapias y Culiacancito de esta municipalidad.³⁸

Hubo lugares donde no se llevaron a cabo las elecciones: Otameto y Altata, por no concurrir el número de electores que marca la ley. Lo mismo en las sesiones primera, segunda, tercera, cuarta y quinta del municipio de Culiacán. Por otra parte, las autoridades municipales que se elegían a través del sufragio eran directores políticos, alcaldes y síndicos de alcaldías.

En tiempos electorales, a través del periódico se hacía un llamado a los jefes del cuartel y sus subalternos para que se abstuvieran de intervenir en los actos electorales y dejaran a los ciudadanos en absoluta libertad para ejercer el derecho del sufragio; en contraparte, se harían acreedores de un severo castigo por la violación de dicha prescripción.³⁹

En las elecciones municipales de 1877 para prefecto político

del Distrito Mazatlán y autoridades locales de Siqueros, Jesús Magaña pedía la declaración de nulidad de ambas, de donde resulta electo Alejandro Narcio, para prefecto, mas el consejo electoral del puerto declaró que dicha petición no podía ser válida por que dicha solicitud era extemporánea, de acuerdo a la Ley Electoral.⁴⁰

Hubo lugares donde se requería convocar de nuevo a los pueblos, donde no se instalaron las mesas electorales, en las elecciones de mayo de 1876, para ministros del Supremo Tribunal de Justicia.⁴¹ Por lo general, estos casos de denuncia para anular elecciones tuvieron las mismas respuestas del Consejo Electoral que recaía en manos del Congreso Local, señalando que estaban fuera de temporalidad las inconformidades presentadas o que las pruebas escritas no eran suficientes, o bien que las quejas eran infundadas, denotando con estas respuestas que el sistema de representatividad era una falacia, un simulacro, pues los arreglos entre facciones políticas se daban en otros campos, se llevaban a la lucha armada abierta durante las campañas o se levantaban en armas luego de los resultados electorales. Cuando se daban en paz era por la coexistencia de los arreglos caciquiles con los grupos en el poder.

5. Ciudadanía irreal

Durante buena parte del siglo XIX, las subsecuentes asonadas, revueltas, rebeliones, no permitían la ejecución de las prescripciones jurídicas instauradas incluso desde la Constitución de 1824, referente a derechos ciudadanos y libertad de imprenta. La Reforma juarista buscó promover, organizar y difundir al registro civil, los censos estadísticos, los comités electorales, sin embargo, la realidad se proyectó en la resistencia por acudir a declarar los nacimientos y los matrimonios, dar información fidedigna en los censos y acudir a las mesas receptoras de votos.

La organización de las elecciones al quedar en manos de las autoridades municipales, eran el incentivo de los cotos del poder político local, en manos del presidente municipal y una comisión de regidores, en ellos recaía la organización, el levantamiento del censo y del padrón electoral, es decir, la decisión de quien ejercía el derecho ciudadano de acudir a emitir un sufragio, y la organización de las mesas electorales, así como la conformación

de sus integrantes y los lugares donde deberían instalarse; el Congreso, en caso de elecciones locales controvertidas, decidía la validez o nulidad de la elección, así que todo esto se arreglaba en la esfera del poder, la perpetuidad en manos de un grupo lo decidían sus vínculos y sus diferencias personales.

Es necesario destacar que los órganos electorales establecidos fueron el origen de un sistema representativo que en la actualidad permite que todos tengamos el derecho de ejercer el voto y que no existan las exclusiones sino la voluntad de los ciudadanos para acudir al llamado de las instituciones electorales. En este periodo, toda la población era considerada en los conteos censales para determinar cuántos ciudadanos los representarían en las elecciones, sin embargo, muchos nunca alcanzaron la ciudadanía o la perdieron por causas diversas.

Desde 1831, la Constitución de Sinaloa como estado libre y soberano, menciona la existencia de los no ciudadanos, es decir, los que pierden el derecho de ser ciudadanos, al estar procesados por causas criminales o de responsabilidad, por quiebra fraudulenta calificada, los vagos y mal entretenidos y, a partir de 1857 los tahúres de profesión y los ebrios consuetudinarios tampoco ejercen ese derecho.

Con esto se puede decir que de acuerdo a los elementos requeridos como residencia, edad, posición, ocupación, moral e instrucción, aunque ésta última no sería motivo de exclusión a partir de las leyes electorales de 1857, para acceder a la ciudadanía como derecho político se excluía a una buena parte de la población, por ello, al revisar las listas de las juntas electorales tenemos a un mínimo de habitantes ejerciendo el derecho a votar, además de que la llamada votación indirecta permitía a pocos emitir el sufragio.

A pesar de que en este periodo la institucionalidad republicana aseguraba tener grandes avances, los sirvientes tampoco tenían derecho al ejercicio de la ciudadanía, por su condición de dependientes de otro, siendo esto una exclusión, una prueba de las desigualdades existentes gracias al sistema de cacicazgo que regía la vida económica, social y las reminiscencias del sistema colonial.

En la etapa posterior a la Intervención Francesa, el gobierno juarista buscó recobrar el orden jurídico, discutir y reordenar algunas cuestiones como la justicia, la educación, entre otras,

sin embargo, en materia electoral seguían siendo muchos los excluidos. En Sinaloa la Ley de Vagos, promulgada en 1861, recobró vigencia, pues el Congreso local la publicó nuevamente el 22 de agosto de 1868 para que no cayera en desuso y se recordara su cumplimiento.

Los que no podían ser ciudadanos según dicha ley era una lista inmensa de personas, consideradas sin oficio ni ocupación y a las que además se les podía denunciar ante las autoridades como vagos y, de comprobarse su condición, se les condenaba a pagar una multa o bien a trabajar, aún sin su consentimiento en fábricas, obrajes, haciendas de labor o minas.⁴²

En la interminable lista de vagos estaban considerados aquellos sin oficio, profesión hacienda, renta, sueldo, ocupación o medio lícito de vivir. Los que teniendo oficio, profesión o industria, no trabajaban habitualmente en ella, los que tenían renta o patrimonio, pero acostumbraban asistir a casas de juego, de prostitución, cafés, tabernas o amistaban con personas de mala fama. También eran vagos los que sin oficio mendigaban por las ciudades o pueblos.

Esto comprendía también a los inhabilitados de algún miembro que necesitaban de otros para subsistir; los jornaleros u operarios de minas que sin causa justa trabajaban solamente la mitad o menos de los días útiles de la semana, pasando el resto de la semana sin ocupación honesta; los que andaban de un pueblo a otro con títeres o algunos instrumentos de música, o bien con animales adiestrados, chuzas, dados u otros juegos de suerte y azar para ganar su subsistencia. De igual modo aquellos que sin ocupación se dedicaban a dar música con arpas, vihuelas u otros instrumentos en las vinaterías; los demandantes que, con imágenes de mercancías andaban en las calles o de pueblo en pueblo pidiendo limosna sin la licencia del gobernador; los tahúres de profesión, o los que ocupaban mucho tiempo en este vicio; los huérfanos o abandonados de sus padres que no tenían otro ejercicio que pedir limosna y los ebrios consuetudinarios.⁴³

Los conocidos como "huizacheros", es decir que sin título ejercían como abogados, catalogados como agentes intrusos causantes de males a la sociedad, ya que sacrificaban a los pobres, exigiéndoles crecidos honorarios y en otros casos apoderándose de los bienes o cantidades que en nombre de aquellas demandan, a veces provocando pleitos sin necesidad.⁴⁴ Así también a

los médicos cirujanos o del arte de obstetricia que ejercían sin título legal, en los lugares donde residían facultativos.

Por otro lado, las mujeres no tenían derecho a la ciudadanía por ser dependientes de un hombre, que podía ser según los casos de las solteras el padre o hermanos y las casadas, del marido. En este proceso de reconocimiento del derecho al voto de la mujer va a pasar alrededor de un siglo.

Las pretensiones de establecer normas jurídicas para el modelo de las acciones de los ciudadanos estaban implícitas en un programa moderno que buscaba contrarrestar el poder comunal, que había regido durante el periodo colonial, para optar por un régimen que tuviera presencia en acciones más ordinarias de la sociedad como la recaudación tributaria, las etapas de la vida como el nacimiento, matrimonio y muerte, las normatividades electorales que además eran una forma de otorgar legitimidad a los gobiernos.

Es importante destacar que el ciudadano tenía obligaciones y una de ellas era alistarse a la guardia militar que se convirtió en una necesidad extraordinaria para luchar por la soberanía nacional.

6. Elecciones como práctica democrática

Para nuestro país, la historia de la democracia es propia del siglo XIX: es parte de la introducción de las ideas liberales que buscaron que la recién creada nación mexicana surgiera bajo el carácter de República Representativa y Popular, donde el voto de todos aquellos que cumplieran con los requisitos que estableció la ley para ser ciudadano, podían ejercer este derecho que va a permitir a las facciones partidistas ocupar los escaños más altos de la política para administrar los recursos en aras del bien común.

El sufragio de los ciudadanos se convirtió en la representación de la democracia, pues el pueblo a través del voto otorgaba el poder soberano a sus gobernantes. La participación ciudadana pasó a ser un momento culminante del día de la elección y los resultados permitían el reconocimiento de los próximos representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, En 1857, Comonfort contó con 8 mil 084 votos, Benito Juárez en 1867 con 7 mil 282 y 9 mil 520 votos tuvo Lerdo de Tejada en 1872.⁴⁵

La organización de las elecciones y los tiempos previos a las mismas, provocaron una serie de dimes y diretes entre las facciones políticas. La prensa oficial pintaba las elecciones como justas, sin mancha, en cambio la opositora denunció muchas veces indiferencia de electores, abusos, uso de la fuerza militar, etcétera.

En este periodo aparecen una serie de discusiones acerca del sufragio, más se estaba lejos de plantearse como acrecentar el padrón, que era tan limitado, pues en 1876 existían en el país 14 mil electores en 198 distritos electorales, y en promedio, sólo cerca de 62 electores hacían valer su voto en cada uno.

De acuerdo a la Ley de agosto de 1863, los considerados traidores de la patria fueron privados de los derechos de ciudadanos, no teniendo voto pasivo ni activo, hasta que éste se les restituyera por el Congreso de la Unión. La libertad del derecho electoral en este periodo, es comprendida en torno a activar los derechos ciudadanos a los llamados traidores de la patria. En agosto de 1867, el gobierno general convoca a elecciones y además promulga una ley para restablecer los derechos ciudadanos a los acusados de este delito.

Por otra parte, las dos elecciones que tuvieron el mayor número de votantes, fueron la presidencial de 1872 y la de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de mayo de 1873. La elección presidencial de 1871, en la que ninguno de los tres candidatos alcanzó la mayoría absoluta tuvo 12 mil 363 votos, repartidos en 198 distritos, a razón de 62 electores cada uno por término medio, siendo esta la elección donde se computan más electores en la república. Los que dejaron de votar fueron mil 798, correspondientes a 29 distritos.⁴⁶

La elección de 1875 para la renovación de la Suprema Corte de Justicia, aunque fue inferior a la de 1871 en número de votos, la superó en cuanto al número de colegios electorales que funcionaron. Sufragaron 12 mil 231 personas, pero funcionaron 201 colegios, en promedio con 60 votos cada uno.⁴⁷

Las convocatorias nacionales eran para elegir presidente de la República, presidente de la Suprema Corte de Justicia y magistrados de la misma y a las locales se convocó para elegir gobernador del estado, diputados, ministros del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, así como a las autoridades municipales, directores políticos, alcaldes y síndicos de alcaldías.

Así como el siglo XIX y propiamente las reformas de la época juarista sentaron las bases de los sistemas electorales en México, la Revolución Mexicana trajo una serie de cambios en la práctica democrática. Los Constitucionalistas de 1917 establecieron el sufragio universal, el voto dejaría de ser pasivo y todos los hombres mayores de dieciocho años podían ejercer el derecho a votar. Sin embargo, los encargados de organizar los distritos, las secciones y las mesas electorales no eran los ciudadanos, pues continuaron los ayuntamientos con esta función y el Congreso local tenía la última palabra para resolver los casos de denuncias por irregularidades y solicitudes de nulidad de elecciones.

La participación que tuvieron las mujeres en el movimiento armado anunciaba su demanda para ser consideradas en el derecho de ejercer el voto, la solicitud se hizo pública en el *Primer Congreso Feminista* realizado en Yucatán, en 1916, encabezado por el gobierno de Salvador Alvarado, originario de Sinaloa, sin embargo, dicha petición fue ignorada dejándose pendiente por varias décadas.

En relación a esto, es necesario señalar que Venustiano Carranza, en una entrevista que le hizo el periodista norteamericano John K. Turner en torno a que sí consideraba favorable el sufragio femenino, el llamado primer jefe del Ejército Constitucionalista respondió:

...apoyamos el sufragio femenino en aquellas localidades donde la mujer ha conquistado, por su educación, el derecho de entrar en la vida política. Las condiciones de la mujer en el pasado, su temperamento, su carácter consagrado siempre al hogar y a la familia, le ha impedido manifestar su deseo de ejercer el voto. Sin embargo, algunas mujeres de gran carácter, están empezando a tomar parte en los asuntos políticos. Esto es un signo de avivamiento en el sentido de los asuntos políticos, entre la mujer.⁴⁸

Con esto Venustiano Carranza, el precursor de las reformas a la Constitución de 1917, dejaba en claro desde su particular punto de vista y seguramente para muchos de los hombres que participaron en la elaboración de la Carta Magna, que no era posible otorgar el voto a las mujeres, pues no todas estaban preparadas para tener una participación política, ya que seguían

consagradas al hogar y la familia y parecía que ahí estaban bien, no pedían más y tal vez tampoco tenían gran interés.

La Constitución local de Sinaloa, reformada en 1922, trajo una serie de cambios en materia política, por primera vez se dedicó un capítulo para definir sobre elecciones, donde se estipula que las elecciones eran populares directas, que se resolverían a mayoría de sufragios y conforme el tipo de representación proporcional.⁴⁹

En dicha Carta Magna también se señala la existencia legal de partidos políticos como entidades de interés público. Además se considera que los partidos políticos nacionales, podían participar bajo previo registro en las elecciones estatales. Se regulaba la intervención de la autoridad pública dejando en claro que no debían impedir ni estorbar la verificación de las elecciones, salvo en los casos de alteración del orden público. Además, en 1922 la ciudadanía tenía implicaciones en otro tipo de derechos u obligaciones, porque los ciudadanos podían fungir como jurado en los juicios de responsabilidades contra funcionarios y empleados del estado, municipios y organismos descentralizados e incluso iniciar leyes ante el Congreso del Estado.

La intención de modificar la recepción de los votos en las casillas apareció por la Ley Electoral nacional de 1946, que estableció que las casillas se instalarían con las primeras cinco personas que llegaran a votar. Por otro lado la verdadera universalización del voto fue hasta el 17 de octubre de 1953, por una propuesta política del presidente de la república Adolfo Ruíz Cortines para otorgar al derecho al voto a la mujer.

Sinaloa reformó la Constitución local, apareciendo el primero de diciembre de 1953 en el Periódico Oficial el decreto donde se reformaban los artículos 8 y 113 para declarar que las mujeres alcanzaban la ciudadanía y podían votar y ser votadas en las elecciones de los poderes del estado y municipales.

Conclusiones

La ciudadanía surge como precepto constitucional ofreciendo un sistema democrático donde los miembros de la sociedad puedan ser partícipes y a la vez responsables de las personas a quienes otorgan el poder de administrar los bienes de una nación, el uso de los recursos, la promulgación y el ejercicio de

las leyes, ser los responsables del orden y de la seguridad de los ciudadanos en manos de los representantes de la autoridad.

Surge también para acabar con los sistemas monárquicos donde el mandato recae en las dinastías, en las familias reales y por eso va a ser durante el siglo XIX cuando el escenario mundial de sucesos como la Revolución Francesa y la independencia de las colonias americanas permitirán que se asienten en las constituciones los derechos ciudadanos, que a su vez buscaron terminar con el corporativismo ejercido por la iglesia, los militares y los grupos comunales civiles.

La resistencia en contra de la ciudadanía fue tal, que los clérigos, los militares y las comunidades indígenas ofrecieron una fehaciente oposición, algunas veces un tanto callada con mecanismos que se reflejaron en los censos al no dar datos fidedignos, no acudir a inscribir en el Registro Civil los matrimonios y las defunciones, manifestar su desacuerdo respecto al servicio militar y ser poco preocupados por cumplir con la contribuciones tributarias.

Otras veces se manifestó la resistencia a través de las armas; rebeliones en ocasiones suscitadas por inconformidades con resultados electorales nacionales o locales o tomando como pretexto los mismos para acceder al poder los vencedores de los enfrentamientos. En este sentido fueron los militares los que más utilizaron estos mecanismos.

Sin embargo, en el siglo XIX el proceso democrático se adoptó en las nuevas naciones latinoamericanas con gran impulso, aunque también sufrió reveses. Fue un proceso que no se detuvo; las elecciones se siguieron organizando a través de juntas electorales municipales, se permitió la asociación de carácter político y con ello la conformación de clubes políticos. Durante el siglo XIX y principios del XX existieron instancias de carácter ciudadano como los tribunales ciudadanos, operados en caso de faltas a la Ley de Imprenta, con el objetivo de emitir un juicio a todo aquel ciudadano que ofendiera la moral de otro que denunciara el hecho. Así como la existencia de consejos conformados por ciudadanos para juzgar el ejercicio de miembros de la autoridad civil que fueran denunciadas por arbitrariedades en su mandato.

Los derechos y los deberes ciudadanos fueron parte de un proceso modernizador que se impulsó con mayores injerencias

en el periodo juarista en México, al promulgar las leyes que buscaban la ciudadanía en sus respectivos aspectos, apoyándose en los discursos, las ordenanzas y circulares que reglamentaban los derechos de los individuos para participar en los derechos electorales.

Una de las formas utilizadas para crear conciencia de la importancia que tenía la ciudadanía fue la educación cívica, basada en el conocimiento de los derechos y deberes de todos, enmarcados en la Constitución, y el conocimiento de la historia común del pueblo mexicano para concientizar sobre la importancia que tendría un gobierno civil fuerte que sólo los ciudadanos podían otorgar.

La ciudadanía era un derecho aparentemente de todos, pero buena parte de la sociedad no gozaba, ni estaba integrada a ese carácter de ciudadano que sólo a algunos les permitía decidir, representar o ser portavoces de la llamada soberanía a través de la emisión del sufragio. Otros simplemente eran contados aunque con muchas imprecisiones, para ser considerados en esta forma de democracia.

El voto universal pudo lograrse hasta en tiempos de la Revolución Mexicana, y constituyó un privilegio del cual muchos habían sido excluidos durante largo tiempo, aunque las mujeres se pudieron considerar ciudadanas en una época muy tardía, hasta la década de los 50 del siglo XX.

NOTAS

- 1 Francois Xavier Guerra, "El Soberano y su reino, reflexiones sobre el ciudadano en América Latina" en: Hilda Sabato, *Ciudadanía política y formación de las naciones, perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México, FCE, 1999, p. 30.
- 2 Pierre Rosanvallon, *La Consagración del Ciudadano, Historia del Sufragio Universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999, p. 39.
- 3 Hilda Sabato y Alberto Lettieri (Compiladores), *La vida política en la Argentina del siglo XIX, amas, votos y voces*, México, 2003, p. 10-12.
- 4 Héctor R. Olea, *Sinaloa a través de sus constituciones*, Universidad Autónoma de México, p. 42-45.
- 5 Jorge L. Tamayo, *Benito Juárez, Documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, tomo 2, 1972. ("Justificación de las leyes de reforma, manifiesto a la nación"), p. 485-500.
- 6 *Ibid.*, p. 51.
- 7 Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos Imaginarios, memorial de los afanes y las desventuras de la virtud y la apología del vicio triunfante en la República Mexicana, Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México, 1992, p. 22.
- 8 Francois Xavier Guerra, *El Soberano y su reino...*, p. 32.
- 9 *Ibid.*
- 10 *Ibid.*
- 11 Marcelo Carnagnani y Alicia Hernández, "Ciudadanía orgánica mexicana", en Hilda Sabato, *Ciudadanía política y formación de las naciones, perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México, FCE, 1999, p. 372.
- 12 Archivo Histórico Municipal de Mazatlán (AHMM), "Circular que recibe la Presidencia Municipal de Mazatlán enviada por el gobernador del Departamento de Sinaloa," 13 de enero de 1854, Caja 23-1853-1860, Exp. 1854.
- 13 AHMM, "Solicitudes hechas al cabildo municipal, 22 de julio y de 1º de agosto de 1856," Caja 23, Exp. 1856 (3).
- 14 Ramón Joaquín Domínguez, *Diccionario nacional o gran diccionario clásico de la lengua española, el más completo de los léxicos publicados hasta el día*, Tomo II, Madrid 1849, p. 50.
- 15 Francois Xavier Guerra, *México del antiguo régimen a...*, p. 33.
- 16 AHMM, Actas de Cabildo 1850-1870.
- 17 Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa (AHGES), Fondo Secretaría de Gobierno, Índice del Archivo de la Secretaría de Gobierno, 1857- 1870.
- 18 CM, 17 de septiembre de 1866, p. 24.
- 19 Marcelo Carnagnani y Alicia Hernández, *op cit.*, p. 374.
- 20 Justo Sierra, *Historia patria, lecciones para la niñez*, Campeche, Gobierno del Estado, 1982, p. 65.
- 21 *Ibid.*, 375.
- 22 Pierre Rosanvallon, *La Consagración del ciudadano, Historia del sufragio Universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999.
- 23 Domingo Rubí, Memoria de Gobierno del Estado de Sinaloa, p. 11.
- 24 Jorge L. Tamayo, *op cit.*, tomo 2, p. 485-500.
- 25 Eustaquio Buelna, Compendio histórico 1978, p. 94.
- 26 *El Estado de Sinaloa*, Órgano Oficial de Gobierno (ES), 3 de septiembre de 1877, N. 28, Folio 172.
- 27 *Ibid.*, 4 de junio de 1876, N° 21, Folio 169.
- 28 AHMM, "Documento que remite la Junta Municipal de Mazatlán que le ha enviado el

- vicegobernador", enero 5, Presidencia Municipal, Caja 23, 1853-1860, Exp. 1857.
29 ES, 29 de abril de 1876, No. 16. f. 139.
30 Archivo Municipal de Culiacán (AMC), Acta de Cabildo, 9 de diciembre de 1872, f. 44-46.
31 Jorge L. Tamayo, op cit., tomo 12, p. 325-332.
32 *Ibid.*
33 *Ibid.*, p. 377.
34 *Ibid.*
35 Héctor R. Olea, *Sinaloa y sus constituciones...*, p. 45-50.
36 ES, 4 de junio de 1876, No. 21. f. 169.
37 AMC, Acta de Cabildo, 21 de julio de 1873, f. 141.
38 *Ibid.*
39 *Boletín Oficial* del Congreso del Estado, 10 de noviembre de 1873.
40 AMM, Presidencia, "Dictamen de la Comisión de elecciones," 7 de junio de 1877, Caja 44, legajo 35, Exp. 32.
41 ES, 24 de mayo de 1876, No. 20. f. 161.
42 EP, "Ley de vagos," 22 de agosto de 1868, t. I, No. 4. h. 3.
43 *Ibid.*
44 DO, "Informe del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública que en aras de reorganizar el sistema judicial publica una Ley el 11 de septiembre de 1867, en la cual regula los negocios judiciales, prohibiendo a estos individuos el ejercicio de abogado sin título", 5 de abril de 1868, No. 96, p. 3.
45 *El Estado de Sinaloa* (EES), "Elecciones en México", 25 de noviembre de 1876, No. 21. p. 3.
46 EES, "Elecciones en México", 25 de noviembre de 1876, No. 21. h. 3.
47 *Ibid.*
48 *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, 17 de agosto 1915, N. 75, p. 5.
49 Héctor R. Olea, *Sinaloa y sus constituciones*, p. 305.

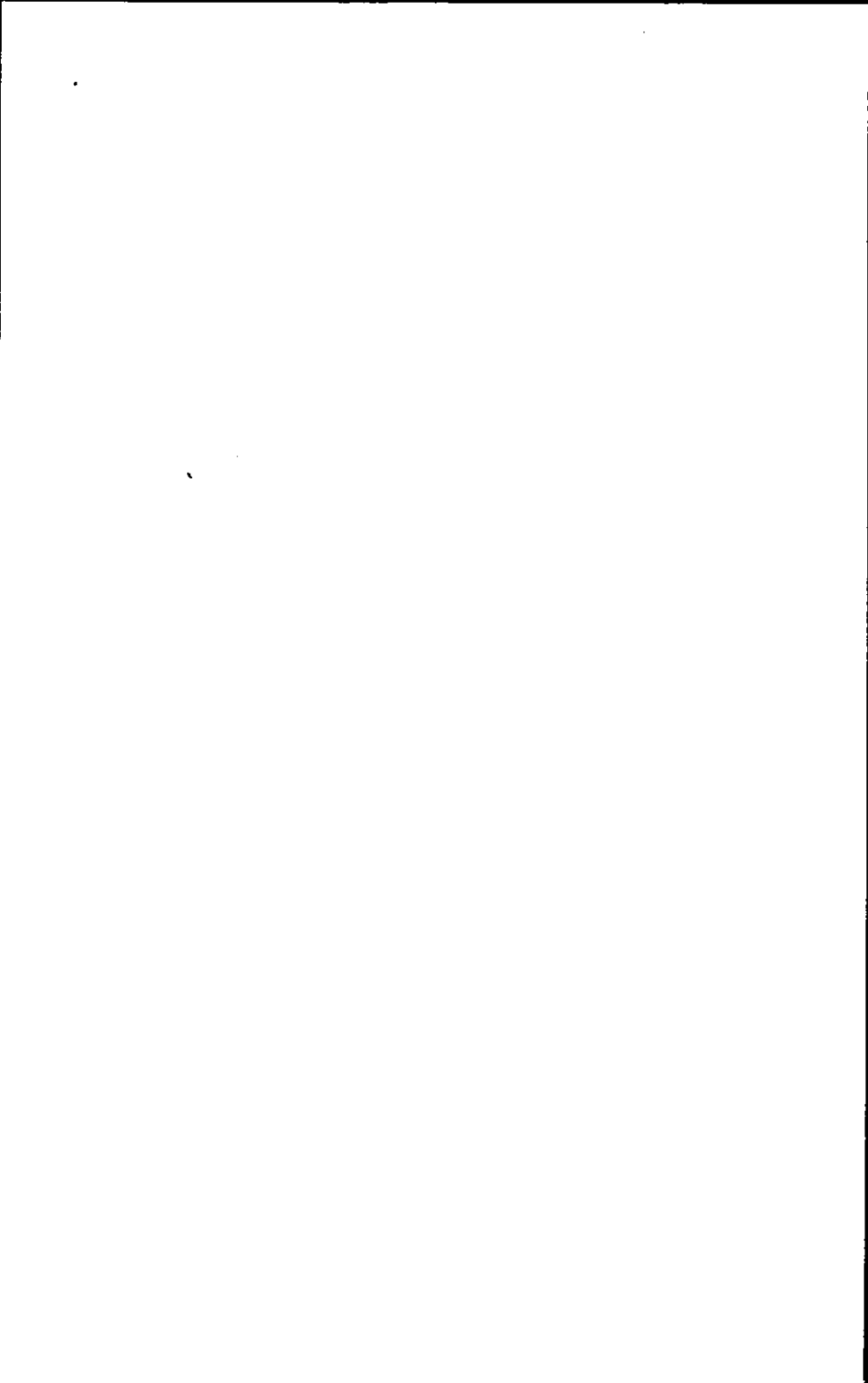
BIBLIOGRAFIA

- Buelna, Eustaquio, *Apuntes para la historia de Sinaloa 1821-1882*, Sinaloa, Secretaría de Educación, 1924.
_____, *Compendio Histórico Geográfico y Estadístico del Estado de Sinaloa 1877*, Culiacán, Edición Centenario, Noroeste, 1977.
Carmagnani Marcelo y Alicia Hernández, "Ciudadanía orgánica mexicana", en Hilda Sabato, *Ciudadanía política y formación de las naciones, perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México, FCE, 1999.
Di Estefano, Roberto, *El púlpito y la plaza, clero, sociedad y política de la monarquía católica a la república rosista*, Argentina, Siglo XXI editores, 2004.
Domingo Rubí, *Memoria que el gobernador del Estado de Sinaloa presenta al Congreso*, 15 de octubre de 1869, Mazatlán, Imprenta Retes, 1869.
Domínguez, Ramón Joaquín, *Diccionario nacional o gran diccionario clásico de la lengua española, el más completo de los léxicos publicados hasta el día*, Tomo II, Madrid 1849.
Escalante Gonzalbo, Fernando *Ciudadanos Imaginarios, memorial de los afanes y las desventuras de la virtud y la apología del vicio triunfante en la República Mexicana, Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México, 1992.

- Guerra François-Xavier., *México: del antiguo régimen a la revolución*, FCE, México, 1988.
- _____. "El Soberano y su reino, reflexiones sobre el ciudadano en América Latina" en: Hilda Sabato, *Ciudadanía política y formación de las naciones, perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México, FCE, 1999.
- Hastings, Adrian *La construcción de las nacionalidades*, Madrid, Cambridge University Press, 2000.
- Olea R. Héctor, *Sinaloa a través de sus constituciones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 1985.
- Ortega Noriega, Sergio, *Breve historia de Sinaloa*, El Colegio de México, México y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Palacios, Guillermo (coordinador), *Ensayos sobre la Nueva Historia Política de América Latina*, Siglo XIX, México, El Colegio de México, 2007.
- Paul, Erika, y Alicia Salmerón, (coordinadoras), *Conceptualizar lo que se ve*, Francois Xavier Guerra, Historiador, homenaje, México, Instituto Mora, 2004.
- Portillo Valdés, José María *Soberanía*, Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes (directores), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Editorial 2002.
- Rodríguez, Jaime "Organización política de los Estados", Josefina Z. Vázquez y Miño Grijalva, (coordinadores), *La construcción de las naciones latinoamericanas, 1820-1870*, Paris UNESCO, TROTTA, Colección Historia General de América Latina, tomo IV, 2000.
- Rosanvallon, Pierre, *La Consagración del Ciudadano, Historia del Sufragio Universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999.
- Tamayo, Jorge L., *Benito Juárez, documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1971.
- Velázquez Soto, Agustín, *El Corazón del Espíritu, patriotismo liberal en la literatura sinaloense del siglo XIX*, Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, Culiacán, 2006.
- Vigil, José María, *Ensayo Histórico del Ejército de Occidente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Sabato, Hilda y Alberto Lettieri (Compiladores), *La vida política en la Argentina del siglo XIX, armas, votos y voces*, México, 2003.
- Sierra, Justo, *Historia patria, lecciones para la niñez*, Campeche, Gobierno del Estado, 1982.

FUENTES DE ARCHIVO Y HEMEROGRÁFICAS

- Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa
Índice del Archivo de la Secretaría de Gobierno
Índice del Archivo de la Secretaría de Gobierno
Periódico Oficial del Estado
Archivo Histórico de Mazatlán
Actas de Cabildo
Fondo Presidencia Municipal.



La singularidad de las instituciones políticas de Sinaloa

*Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros.
Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos
sin buenos instrumentos de gobierno.*
Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*

En octubre de 2008 el Congreso de Sinaloa aprobó un dictamen que reformaba, entre otros, el artículo 40 de la Constitución Política del Estado, mismo que versa sobre el informe que el gobernador del estado debe rendir, cada año, ante el Poder Legislativo estatal sobre la situación que guarda la administración pública. La reforma era una réplica de la que en el ámbito federal se había realizado para superar un problema derivado de la polarización política originada por las polémicas elecciones presidenciales del año 2006. Este acto legislativo tiene reflejos múltiples sobre la realidad política del Estado de Sinaloa.

El primero tiene que ver con los efectos inmediatos producidos por este mismo dictamen. Mientras en el Congreso Federal priva una pluralidad sin mayorías absolutas para un solo partido, en el Poder Legislativo local sinaloense predomina un grupo parlamentario sobre todos los demás. Esta diferencia en su integración también produjo consecuencias distintas en la aplicación del nuevo formato del informe gubernamental: en el Congreso de la Unión si hubo glosa del informe presidencial, en el de Sinaloa prácticamente desapareció el análisis del informe del gobernador. Con este antecedente el Congreso sinaloense abdicó de una importante facultad parlamentaria en beneficio

del Poder Ejecutivo estatal, recargando aún más a favor de este último, la balanza de la relación entre los poderes públicos locales.

En su imitación de la reforma constitucional federal sólo Morelos y Nayarit han acompañado a Sinaloa. Como en otras cuestiones, esta entidad llama la atención por no compartir instituciones políticas con el resto de los estados, o al menos con la gran mayoría de ellos, en algunos casos contraviniendo la propia constitucionalidad nacional. Al análisis de esa realidad se orienta el presente ensayo.

Primera parte

Las instituciones políticas de Sinaloa en perspectiva comparada

Instituciones políticas y democracia

Las instituciones políticas de Sinaloa están muy lejos de los parámetros esenciales exigidos a los sistemas democráticos.

En materia electoral no es una realidad la igualdad del voto, ya que para la integración del Congreso y los cabildos, los votos de los electores sinaloenses no valen lo mismo, incumpléndose el principio de igualdad ante la ley. Además, su Poder Legislativo no ha sido capaz de cumplir el compromiso constitucional de adecuar su legislación electoral con la más reciente reforma electoral federal.

El Congreso local dista mucho de ser un Poder Legislativo fuerte, funciona más como una oficialía de partes del Poder Ejecutivo que como un contrapeso fuerte de éste, lo que conlleva a que se legisle, fiscalice y controle a los gobernantes de manera deficiente. Su correlato interno consiste en un funcionamiento anticuado y autoritario. Y no existe un sistema jurisdiccional local que defienda la constitucionalidad de los actos de los gobernantes ante jueces independientes, además de que el Poder Judicial estatal funciona en un marco jurídico rezagado y poco transparente.

I. Legislación electoral inconstitucional

La resistencia de la clase política gobernante a adoptar una división distrital homogénea hizo crisis a fines de 2008, cuando se venció el término impuesto por el Legislativo Federal para que las entidades adecuaran su legislación electoral a las reformas realizadas a la Constitución Federal en noviembre de 2007. La manzana de la discordia fue precisamente el criterio para determinar los distritos electorales. Esta resistencia derivó en que Sinaloa, junto con Hidalgo y Puebla, sea de los escasos estados que no actualizaron su legislación electoral en relación con la reforma federal.

La oposición parlamentaria en el Congreso local, representada por los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN), llevó a cabo un primer intento jurídico para que la legislación electoral de Sinaloa se armonizara con la nacional. Estos grupos parlamentarios, a través del ejercicio de una acción de inconstitucionalidad, le plantearon a la Suprema Corte que declarara inconstitucional el artículo 24 de la Constitución Política estatal, disposición que contempla la forma en que se delimitan los distritos electorales. El conservadurismo de varios ministros y el corto alcance del marco jurídico de las acciones de inconstitucionalidad impidieron que el máximo tribunal mexicano contribuyera a una mayor democratización de Sinaloa y a la actualización de su legislación y sus instituciones políticas.

En resumen, Sinaloa cuenta con una legislación electoral que genera una gran incertidumbre rumbo a las elecciones locales del año 2010, toda vez que consagra normas que son inconstitucionales como las siguientes:

- Acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en el apartado B de la Base III del artículo 41 de la Constitución Federal.
- Fecha de las elecciones. Sinaloa forma parte de un reducido grupo de estados que aún no cumplen con el imperativo constitucional de establecer que "la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda": Las otras entidades son Hidalgo, Puebla y Tabasco.

- Posibilidad de convenir con el Instituto Federal Electoral (IFE) la organización de elecciones locales.
- Establecimiento de causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos. La legislación electoral sustantiva de Sinaloa no contempla con claridad la hipótesis de que una elección de gobernador pueda ser anulada.
- Reglamentación de los recuentos de votos. Este tema resulta muy importante a la luz de lo sucedido en las elecciones presidenciales de 2006, pero que ya se había presentado en el propio estado de Sinaloa en las elecciones locales de 2004, cuando el resultado final se decidió por una diferencia bastante apretada.
- Propaganda gubernamental durante el proceso electoral.
- Bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales.

II. Poder Legislativo

Integración

a) División distrital

La división geográfica de Sinaloa en distritos para elegir a los diputados locales se ha basado desde 1974, principalmente en un criterio geográfico lo cual propicia una división distrital muy desigual que niega el principio de la igualdad del voto y contraviene la Constitución Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reforzado esta tesis al establecer jurisprudencia que considera inconstitucionales los criterios distintos al poblacional para la división distrital electoral en los estados mexicanos.

En esta singularidad Sinaloa sólo es acompañado por Tabasco. La fuerza política gobernante en el estado se ha venido negando a sumarse al constitucionalismo nacional. Esta postura ha tenido a su favor el restringido acceso al recurso de la acción de inconstitucionalidad que no permite impugnar leyes viciadas de inconstitucionalidad si no han sido alteradas recientemente, por lo que basta con que las reformas electorales estatales no toquen los artículos relativos a la conformación de los distritos para que éstos permanezcan vigentes, a pesar de estar reñidos

con la Constitución. Hay que tener en cuenta que la figura jurídica de las acciones de inconstitucionalidad apareció en el constitucionalismo mexicano en fecha posterior al establecimiento en Sinaloa del elemento geográfico como criterio para la conformación de los distritos electorales locales.

b). Tope a la sobrerrepresentación

A pesar de que la Suprema Corte, mediante varias tesis jurisprudenciales, ha establecido para los legisladores estatales la obligación de incorporar en su legislación electoral un tope a la sobrerrepresentación parlamentaria, la mayoría de los estados no ha hecho caso. En efecto, en su tesis P/J. 69/98, la corte definió las bases generales del principio de representación proporcional que deberán seguirse en las entidades para integrar los congresos locales. La base sexta ordena el "establecimiento de un límite a la sobre-representación". Sin embargo, muchos estados se han limitado a cumplir, aunque no todavía de manera unánime, la base quinta, la cual manda fijar que "el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales".

Sinaloa se cuenta entre los estados que han cumplido en establecer este tope, aunque fue a cambio de derogar una de las cláusulas de gobernabilidad más antidemocráticas del país y de mantener el resabio antidemocrático de una división distrital inconstitucional.

Sin embargo, el tope instaurado en Sinaloa no es de los más democráticos entre los estados, al superar el de ocho puntos porcentuales contemplado en la legislación federal. Así como hay entidades que han establecido un tope aún más alto que el de Sinaloa (Coahuila, Quintana Roo), otras han asumido estrictamente los ocho puntos porcentuales de la legislación federal (Campeche, Chihuahua, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Zacatecas) y algunas más han dado el paso democrático de bajarlo a menos de los ocho puntos (DF, Tlaxcala).

Régimen interno

En lo que se refiere a su organización y funcionamiento internos, el Congreso sinaloense se encuentra muy distante de ser un ejemplo de modernidad política. El autoritarismo y la opacidad son su sello distintivo, signos que aparecen claramente

al analizar sus instancias interiores y el procedimiento legislativo que entraña su ley orgánica.

a). Órgano interior de gobierno

Entre 1824 y 1991 el parlamentarismo mexicano, en sus dos niveles, incluyó un órgano interno que se encargaba de las funciones de administrativas y de gobierno, denominado Gran comisión y que se integraba por un representante de cada diputación estatal del partido mayoritario. En su lugar, en 1991 se crea la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que hereda las funciones de la gran comisión pero con una composición más plural, tal como la que ya se reflejaba en la propia Cámara de Diputados federal.

En la actualidad este órgano parlamentario se denomina, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, Junta de Coordinación Política, integrándose por los coordinadores de cada grupo parlamentario y tomando decisiones mediante el voto ponderado, que consiste en que los coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

Siguiendo el desarrollo que desde 1997 ha estado viviendo el Poder Legislativo federal, los Congresos de 25 estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal transitaron de la figura y la denominación de la Gran Comisión hacia un órgano de conducción más plural, representativo y democrático. Continuando con la cultura parlamentaria del régimen político anterior a 1997, Sinaloa y otros cinco estados (Baja California Sur, Durango, Oaxaca, Puebla y Yucatán) se aferran a la figura de la Gran Comisión.

b). Mesas directivas.

La Mesa Directiva es el órgano colegiado encargado de convocar y conducir las sesiones del pleno de un Congreso. Antes de 1997 era común en el parlamentarismo mexicano contemplar mesas directivas con duración mensual y una integración en la que predominaba de manera absoluta el grupo parlamentario más grande.

Después de aquel año las cosas empezaron a cambiar en el Congreso federal y en las Legislaturas estatales, incluyendo sus órganos de gobierno como las mesas directivas. Son pocos los Congresos locales que mantienen la duración mensual de

su mesa directiva. Entre ellos el de Sinaloa. Lo acompañan los poderes legislativos de los estados siguientes: Colima, DF, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas.

En una decisión correcta, varios congresos han formado una firme tendencia al contemplar mesas directivas cuya duración es de un año, lo que contribuye a una mayor especialización entre los legisladores. En otros su duración es de al menos un período de sesiones. El resultado es un mejoramiento en el desarrollo de los trabajos parlamentarios y legislativos.

c). La abstención

Este es un derecho de los legisladores de participar en una votación sin aprobar o desaprobar una propuesta de dictamen. En la actualidad la Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa les niega este derecho a los diputados locales, situación que es compartida apenas por tres estados: Campeche tampoco la concede, se computa como voto a favor; Hidalgo la toma como voto en contra; y en Querétaro se suman a la mayoría.

d). Dispensa de trámites

Todas las constituciones estatales contienen un capítulo denominado De la iniciativa y formación de las leyes, en el que se definen los pasos fundamentales del proceso para crear y poner en vigor las leyes y decretos. Las leyes orgánicas de los congresos despliegan estas bases incluyendo siempre las hipótesis, muy diversas, en que pueden omitirse estos trámites.

Se advierte una incipiente tendencia, que ya supera un tercio de los estados, a establecer una mayoría calificada para poder superar estos requisitos, bajo la fórmula de la "urgente y obvia resolución". Sinaloa no sólo escapa a ella sino que contempla una disposición tan discrecional que resulta única entre las legislaciones parlamentarias estatales. Establece el artículo 217 de la Ley Orgánica del Congreso local que "podrán dispensarse todos o cualquiera de los trámites formales previstos en esta Ley", sin agregar mayores reglas para su aplicación, incluyendo las propias reformas constitucionales.

e). Duración de los períodos ordinarios de sesiones

En su gran mayoría los congresos mexicanos no sesionan

de manera permanente durante el año. Entran en recesos en los que son cubiertos por un órgano reducido de legisladores denominado comisión o diputación permanente. En épocas recientes algunos poderes legislativos locales se animaron a superar los breves períodos de sesiones eliminando la figura de la diputación permanente para sesionar de manera ordinaria durante todo el año, aunque disminuyendo el ritmo en algunos tramos del calendario. Así funcionan los congresos de Jalisco y Michoacán. Durante alguna época así sesionaba el de Baja California.

Sinaloa está lejos de incorporarse a esta novedosa institución política. El sistema de sesiones de su Congreso apunta en dirección opuesta. Sólo hay tres parlamentos locales que sesionan menos de los seis meses que se reúne el Pleno del de Sinaloa: Quintana Roo, Campeche y Tabasco.

f). Trámite administrativo de las pensiones de los trabajadores del estado

Durante varios años legislativos el asunto más incluido en la agenda del Congreso estatal ha sido el de la aprobación de las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo las de los magistrados. Estos trámites han llegado a ocupar más del 40 por ciento de los asuntos en cartera del Pleno y de la Diputación Permanente.

Esta práctica parlamentaria, contemplada desde la Constitución original de 1922, ha servido para propiciar el atiborramiento de puntos de los órdenes del día, dando una apariencia de productividad legislativa. En realidad tal práctica representa una interferencia en el desarrollo de los trabajos del Congreso, al requerir la inversión de tiempo y esfuerzos en las comisiones correspondientes y una distracción para el abordamiento de asuntos más relevantes para el conjunto de la sociedad sinaloense.

Además, se da lugar a una intervención parlamentaria que produce una imagen de oficialía de partes a un poder público estatal como es el Congreso.

En esta figura jurídica del constitucionalismo sinaloense sólo coinciden los estados de Colima y Tamaulipas.

El 26 de mayo de 2008 fue publicada una reforma a la fracción XXVIII del artículo 43 de la Constitución Política local para

empezar a superar este obsoleto trámite. Sin embargo, le fue agregado un artículo transitorio que ha impedido su entrada en vigor y, por lo tanto, el inicio de una nueva etapa en el funcionamiento del Poder Legislativo estatal.

III. Poder Judicial

a). Mecanismo de designación de los magistrados del Tribunal de Justicia

En una reacción diametralmente distinta a la observada en la adopción estatal del formato del informe presidencial, en el tema del nombramiento o elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia los gobernantes de Sinaloa se han resistido a retomar el sistema imperante tanto en el nivel federal como en la mayoría de las entidades. Desde 1994, hace ya quince años, se reformó el artículo 96 de la Constitución mexicana para disponer que la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se haga por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión en que se lleve a cabo el nombramiento.

A la fecha suman veintidós estados los que han establecido el mecanismo de la mayoría calificada (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

Sinaloa no sólo está entre los que contemplan la mayoría simple sino entre los que le confieren la facultad designativa a la Diputación Permanente, que son Campeche e Hidalgo.

b). Designación y duración de la presidencia del Supremo Tribunal de Justicia

En el plano federal y desde el artículo 97 de la Constitución, el Poder Judicial tiene un diseño institucional consistente en que cada cuatro años el Pleno de Ministros elige de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien no puede ser reelecto para el periodo inmediato. Alrededor de dos terceras partes de los estados mexicanos han seguido,

en general, este diseño de duración multianual de la presidencia del máximo tribunal y de reelección acotada. Sinaloa, en cambio, está adscrito al grupo minoritario de entidades que mantienen el viejo esquema de renovación anual y reelección indefinida presidencial, que paradójicamente ha propiciado presidencias de casi quince años, no obstante la duración anual del cargo.

En el primer segmento de estados se ubican los siguientes: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sinaloa es acompañada por Baja California, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Tabasco.

c). La pensión por retiro de los magistrados

Igual que en el ámbito del Poder Judicial federal, también en Sinaloa es motivo de una gran polémica entre la opinión pública el asunto de las pensiones que reciben los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia cuando se retiran de sus funciones, incluso en el caso de que sólo hayan estado cinco años en el cargo.

Aún así los sistemas de pensiones de los Ministros de la Corte y de los Magistrados de Sinaloa registran diferencias importantes. Mientras los Ministros sólo perciben como pensión el cien por ciento de su ingreso mensual durante los dos primeros años, reduciéndose al ochenta por ciento a partir del tercero, a los Magistrados sinaloenses se les asigna dicho porcentaje desde el inicio y por todo el tiempo que dure la pensión vitalicia.

En lo que se refiere a la transmisión de dicha pensión a los sucesores en caso de falta del ministro retirado o en activo, en el ámbito federal el haber se limita al cincuenta por ciento, mientras en Sinaloa el porcentaje es del ochenta por ciento al empezar.

Otra diferencia radica en la relación del tiempo de desempeño del cargo y la pensión. Mientras a los ministros que no hayan estado fungiendo como tales durante quince años se les asigna una pensión proporcional al período en que ocuparon el cargo, a los magistrados de Sinaloa se les permiten, con algunas condiciones ajenas a la carrera judicial, pensiones al cien por ciento del ingreso aunque sólo hayan estado en el cargo durante cinco años.

No encontramos en ninguna otra legislación estatal una norma como la sinaloense de que "el Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado que obtenga su retiro forzoso disfrutará de una pensión equivalente al cien por ciento del sueldo básico y demás prestaciones que integren el salario que perciba".

IV. Ausencia del sistema de justicia constitucional local

En el año 2000 surge en México la justicia constitucional local, retomando las figuras incorporadas a la Constitución federal en la última década del siglo pasado. A partir de entonces no ha dejado de ensancharse el segmento de las entidades que han resuelto adoptar este sistema jurídico democrático. A la fecha suman nueve los estados que la han incorporado, aunque con énfasis diferenciados.

Para la doctrina jurídica nacional e internacional ya es una sólida convicción que "no existe justicia constitucional sin democracia ni democracia sin justicia constitucional".¹ Los argumentos que le dan sustento son los siguientes: "Dada la realidad apenas anotada, nadie puede poner en duda que existe una vinculación positiva y una vinculación negativa entre democracia y justicia constitucional. La primera se evidencia en la medida en que la justicia constitucional se considera ya un componente genético de cualquier democracia constitucional. La segunda, porque, históricamente, la incardinación de sistemas la justicia constitucional se ha dado en lugares que aparecen con menor *rating* democrático, guiados por la intención de que su adopción coadyuve a la consolidación del régimen constitucional. La democracia, en esta situación, aparece más como supuesto que como presupuesto de la justicia constitucional".²

En este tema Sinaloa sí forma parte de una mayoría abrumadora de estados, pero de los que carecen de justicia constitucional local, lo que no es ningún motivo de orgullo pues se trata de un pelotón de entidades que se caracteriza porque se han retrasado en establecer este régimen jurídico que define precisamente la calidad democrática de un sistema político constitucional.

En opinión de un prestigiado especialista en el tema: "¿Esto qué quiere decir? Básicamente que, desde los datos que la realidad ofrece, o bien los legisladores estatales no han valorado en su justa dimensión las conclusiones que se desprenden de los presupuestos institucionales, formales y políticos necesarios para introducir garantías de tutela de autonomía que la Constitución federal reconoce a las entidades federativas, o bien el rechazo existente se debe a que su introducción significaría ceder cuotas de poder que todavía no son concebibles en algunas latitudes de México".³

En Sinaloa esta omisión no obedece tampoco a la falta de iniciativas sobre la materia. Desde la anterior legislatura existen tres iniciativas que buscan instaurarla: del gobernador del estado, del grupo parlamentario del PRD y de los diputados del PAN.

Sinaloa se ha refrasado en acompañar al destacado grupo de estados, que ya casi llega al tercio, que han tomado la decisión, de muy variado tono, de instituir medios locales de control constitucional: Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Guanajuato, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León, Estado de México y Querétaro.

La demora que ha vivido Sinaloa en la creación de la justicia constitucional local necesitaba, para su superación, de la intervención del legislador federal, tal como ocurrió con el asunto del órgano fiscalizador estatal, que no avanzó en el ámbito local mientras no se dio la reforma federal. Pero esa intervención no ha estado lejos de presentarse.

En efecto, en abril de 2006 el Senado de la República aprobó un dictamen de reformas a los artículos 115 y 116 de la Constitución mexicana. Dicho documento legislativo buscaba, entre otras cosas, dejar libres a los estados para legislar en materia de reelección de sus autoridades y representantes. También incluía un tímido y breve párrafo que generalizaría la implantación de la justicia constitucional por todo el país: "La Constitución de cada Estado será la norma fundamental de su régimen interior. Para su garantía y control podrá haber un órgano jurisdiccional que vigile el cumplimiento de sus disposiciones".⁴

El dictamen senatorial sostenía la propuesta de enmienda con los siguientes argumentos: "Al ser la Constitución de los Estados, base y sustento de su orden jurídico particular, representa la expresión normativa de su soberanía, por lo que necesita un

órgano jurisdiccional que la proteja, dando plena efectividad al principio de supremacía constitucional a nivel local. Para que la relación entre las constituciones locales y las leyes que de ellas emanen, sea jurídicamente adecuada, los Estados deben contar con sus propios sistemas de control constitucional y de solución de controversias, similares a los de la Federación, toda vez que, por ser órdenes de gobierno coexistentes, ésta y aquéllos están en condición de regular su respectivo régimen interior. Al dirimirse los temas locales en su medio original, se consolida la soberanía de los Estados.

Si bien el Juicio de Amparo es la garantía constitucional por antonomasia y la institución procesal más importante, éste se concibió como un proceso sometido sólo al conocimiento de los Tribunales Federales. Sin embargo, ello no obsta para que en cada Estado exista un órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de la autoridad local, al que debe acudir antes de solicitar el auxilio de la justicia federal, de acuerdo con el principio de definitividad. Por ello es relevante que la Constitución Federal reconozca expresamente la facultad de los Estados para crear su propio órgano jurisdiccional que mantenga, proteja y conserve el orden creado por su Constitución particular, reconociéndola como la máxima norma jurídica en su ámbito espacial y el sustento de los poderes surgidos de ella. Lo anterior significará un gran avance del federalismo judicial".⁵

El dictamen fue rechazado en las porciones relativas a la reelección al no obtener la mayoría calificada de los senadores. Sin embargo, la parte alusiva a la justicia constitucional si obtuvo el apoyo de las dos terceras partes de la Cámara por lo que pasó a la colegisladora, donde, lamentablemente para los pueblos de los estados que no han legislado sobre esta materia, permanece en la llamada *congeladora legislativa*.

V. Reforma constitucional

La Constitución de Sinaloa es portadora de un sistema muy rígido para su reforma. Sus modificaciones deben ser aprobadas por las dos terceras partes del total de los diputados que integran el Congreso y por las dos terceras partes de los ayuntamientos. Un mecanismo similar sólo lo tienen los estados de Nayarit, Querétaro y Zacatecas. Sin embargo, ello no ha sido obstáculo

para que la de Sinaloa sea una de las leyes fundamentales locales más reformadas del país, si no es que la más modificada.

A la fecha la Carta Magna sinaloense ha sido alterada en 129 ocasiones, con decretos que han contemplado 502 veces diversos artículos para su reforma.

Una mayoría aplastante de las 502 modificaciones constitucionales tiene su origen en el poder ejecutivo estatal, por lo que la aparente paradoja formada por la combinación de rigidez y proliferación reformista se explica por la debilidad del Congreso, una de cuyas expresiones es que el gobernador es el gran legislador del estado.

Lo mismo que en otros 23 estados, en Sinaloa se exige el voto aprobatorio de las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso para iniciar el procedimiento de reformas a la Constitución local, situándose en un sistema predominante. Pero es en el siguiente paso del proceso reformador donde aparece la singularidad de Sinaloa: solamente junto a otras tres entidades (Nayarit, Querétaro y Zacatecas) requiere también de la aprobación de una mayoría calificada de ayuntamientos.

VI. Mecanismo de nombramiento de los consejeros de la comisión estatal de acceso a la información pública

En este tema se presenta una estadística similar a la de los magistrados. Son 23 los estados que consagran la mayoría calificada para la designación de los comisionados, un grupo que no ha dejado de crecer en la medida que han estado actualizando sus leyes sobre esta materia, principalmente a raíz de la reforma, de julio de 2007, al artículo sexto de la Constitución Federal.

Con este marco jurídico se cuentan los siguientes estados: (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán).

Sinaloa, junto con apenas otros seis estados, contempla la mayoría simple y también puede participar en la designación de los comisionados la Diputación Permanente del Congreso. Este grupo de entidades está conformado por: Baja California Sur, Hidalgo, México, Tabasco, Tamaulipas, Sinaloa, y Zacatecas.

En un par de estados no participa el poder legislativo por

tener sus comisiones una integración diferente: Baja California y Guanajuato.

VII. Penalización de la corrupción

Sinaloa es de los estados que establecen las penas más bajas para el delito de peculado, ilícito que sintetiza la corrupción de los funcionarios y empleados gubernamentales.

De los 32 Códigos Penales locales del país veintiséis establecen una pena máxima de entre diez y dieciocho años. Sinaloa y otras cinco entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Nayarit y Tlaxcala) contemplan una pena máxima menor a los diez años.

Si el punto de comparación es la pena mínima la singularidad de la legislación sinaloense se mantiene al ser acompañado también de cinco estados (Michoacán, Puebla, Sonora, Tlaxcala y Yucatán) en la norma de los seis meses como castigo mínimo, hecho que disminuye radicalmente la media aritmética para calificar la gravedad del delito. En esto la singularidad del Código Penal de Sinaloa destaca aún más al alcanzar un promedio menor a los cinco años, siendo acompañado por tan sólo dos estados: Aguascalientes y Tlaxcala.

La reconducción presupuestaria y el diseño institucional de Sinaloa

Dentro de la singularidad institucional del estado se encuentra una figura relevante que arroja mucha luz sobre la vida política del estado. En efecto, el artículo 37 de la Constitución estatal establece que en materia de leyes de ingresos y presupuesto de egresos "en tanto no se aprueben las nuevas, se tendrán por prorrogadas las correspondientes al año anterior".

Esta institución jurídica es conocida como reconducción presupuestaria. La reconducción es considerada no solamente una institución necesaria sino la verdadera "cláusula de gobernabilidad" en el escenario de un gobierno dividido.

Un especialista en el tema de los gobiernos divididos en México lo sostiene de la manera siguiente: "Junto con apenas cinco constituciones locales en la Federación mexicana, la de Chihuahua contiene lo que yo llamo *la verdadera cláusula de gobernabilidad*. Me explico. Usualmente se piensa que la "cláu-

sula de gobernabilidad" para evitar la parálisis que provocan los gobiernos divididos consiste en premiar, desde el sistema electoral, al partido más grande con sobrerrepresentación en el Congreso con el objeto de manufacturar artificialmente una mayoría congresional y evitar así la aparición de un gobierno dividido. Sin embargo, aun esta "cláusula" puede producir gobiernos divididos, precisamente en elecciones intermedias, cuando dicha "cláusula" puede beneficiar a un partido que no es el del gobernador a la mitad del mandato. Así, en nuestro marco constitucional de elecciones intermedias, *la verdadera cláusula de gobernabilidad* consiste en la posibilidad de que, en ausencia de acuerdos legislativos entre Ejecutivo y Legislativo en gobiernos divididos, se llegue a una fecha límite en que el estado no tenga presupuesto y esté a punto de producirse una parálisis gubernamental, y empiece entonces, en automático, a correr el presupuesto del año anterior. Esta es *la verdadera cláusula de gobernabilidad* porque no es la que evita artificialmente (en elecciones concurrentes) o en modo fallido (en elecciones intermedias) la ocurrencia de gobiernos divididos, sino la que, frente a un gobierno dividido, evita la parálisis gubernamental, que es el más indeseable de sus posibles efectos".⁶

Los otros estados a que se refiere la cita son, además de Chihuahua, Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Quintana Roo y Sinaloa. Después de la publicación de esta obra incorporaron a su texto constitucional la institución de la reconducción presupuestaria, aunque con modalidades diversas, otros nueve estados: Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Con ello prácticamente la mitad del país cuenta con esta previsión constitucional.

Por la importancia que se le concede a la reconducción presupuestaria ante el avance del pluralismo y la competitividad electoral en México, especialmente frente a uno de sus resultados más importantes como es el surgimiento de gobiernos divididos en el nivel federal y en las entidades, podría pensarse que estamos ante una institución reciente. No es el caso de Sinaloa. En esta entidad la reconducción forma parte de sus leyes fundamentales desde la Constitución de 1917, acercándose al siglo de vigencia. Los constituyentes franceses no adoptaron una norma similar sino hasta 1958 y en el ámbito federal mexicano todavía no surge.

El artículo 32 de la Constitución sinaloense de 1917 disponía respecto a los "Presupuestos del Estado y Municipios" que los vigentes se "tendrán por prorrogados hasta la aprobación de los presentados".⁷

De manera que la creación de esta institución no es ningún acierto de los gobernantes recientes de Sinaloa, sino del congreso constituyente estatal surgido de la Revolución Mexicana. Observando el rezago de la institucionalidad sinaloense no es descabellado apuntar que si aquellos legisladores originarios no hubieran tenido tan atinada visión, muy probablemente Sinaloa no contara con esta previsoras institución.

En abono de esta afirmación existe el antecedente histórico de la contrarreforma que eliminó el sistema de división de poderes que para los municipios habían establecido aquellos mismos constituyentes y cuya reimplantación en un futuro cercano no debería sorprender. En efecto, estos "ingenieros constitucionales", como los llamaría Sartori, no se limitaron a implantar en 1917 la reconducción presupuestaria y fiscal, también establecieron un diseño institucional avanzado para los municipios.

Y todo esto sucedió en una situación lejana no sólo en el tiempo sino de las condiciones político-electorales actuales. Tenían lo que escasea ahora en la clase política gobernante del estado: visión y voluntad política reformadora.

Una interpretación diferente no modifica lo correcto de la norma que instauró la reconducción: que al igual que con la Constitución Federal promulgada el mismo año se buscara diseñar un poder ejecutivo fuerte. Por el contrario, confirma el carácter visionario de la medida, pues con el advenimiento de los gobiernos divididos en el ámbito federal mexicano este tema, el de evitar la parálisis gubernamental, forma parte de la agenda del cambio institucional en nuestro país.

En el marco de las relaciones entre los poderes públicos, lo extraño, más bien, es que no se haya todavía incorporado en la Carta Magna federal y en las de todos los estados, considerando que es una institución que refuerza, aunque no de manera absoluta, al poder ejecutivo, al contemplar la posibilidad de evitar concesiones inadmisibles en las negociaciones que se llevan a cabo con el poder legislativo para la aprobación anual de las leyes fiscales y de ingresos y del presupuesto de egresos.

Pero como dice el refrán que *una golondrina no hace ve-*

rano, a la vida institucional de Sinaloa le hace mucha falta una reforma política e institucional inmediata, extensa y profunda. Sobre todo porque se trata de una *golondrina*, la creación de la reconvencción presupuestaria, muy ajena a la cultura política de quienes gobiernan al estado. Lo mejor sería una revisión integral de la vetusta, no tanto por la edad como por el contenido, Constitución sinaloense.

El rezago institucional de Sinaloa

Como puede observarse Sinaloa tiene instituciones políticas con un marcado rezago desde la perspectiva democrática. No está completamente solo en el diseño de algunas de ellas, pero en casi todas goza de muy poca compañía. En al menos un caso, el de la división distrital, comparte normas con un solo estado: Tabasco. Puede decirse que su situación es de marginalidad antidemocrática en el concierto del país y sus estados.

Para aquilatar mejor el peso del rezago en el diseño institucional sinaloense hay que tener en cuenta que la institucionalidad con la que se le ha comparado, la de las entidades federativas mexicanas, no es para nada satisfactoria, es decir, es un entramado que se considera no contemporáneo de una sociedad democrática madura. Se entiende también que el debate sobre los diseños institucionales en cualquier época o latitud, son permanentes, por lo que algunas instituciones o reglas del juego democrático son objeto de cuestionamientos o propuestas de reformas.

Lo anterior es válido también para el constitucionalismo federal mexicano, de donde derivan, "servilmente" según Tena Ramírez, el grueso de las instituciones locales: "El IFE, el TE-PJF y los institutos electorales de los estados ya perdieron su brillo y buena parte de su credibilidad. La vigencia de la ley y la situación del Poder Judicial están muy lejos de ser aceptables. El desastre que es el Ministerio Público Los militares están colonizando aceleradamente el aparato policiaco y haciéndose cada vez más necesarios. Hasta ahora ni uno sólo "pez gordo" de la corrupción ha sido atrapado".⁸

Y no es que a los gobernantes de Sinaloa les falte información o que posean prejuicios de adoptar cambios institucionales en los que otros estados o la federación se les han adelantado. La

prueba está en la celeridad con que se retomó la reforma federal al cambio de formato del informe presidencial, modificación destinada exclusivamente a la relación entre los poderes federales que no obligaba a legislar a los estados.

En cambio, se tardaron alrededor de cuatro años para expedir una ley de fiscalización cuando se habían comprometido a aprobarla desde el 2004. Y la demora no fue más prolongada debido a una reforma al artículo 116 a la Constitución Federal que obligó de manera directa a los estados a designar por mayoría calificada al titular del órgano fiscalizador. Sin este acicate del legislador federal es muy probable que Sinaloa aún no contara con un órgano de fiscalización, y su correspondiente ley, creado constitucionalmente desde el año 2004. Una ley que, por cierto, aún no entra plenamente en vigor y muy pronto quedará rezagada respecto a la nueva legislación que en materia de fiscalización y rendición de cuentas está procesando el Poder Legislativo federal.

Tampoco le falta asesoría. El equipo de asesores del actual gobierno estatal procede directamente de la Universidad Autónoma de Sinaloa y sus principales integrantes cuentan con una trayectoria con orígenes progresistas. Sin embargo, todo indica que al arribar al actual grupo gobernante, se subordinaron a la cultura política de éste sin ejercer una influencia que derivara en el impulso de reformas institucionales importantes para el estado. O podría ser que precisamente por el abandono de sus raíces ideológicas se hayan incorporado al gobierno estatal.

Hasta ahora a la clase política que ha gobernado Sinaloa no la ha motivado el avance del pluralismo a nivel nacional, ni el reformismo institucional cursado por los estados, ni la difusión de las ideas democráticas, para asumir una cultura permanente de actualización de la institucionalidad política y jurídica del estado y sus municipios.

Segunda parte

El diseño de las instituciones y su funcionamiento

El diseño institucional es muy importante pero no basta. Se requiere que otras instituciones o mecanismos cumplan su papel. Es el caso de la oposición, que, por ejemplo, no aprovechó el requisito de la mayoría calificada para los nombramientos más recientes de algunos órganos constitucionales autónomos y del auditor superior, ni con la reformas del formato de los informes del gobernador y de los presidentes municipales.

Lo mismo pasa con el mecanismo de reforma constitucional. A pesar de ser de las más rígidas entre los estados, la Constitución Política de Sinaloa es una de las más modificadas en México.

La causa de esta proliferación de modificaciones, que como hemos visto no han significado avances democráticos para el estado, no se localiza, entonces, sólo en el diseño constitucional. La explicación habría que buscarla también en otras partes, como en la integración del poder legislativo y los ayuntamientos y en el comportamiento de la oposición política y parlamentaria.

La forma de votar de los electores sinaloenses

Aquí podría encontrarse la parte más importante de la explicación de los rezagos institucionales locales. Al configurar, mediante su voto, una fuerza parlamentaria predominante, al grado de concederle la mayoría absoluta de los sufragios en el 2007, esta fuerza mayoritaria, por carecer de una vocación reformista, no tiene alicientes para renovar la legislación.

El pluralismo político ha resultado insuficiente en Sinaloa para impulsar la modernización política del estado. Se ha acercado más a la alternancia en la gubernatura que en el Congreso. Hay que recordar que Sinaloa es una de las seis entidades mexicanas que nunca ha conocido la experiencia de al menos un gobierno dividido, situación que comparte con Tamaulipas, Durango, Hidalgo, Puebla y Oaxaca. No es ninguna casualidad que sea con estos estados que Sinaloa tiene las mayores coincidencias en casi todos sus rezagos institucionales

Tampoco es ninguna casualidad que el signo electoral distintivo de estas entidades sea el alto porcentaje de votación que obtiene el partido gobernante, que en todos los casos es el PRI. Sobresalen por las más altas votaciones priístas los estados de Durango, Hidalgo, Sinaloa y Tamaulipas, con más del cincuenta por ciento de los sufragios en la elección de diputados locales, sin necesidad de echar mano del porcentaje de sobrerrepresentación.

La oposición en Sinaloa

La alternancia en los poderes públicos o los gobiernos divididos no son una garantía de modernización constante si no se accionan otras palancas como la de una oposición congruente y eficaz y una cultura política reformista. Aunque la responsabilidad del rezago en el marco jurídico e institucional estatal recae primordialmente en el partido político gobernante, que goza de la titularidad del Poder Ejecutivo, de la mayoría absoluta de los integrantes del poder Legislativo y de la mayoría de las presidencias municipales, no puede descartarse la hipótesis de que la oposición, o buena parte de ella, esté contribuyendo a hacer más difícil su superación.

Hay que recordar que desde marzo de 1995, por disposición constitucional, los partidos políticos tienen vedado el acceso a la mayoría calificada de las diputaciones locales.

En Sinaloa se presenta una situación similar a la que se ha presentado en algunas etapas de la vida política italiana y que fue estudiada por Gianfranco Pasquino en su libro *La oposición*. Son grandes las similitudes que guardan sus tesis con la realidad política sinaloense, tal como lo revelan las siguientes citas de esta obra:

“Ninguna oposición puede renunciar a su propia piel ni a su cometido dejando, sin más, gobernar al gobierno. Todo lo contrario, la oposición debe impedir que el gobierno malgobierne”.⁹

“La pequeña consociación produce efectos controvertidos, a veces contrastantes, e incluso contrarios, a los deseados y deseables para una oposición constitucional”.¹⁰

“Todos los actores políticos y sociales importantes se corresponsabilizan de hecho en las prácticas de la pequeña consociación. El gobierno se ve obligado a moderar su programa.

(La oposición) podrá obtener ventajas (pero) renunciando a la pretensión de reformas (y) a criticar el conjunto del programa y la acción del gobierno. En cuanto a la cultura de una alternativa programática se reforzará y consolidará una praxis de la enmienda particularista. Es más probable que la oposición se vea obligada a una práctica de doblez: verbalmente, crítica dura del gobierno y de sus leyes; operativamente, sostén, más o menos disimulado, pero muy interesado, de bastantes de esas leyes, siempre que satisfagan las necesidades de la pequeña consociación".¹¹

"El resultado de la pequeña consociación es el ofuscamiento del papel y la merma de la contribución de la oposición".¹²

Agregaríamos que al final quien pierde con la llamada "consociación" es la sociedad, plural por definición y pues se entiende que el bienestar de ésta es la destinataria de las políticas públicas en una democracia. Esta práctica tiene parecido con las que en México se les ha denominado "concertaciones", que no es lo mismo que las legítimas alianzas parlamentarias.

En la realidad política de Sinaloa pueden identificarse puntualmente los elementos del análisis de Pasquino. Aquí el socio principal ha venido siendo el Partido Acción Nacional, aunque en algunas legislaturas y en algunas votaciones no ha estado solo, situación que se ha profundizado en la presente legislatura del Congreso local.

Hasta ahora, esta legislatura ha aprobado 32 dictámenes que contienen reformas a leyes o a la Constitución o leyes completas nuevas. Ocho han sido para reformar los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, cuatro para modificar los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, cuatro alteraciones a la Constitución Política local, cuatro nuevas leyes y las doce restantes para modificar diversos ordenamientos legales. Esta producción legislativa configura la "praxis de la enmienda particularista". Pero, sin contravenir esta conducta general, en algunos casos, la "pequeña consociación" sinaloense no solamente no ha devenido en las reformas profundas, que ha planteado esta misma oposición, sino en verdaderas contrarreformas, como las de los formatos de los informes de gobierno y su glosa parlamentaria.

La moneda de cambio ha sido, de manera destacada, la aprobación más o menos tersa de las cuentas públicas de los gobiernos municipales de extracción panista, que en los dos

últimos trienios han sobresalido por estar entre las más irregulares de todo el estado, de acuerdo con los reportes del órgano fiscalizador del Congreso local. En reciprocidad este grupo parlamentario ha avalado las cuentas públicas del partido gobernante en el estado, aunque no sin excepciones o fricciones que no contrarrestan el acuerdo general, sino más bien como consecuencia de contradicciones internas.

Esto confirma la idea de que los más afectados por estos pequeños acuerdos son los habitantes del estado, quienes terminan por no obtener mejoras ni de la alternancia de partidos en los gobiernos municipales ni del avance del pluralismo. En su lugar debería optarse por el ejercicio de gobiernos honrados, transparentes y eficaces en los municipios donde se presenta el relevo partidario en su conducción para estar en condiciones políticas y éticas de mantener la crítica en aquellas demarcaciones en las que no se gobierna a favor de la población y sostener en alto el programa alternativo.

A pesar de estas reservas sobre el papel desempeñado por la oposición local y considerando la cultura política predominante en la élite gobernante del estado, sin un mayor ensanchamiento del pluralismo político se ve imposible que Sinaloa avance hacia la modernización de sus instituciones políticas, es decir, hacia una democracia de mayor calidad.

NOTAS

1 Astudillo Reyes, César, "La justicia constitucional local en México", en Corzo Sosa, Edgar (coordinador), *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, UNAM, México, 2009, pág. 340.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.* pág. 343.

4 Dictamen de diversas comisiones sobre reformas constitucionales en materia de federalismo, *Gaceta Parlamentaria del Senado* No. 171, jueves 27 de abril de 2006.

5 *Ibid.*

6 Lujambio, Alonso (editor), *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM-IFE-CNCPAP, 1996, págs. 26-27.

7 Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, UNAM, 1985, pág. 278.

8 Meyer, Lorenzo, "La gobernabilidad como problema", *Periódico Noroeste*, 12 de diciembre de 2008.

9 Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Alianza Editorial, 1995, págs. 31-32

10 *Ibid.*, pág. 70

11 *Ibid.*, págs. 71-72

12 *Ibid.*, pág. 72

Participación ciudadana en la democracia mexicana

Introducción

La democracia es una tarea que involucra no sólo a instituciones gubernamentales y partidos políticos sino también de manera fundamental a los ciudadanos, por lo que su participación de manera responsable es una condición del régimen democrático.

En el presente ensayo se hablará de la democracia en el Estado de Sinaloa así como de la influencia que tiene la participación ciudadana en la democracia. En la actualidad nos encontramos con una sociedad más participativa y con una lucha entre los partidos más fuertes y de forma más competitiva en la cual la opinión pública y la participación de la ciudadanía cada día es más importante para dar legitimidad al proceso democrático, como forma de incorporación social en la resolución de intereses puntuales.

La participación ciudadana se entiende como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública”.¹ Existen dos formas de participación, por una parte, la que se refiere a la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones y por otra, la que enfatiza la toma de posición de un individuo, independientemente de su poder de intervenir en las decisiones públicas.² De acuerdo con esta noción, existe una clara separación entre dos formas de participación, en una se tiene la posibilidad de intervención y en otra no.

Participación ciudadana en la democracia mexicana

El concepto democracia está estrechamente vinculado al de participación ciudadana. Desde una perspectiva teórica, el problema de la democracia pudiera ir más allá de la construcción de instituciones representativas y eficaces para centrar la discusión en la multiplicidad de formas que adopta la participación de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos que por necesidad y obligación les competen. En tal sentido, mientras que para algunos la cooperación y colaboración de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos públicos es un elemento necesario en un Estado democrático, para otros es la piedra angular para la construcción de un orden político y social efectivamente democráticos.

Según la definición de Norberto Bobbio³ *democracia* es un conjunto de reglas que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones que atañen a la colectividad y bajo que procedimiento. Se reconoce que el mecanismo más eficaz para que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones públicas consiste en la participación popular a través de elecciones que permiten y garantizan que los miembros de una comunidad política participen activa y directamente en la elección de las personas a las que se confían los resortes del gobierno.

México ha buscado permanentemente un sistema político que tenga en la democracia el instrumento fundamental del consenso social, la movilidad política y sus consecuencias; la paz y justicia. Sin embargo, cuando se escuchan alegatos partidistas acerca de resultados de las elecciones se envuelven en campañas publicitarias de desprestigio social y político, son decisiones tomadas por debajo de la mesa, negociaciones entre las elites donde la ciudadanía no es tomada como un actor importante. ¿Qué no el propósito fundamental de las elecciones en una democracia, es elegir a los representantes del pueblo, de la sociedad para que sean representados en las cámaras? Que sean los intereses de los ciudadanos los que importen, por los que se debata, por los que se hagan leyes y reformas a las leyes de ser necesario, son estos los representantes electos, los encargados de llevar al congreso los problemas de la ciudadanía para darles la mejor solución. En teoría, por supuesto. En la realidad hemos avanzado poco porque los mexicanos seguimos sin conocer lo que es y significa democracia.

Para lograr la modernización política del país es necesario como condición lograr tres metas: crear contrapoderes necesarios que contribuyan a modular el cambio estructural que requiere el país; pactar la ruptura y permitir que las elites políticas e intelectuales alternen el poder; y por último instaurar cauces políticos e institucionales para que los ciudadanos con toda certidumbre puedan canalizar sus expectativas y necesidades. La democracia en México no es un lujo, es una condición indispensable para conquistar la modernidad del país.⁴

¿Dónde nos encontramos?, para poder responder a esta pregunta en el caso de México, un país que muy recientemente, en el año 2000 vivió por primera vez una alternancia política, dejando atrás más de 70 años de hegemonía de un solo partido que logró mimetizarse con el régimen político en un presidencialismo exacerbado. Una democracia mexicana que vio en dicha alternancia el avance más significativo y fincó sus expectativas en una Reforma del Estado de fondo, en la consolidación de un Estado de derecho, la construcción de un nuevo entramado institucional y el desmantelamiento de sus cimientos viejos, patrimonialistas, plagados de rasgos autoritarios y clientelistas; la posibilidad de un nuevo pacto, menos excluyente que el de los noventas. De acuerdo a estas predicciones México progresaría y se acercaría hacia la consolidación de la democracia.

¿Dónde están las amenazas de la democracia? ¿Dónde las posibilidades? Entre las amenazas se encuentran el régimen de partido de Estado, debilidad para gestionar democráticamente los asuntos internos y su relación con la sociedad, falta de normas para reglamentar los procesos internos y para controlar el financiamiento de los mismos para evitar desvíos de fondos y fraudes. El gobierno dividido esta cada vez más expuesto a la confrontación y menos a la cooperación.

En Sinaloa las últimas dos décadas han sido ricas en esfuerzos para elevar a la sociedad a planos de autonomía, independencia, responsabilidad y esfuerzo compartido. Entre los movimientos sociales más importantes está la gestión de organizaciones como colegios de profesionistas, asociaciones civiles y grupos de atención a problemas específicos como los ecologistas. Otra vertiente está en la disputa electoral donde la sociedad está impactando en la política gubernamental y en la resolución de múltiples contradicciones, y la tercera son los

medios de comunicación que se han convertido en instrumento de generación de opinión y criterios de la ciudadanía para bien o para mal. Podemos decir que la sociedad sinaloense se ha vuelto tan compleja que los grupos de poder de la región carecen de proyecto para la sociedad.⁵

En un estudio de opinión sobre qué percepciones tiene la ciudadanía respecto a su participación y preferencias políticas realizado en el Estado de Sinaloa, el 45.5% de los entrevistados manifiesta que no se interesa por cuestiones políticas y en ningún ámbito habla de política. Y el 57.1% consideró que la mejor vía de participación conjunta y la manera de participar para resolver problemas sociales es poniéndose de acuerdo con las autoridades y el 7.9% expresó que es por medios de marchas y mítines. Al preguntar en qué tipo de asociaciones participa el 77.7% manifestó no estar afiliado a ninguna. De los ciudadanos que sí participan el 6.9% lo hacen en asociaciones a nivel de barrio o colonia; el 10.9% a nivel municipal; el 2.3% a nivel estatal y el 2.1% a nivel federal. En cuanto a la participación político electoral el 54.3% ha ejercido su derecho al voto y el 32% no tiene interés de participar, de estos que si participaron el 10.6% han participado como miembros de casilla (3.1%), representantes de partidos (2.7%) o como candidatos (.2%).⁶ En base a estas estadísticas resulta interesante el grado que alcanza la falta de participación en los procesos así como la falta de credibilidad y necesaria transparencia para una sociedad moderna. Es necesario un alto grado de participación y de transparencia en los procesos democráticos. El camino es largo: para resolver los problemas entre sociedad y estado en conjunto es necesaria una sociedad con cultura política más democrática.

El año 2000 fue sin lugar a dudas un parteaguas para México en su historia. El PRI pierde por primera vez la Presidencia de la República. Empero, no podemos afirmar que la democracia inició con este hecho, ya que el país había iniciado con anterioridad una serie de cambios en materia político-electoral. La creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990 que da vida al Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, significaba el diseño y la construcción de un sistema electoral que proporcionaba equidad, transparencia y la ciudadanía de los procesos electorales, que de alguna manera intentaban desaparecer las incertidumbres sobre la

legalidad y transparencia de los resultados electorales, como las acusaciones de fraude electoral. El camino de México estaba trazado, la meta era la democracia consolidada, pero los avances en materia electoral, ¿serían suficientes para llegar a la consolidación?

Podemos tener leyes electorales modernas, instrumentos tecnológicos aplicados con fines electorales, financiamiento público equitativo, uso de los medios de comunicación, recursos políticos y jurídicos, tribunales independientes que juzguen los hechos, sin embargo un elemento fundamental en toda democracia es la participación ciudadana, que el ciudadano se involucre, que vote, que se haga presente y use el poder que tiene y que le han intentado ocultar grupos de poder o partidos políticos para sus propios intereses. Cada vez más ciudadanos participan en los procesos electorales como funcionarios de casilla, representantes de partido y candidatos y sin embargo el discurso de fraude electoral aún existe.

En las elecciones del 2006 se produjo un abstencionismo del 40 por ciento y en las intermedias del 2003 un 60 por ciento. El problema del abstencionismo masivo es dar el poder de elección de gobernantes a clubes de fanáticos financiados por cada partido, pero lo peor no sería esto, sino que el ciudadano se alejara de las cuestiones políticas, algo que es lo opuesto a lo deseable en una democracia. La clase política espera que en las próximas elecciones haya un abstencionismo mayor, la propuesta es hacer justo lo contrario. Que exista un abstencionismo mucho menor al anterior del 60 por ciento, así se mandaría un mensaje muy claro a la clase gobernante sobre la inconformidad de la sociedad, pero haciéndolo de la manera opuesta a lo que ellos esperan. Ellos quieren eliminar votos, buen susto se llevarían con números bajos de abstencionismo. La presencia de lo inesperado en un momento de distracción.⁷

Es por eso que las campañas para promover el voto blanco, el no votar, invitan a la ciudadanía a renunciar a una democracia que ya conquistamos. Si bien imperfecta, es mejor que el autoritarismo que vivimos hace décadas. En torno al voto blanco existen varias caras, la primera cara de los que lo promueven serían lópezobradoristas, que al encontrarse relegados por el PRD y viendo que el Partido del Trabajo o Convergencia no llevarán a su representante a ganar la candidatura optan por influir en

el ciudadano independiente.⁸ Si bien no estoy en contra de la candidatura ciudadana, esta no es la mejor forma para lograrlo: la elección de la sociedad entre ser un ciudadano nulo o uno que toma acción. Lo que necesita México es una sociedad que actúe y tome la responsabilidad de su futuro, no una que renuncie a sus derechos y entregue el poder a otros.

Un gran problema para que la sociedad se involucre y exista una participación ciudadana dentro de la democracia en México podría partir de lo que esperan. ¿Qué espera la gente?

La sociedad mexicana es un conjunto conformado por factores de nacionalidad, raciales y sentimentales, además está la conocida tendencia a imitar y la típica flojera de reflexionar, estos son factores importantes para que los medios de comunicación sean capaces de manipular a la masa. De esto resulta que la gente espera que alguien haga algo por ella, que una tercera persona sea la responsable de lo que deba hacerse, tiene la esperanza de que la situación cambie sin hacer planes propios, la sociedad espera al caudillo, los hombres que los pueblos invisten con cualidades casi mágicas, depositando en ellos la solución de los grandes problemas que los regímenes institucionales no les pueden otorgar.⁹ No será posible tener un México mejor sin mejores ciudadanos. Es por esto que urge una participación ciudadana, como única arma para sacar adelante al país sin tener que retroceder al autoritarismo.

El viejo régimen les dejó tres convicciones, casi mitos, a los mexicanos: la política es cochina, la costumbre del abuso del poder y el ejercicio del poder sin criterio patrimonial.¹⁰ Dar esta imagen convenía al viejo régimen para que los ciudadanos no participaran, no exigieran a los gobernantes y justamente permitieran ese abuso del poder.

La participación ciudadana tiene un valor de uso y uno de cambio, el valor de uso es aquel donde la participación ciudadana es utilizada por diversos actores para la satisfacción de sus demandas, y por otra parte el valor de cambio donde la participación es utilizada como mercancía y entra al mercado como un aporte que es traducido en dinero como contribución comunitaria, entiéndase esto como la utilización de la participación de los ciudadanos para intereses específicos a cambio de dinero y no para los del bien común. Siendo la segunda forma la más común, ya que poco se concibe a la participación de la

sociedad como instrumento de construcción de demandas, necesidades y propuestas.

Se entiende como la participación ciudadana el encuentro entre instituciones representativas como lo son organizaciones sociales, movimientos esporádicos, partidos políticos y asociaciones civiles con una convergencia de actuación en una zona determinada con un fin político, social, religioso, económico o cualquiera que este sea.¹¹ Esto permite entender que la participación no puede quedar restringida a la elección de gobernantes.

Para poder comprender el término es necesario saber cuáles son los actores en el municipio que influyen, entre ellos se encuentran las organizaciones sociales con estructura e historia; las expresiones sociales que surgen esporádicamente a partir de un conflicto o demandas que se movilizan y articulan de manera temporal; asociaciones gremiales (locatarios, transportistas, grupos religiosos) que manejan una relación constante con la administración local para asuntos relacionados con su ámbito; la iniciativa privada; grupos específicos como los indígenas o grupos de mujeres con campañas tratando de ganar espacio; las juntas de vecinos y consejos de colaboración, los comités municipales del DIF; la participación que parte del nivel comunitario representada por una autoridad auxiliar como delegados. Estas son la formas de participación más directa. La acción de partidos políticos u organismos no gubernamentales si bien no protagonizan los movimientos sociales, son un interlocutor de sus intereses y finalmente el ciudadano desde su individualidad se plantea el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

En este último punto, una participación social sin intervención gubernamental, una participación espontánea donde la sociedad se organiza por sí misma sin involucrar actores externos. Hay quienes aceptan el apoyo de organizaciones no gubernamentales por ser defensoras de intereses de los pobres y porque se considera que la intervención del Estado en los procesos de participación sofoca cualquier respuesta de la comunidad. Se reconoce la importancia en la promoción de la participación de la ciudadanía por su flexibilidad de operación y agilidad de gestión. El principio de participación se basa en términos de cooperación y consenso más que en conflicto y confrontación. Mediante estrategias basadas en órganos consultivos y mecanismos de negociación.¹²

Los partidos políticos son el instrumento de la participación política y las elecciones son el momento más importante para esta participación. Pero ni los partidos políticos tienen el monopolio de la participación popular ni ésta puede reducirse a las elecciones. El desarrollo de la democracia va ligado al desarrollo de mecanismos de participación ciudadana. Un solo mecanismo como las elecciones no es suficiente para la participación ciudadana. Es por esto que en términos de transparencia y acceso a la información, en las organizaciones de la sociedad civil y en democracias participativas o semidirectas son necesarios mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa y la consulta popular. Todas estas y hasta la revocación de mandato, son indispensables para entender la participación ciudadana en los sistemas políticos contemporáneos.¹³

La débil participación y organización social se debe primeramente a una ausencia de educación cívica, una falta de cultura hacia la participación, hacia la toma de decisiones o por lo menos a un desinterés por parte de la sociedad para participar en asuntos públicos. En segundo lugar se debe a la falta de conocimiento del entorno municipal y en tercera el hecho de que las instancias y mecanismos de participación ciudadana promovidas por el gobierno son meros órganos de información o consulta y no están hechos con la finalidad de que la ciudadanía participe y por supuesto, con ninguna capacidad resolutive.

Existen dos grandes obstáculos que inhiben la participación de la ciudadanía. El primero se encuentra en la crisis de representatividad: los representantes no representan a su electorado por la ausencia de una ética de servicio público, una administración privada de los bienes públicos, una escasa o nula comunicación entre el gobierno local con la ciudadanía sumado a la poca responsabilidad de los representantes. La democracia depende de elecciones de representantes de la sociedad pero también de la calidad de la representación.

El segundo obstáculo es la brecha entre las necesidades y los recursos. La incapacidad financiera y dependencia económica del gobierno municipal está subordinada al Estado y al Congreso, donde no cuenta con autonomía para realizar obras y servicios básicos para el bienestar de sus ciudadanos¹⁴ y la cultura política donde la preocupación del alcalde es hacer carrera política o enriquecerse permeado a la sociedad.

Para el fomento de la participación ciudadana la información es un elemento clave ya que sin ésta no es posible la participación. Para fortalecer la comunicación entre el gobierno y la sociedad es necesaria la creación de instituciones de participación ciudadana, una institucionalización de la participación donde se establezcan leyes que obliguen al gobierno a concertar con las organizaciones ciudadanas y sean reconocidas, el otorgamiento de competencias importantes así como la definición de estas competencias, ya sean compartidas o propias y los recursos que se dispondrán, por ejemplo agua potable, transporte, aseo, etc.

La participación ciudadana puede entenderse como un proceso político en donde el ciudadano decide tener una actividad dentro del juego del poder, ya sea activamente en una campaña política o como candidato o como elector. En cualquiera forma existe una relación entre los aspectos de la participación en la política y los procesos de solidaridad social.¹⁵ La participación social ligada al poder público necesita de un gobierno democrático, honesto y con capacidad de organización y dirección.

Un detonador para la protesta de la sociedad se da en cuanto a la solución de problemas básicos de servicios siendo el municipio el encargado de resolver estos asuntos. Las dudas sobre la transparencia de los procesos electorales y la transparencia administrativa son otro detonador para la movilización ciudadana. La participación ciudadana puede expresarse de forma pasiva y es labor de los funcionarios públicos informar a los ciudadanos de los problemas y planes así como determinar qué percepción tienen al respecto por medio de publicaciones y otros medios informativos. El funcionario puede recurrir a la radio, televisión así como a la prensa, siendo este último el medio masivo más atractivo a través del cual la población se informa. Así lo manifestó un 22.7% de la población entrevistada al respecto.¹⁶ Otra forma de acercamiento es la activa, ya sea por medio de asamblea popular, audiencia pública, comité de consulta de los ciudadanos, referéndum, iniciativa ciudadana o acción voluntaria.¹⁷

Para contar con participación se requiere de mecanismos institucionales que la permitan y sobre todo estimulen. Sin embargo el marco legal para la participación ciudadana es muy limitado, es necesario ampliarlo a todos los niveles legislativos: Constitución Federal, Leyes Orgánicas Municipales y reglamentos municipa-

les de participación ciudadana. En el Artículo 115 Constitucional sólo se asumen las formas de la democracia representativa en lo que a participación social se refiere.¹⁸ En su mayoría las leyes orgánicas municipales definen mecanismos para que se canalice la participación ciudadana, pero no en el caso de Sinaloa, donde existen tres iniciativas de ley de participación ciudadana, la ley de acceso a la información pública, y la comisión de transparencia y acceso a la información pública.

Los mecanismos de democracia directa más comunes en el país son el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular. Sinaloa sólo cuenta con la iniciativa popular como mecanismo de expresión democrática, sin embargo se menciona en la Constitución como facultad de todo ciudadano el presentar una iniciativa de ley, aunque en algunos casos se especifica que sólo a través del diputado de su distrito, o a través del ayuntamiento, mientras que en los demás casos no se establece ningún mecanismo para que se lleve a cabo la iniciativa popular.¹⁹

El municipio es el punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, por lo que el objetivo de los municipios es consolidar la organización y la fuerza de la sociedad para garantizar la construcción de una nueva cultura donde la fuerza esté en la población, con formas de acción directas en el diseño de políticas públicas para lo cual es necesario desarrollar al máximo la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el desarrollo de las políticas, fortaleciendo el sentido de comunidad con un verdadero sentido cívico.

La participación ciudadana encuentra su fundamento principal en la crisis de eficacia del Estado, donde se postula que el alto crecimiento del aparato estatal redundaría en un reforzamiento de dicha participación, pero, como señala Cunill, para América Latina es de mayor fuerza el argumento de la búsqueda democratizadora, la cual propicia un espacio para la participación y una exigencia para su existencia. El mayor reto será lograr un Estado con capacidad de movilización de los grupos sociales y encauzarla adecuadamente para obtener beneficios colectivos.²⁰

Es importante tener en cuenta que el Estado puede suprimir todos los intentos de participación comunitaria o, por el contrario, promover ampliamente la participación para el desarrollo social. Si bien existe una planeación democrática en la que se exige la consulta popular para el diseño de los planes orientados

a políticas generales, se dejan de lado las específicas, que es donde están los verdaderos problemas y desviaciones, lo cual beneficia a algunos y perjudica a otros.

Participación ciudadana ¿en qué puntos? ¿cómo llevarla a cabo? Se han establecido varios mecanismos para dar cauce a la participación entre los sistemas de interrelación con la ciudadanía desarrolladas en el municipio para fomentar y facilitar la participación, estas son: audiencias públicas institucionalizadas, foros de información, comunicación social institucional, reuniones periódicas con organismos intermedios, encuestas y foro de retroinformación, reuniones con comités de colonos y con delegados municipales, reuniones con secretarios y directores de área y programas de visitas a comunidades rurales, colonos y escuelas. Algunas otras estrategias para la participación son: la inclusión de oportunidades de participación ciudadana en los planes de trabajo, información y difusión sobre temas que se desee participación, adecuación de sistemas para permitir la participación, intercambio de experiencias casos-éxito, educación y capacitación en la organización para la participación, orientación y toma de conciencia de funcionarios y mandos intermedios acerca de la importancia de la participación ciudadana.²¹

Para lograr la participación se debe partir de los derechos de los ciudadanos, de la valoración de las formas de organización y del reconocimiento de conflictos en donde se hace necesaria la negociación. Hay que tener en cuenta que la participación no se genera de forma automática sino que requiere de diversas consideraciones como el interés en los problemas, la conciencia para facilitar el avance por medio del esfuerzo conjunto, los cauces institucionales, oportunidades de participación, información y transparencia en la actuación. Esto implica detectar las diversas causas que imposibilitan la actuación de la sociedad, que van desde la desinformación hasta el desinterés en los asuntos públicos, el reto entonces consiste en tener los mecanismos de comunicación, una cultura orientada a la participación y a la decodificación de los mensajes de los actores, el contacto con interlocutores representativos y capaces de manejar los grupos hacia perspectivas benéficas para ellos y satisfactorias para la sociedad, en donde el diálogo sea parte central de su participación.²² Es necesario encontrar puntos de acuerdo donde el conflicto se convierta en diálogo y negociación.

La participación ciudadana tiene dos visiones, una es la del Estado, y la otra la de la ciudadanía, cada uno de estos entes la conciben de distinta manera. La visión del Estado se centra en la institucionalidad y las responsabilidades de la ciudadanía; mientras que la visión de la ciudadanía pone énfasis en los derechos de los ciudadanos y las responsabilidades del Estado. ¿En qué radica la importancia de la participación ciudadana? en que los ciudadanos pueden contribuir de manera eficaz y original a la elaboración de políticas públicas, a partir del conjunto de recursos de la sociedad, para enfrentar los numerosos problemas de gobernabilidad.

Conclusión

En Roma siglos antes de Cristo preferían ser desterrados de su nación a que les quitaran el poder al voto. En México, donde contamos con la libertad de votar simplemente no hacemos uso de nuestro derecho. Somos apáticos, no nos involucramos, ya sea por falta de cultura o por la creencia de "para qué votar o para que participar si todo va a seguir igual". La cultura democrática es un valor que se adquiere en el seno familiar, en la escuela, en la misma sociedad pero es común que si la familia no participa o no se involucra en los procesos electorales, nosotros tampoco lo haremos. Debemos empezar a involucrarnos, debemos empezar a guiarnos por iniciativa propia. Una chispa que se haga en un círculo puede contagiar a otros, tal vez en lugar de tener un 60 por ciento de abstencionismo éste podría llegar a ser de 20 por ciento o menos.

En este caso los partidos políticos, los malos gobernantes, las elites de poder estarían verdaderamente en aprietos porque la gente empezaría a reclamar, los ciudadanos empezarían a tomar partido en las decisiones que se toman, a interesarse y a exigir transparencia en los procesos, para que una caída de sistema o los grandes fraudes electorales ya no regresen.

Lograr que la ciudadanía se involucre y tome parte en alguna actividad pública también tiene sus costos, sean financieros o políticos, y los gastos gubernamentales se pueden incrementar debido al costo que implica mantener una opinión pública plenamente informada o dar cabida a referéndums. Esto por supuesto también tiene sus ventajas, contar con aportaciones valiosas de

ciudadanos interesados en procesos de planeación y ejecución en base a conocimientos de las condiciones, necesidades y deseos locales, así como facilitar los planes y programas. En la medida que los ciudadanos estén más deseosos y dispuestos a participar en los proyectos los resultados serán mayores.

La participación ciudadana es entonces la participación de las personas en actividades de interés colectivo y público, e incluye la participación política y la participación social.

“No hay verdades absolutas, la mejor manera de practicar la democracia es conjuntando todas las verdades en la búsqueda del consenso, para luchar por un mejor futuro había que entrarle por convicción o por necesidad.” Heberto Castillo.

NOTAS

- 1 Jorge Balbis, "Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina", Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, en http://equipopueblo.org.mx/part_inc_alog.htm
- 2 Socorro Arzaluz Solano, "La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas", IGLOM, en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>
- 3 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p.14
- 4 Millán, Elio, "Las elecciones: Mascaras y el rostro" en *Democracia y Elecciones en Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa-Congreso del Estado de Sinaloa, México, 1992, p.134-135
- 5 López, José, "Sinaloa en la transición" en *Democracia y Elecciones en Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa-Congreso del Estado de Sinaloa, México, 1992, p.192
- 6 López, Andrés, Estudio de opinión *Programa política y democracia en Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa
- 7 García, Eduardo, "Hagamos lo inesperado" en *Noroeste*, 5A, consultado el 16 de Junio de 2009
- 8 Muñoz, Ignacio, "¿Ciudadanos nulos...tu y yo?", en *Noroeste*, consultado el 17 de Junio de 2009
- 9 Peña, Rodolfo, "La voluntad de elegir" en *Democracia y elecciones en Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa y Congreso del Estado de Sinaloa, México, 1992 p:74
- 10 Arias, Sheila, "Proponen construir mejores ciudadanos" en *Noroeste*, 8B, consultado el 17 de Junio de 2009
- 11 Acosta José, "Las relaciones políticas de los gobiernos locales" en *Participación Ciudadana en México*, México, 1996, p.7
- 12 Mejía José, "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad" en *Participación Ciudadana en México*, México, 1996, p.36
- 13 Páez Álvarez, Alfonso. 2006. "La participación ciudadana y su relación con el acceso a la

información pública". *Ra Ximhai*, num. septiembre-diciembre, pp. 611-640.

14 Hasta hace menos de diez años el 98% de los municipios de nuestro país eran gobernados por miembros de un solo partido, mismo que gobernaba los estados y la presidencia de la República. Esta situación de partido único llevo a la inexistencia de instancias autónomas de los municipios.

15 Mejía José, "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad" en *Participación Ciudadana en México*, México, 1996, p.29

16 López, Andrés, Estudio de opinión *Programa político y democracia en Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa

17 Zimmerman, Joseph, *Democracia Participativa, El resurgimiento del populismo*, Grupo noriega editores, México, 1992

18 Acosta José, "las relaciones políticas de los gobiernos locales" en *Participación Ciudadana en México*, México, 1996, p.17

19 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Participación Ciudadana [Actualización: 28 de agosto de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop

20 Mejía José, "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad" en *Participación Ciudadana en México*, México, 1996, p.33

21 Fuente: Medina Carlos, Javier Cordero y Carlos Gadsden, *La oposición en un gobierno municipal en México*

22 Mejía José, "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad" en *Participación Ciudadana en México*, México, 1996, p.47

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

-*Participación Ciudadana en México*, México, 1996

-Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986

-*Democracia y Elecciones en Sinaloa*, Universidad Autónoma de Sinaloa-Congreso del Estado de Sinaloa, México, 1992

-Medina, Carlos, Javier Cordero y Carlos Gadsden, *La oposición en un gobierno municipal en México*

-Zimmerman, Joseph, *Democracia Participativa, El resurgimiento del populismo*, Grupo noriega editores, México, 1992

-Periódico *Noroeste*, Culiacán, Sinaloa. 17 de Junio de 2009

-Periódico *Noroeste*, Culiacán, Sinaloa.16 de Junio de 2009

-Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, en http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm

-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Participación Ciudadana en www.diputados.gob.mx/cesop

-Estudio de opinión *Programa política y democracia en Sinaloa*, de López, Andrés. Universidad Autónoma de Sinaloa

-Revista Científica *Ra-Ximhai*, publicación cuatrimestral de la Universidad Autónoma de México, núm. septiembre-diciembre 2006

-Sitio de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. A.C, IGLOM, en <http://www.iglom.iteso.mx>

ÍNDICE

7. Presentación

Lic. Juliana Araujo Coronel

11. Prólogo

Experiencia democrática y participación cívica
Miguel Carbonell, IJ-UNAM

Ensayos Seleccionados

19. Primer Lugar

La Construcción de la Democracia Sinaloense.
Partidos, elecciones y reformas (1977-2007)
Reyna Guadalupe Valdez Castro

45. Segundo Lugar

Transición democrática en Sinaloa
Lizbeth Lucía González Medina

59. Tercer Lugar

Sinaloa y el laberinto de la democracia extraviada:
Retos y perspectivas para el desarrollo
Carolina Corrales Padilla

73. Primera Mención

Los orígenes de la ciudadanía en Sinaloa
María del Rosario Heras Torres

103. Segunda Mención

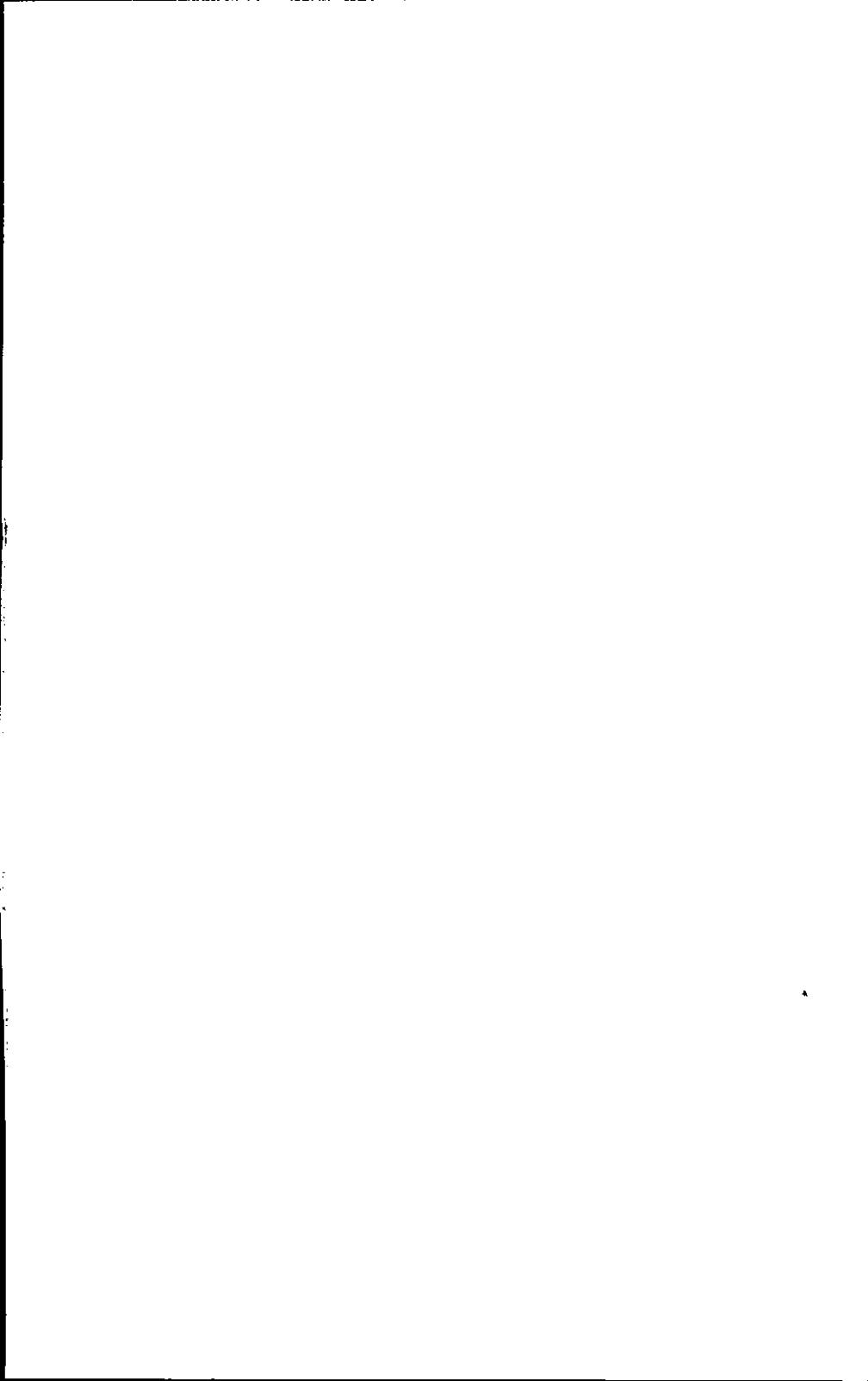
La singularidad de las instituciones
políticas de Sinaloa
Crescencio Flores Contreras

127. Tercera Mención

Participación ciudadana
en la democracia mexicana
Estephanie Cháidez Gastélum

Sociedad, instituciones y democracia en el desarrollo de Sinaloa
se terminó de imprimir en Noviembre del 2011 en los talleres de
Manjarrez Impresores, S.A. de C.V., el cuidado de la edición, con un tiraje de 2000
ejemplares, estuvo a cargo de Iván Hernández Ruiz
y Héctor Mendieta y Vega.





Octavio Paz

V Premio de Ensayo Político

