

# REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRACIA EN GUERRERO

RETOS Y FORTALEZAS  
DEL SISTEMA ELECTORAL GUERRERENSE



COORDINADORES  
MARCO ANTONIO ADAME MEZA  
JORGE VALDEZ MÉNDEZ  
CINTHYA CITLALI DÍAZ FUENTES  
VICENTA MOLINA REVUELTA



# REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRACIA EN GUERRERO

Retos y fortalezas del sistema electoral guerrerense

*Coordinadores*

MARCO ANTONIO ADAME MEZA

JORGE VALDEZ MÉNDEZ

CINTHYA CITLALI DÍAZ FUENTES

VICENTA MOLINA REVUELTA



Editorial **Porrúa**.

**IiEPA**



**UAGro**  
Universidad de Calidad con Inclusión Social



**IEPC**  
**GUERRERO**

Primera edición: 2020

*Reflexiones sobre la democracia en Guerrero. Retos y fortalezas del sistema electoral guerrerense*

D.R. © EDITORIAL PORRÚA, SA de CV (700)

Av. República Argentina 15 altos, col. Centro, 06020, Ciudad de México  
[www.porrúa.com](http://www.porrúa.com)

D.R. © Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano"

Universidad Autónoma de Guerrero  
Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana del IEPC Guerrero

ISBN 978-607-09-3581-7

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito de los titulares de los derechos correspondientes.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	IX
Cultura cívica y construcción de ciudadanía. Retos impostergables del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero .....	1
Eudocio Téllez Santiago Jorge Valdez Méndez	
Hacia un atlas de las elecciones y los partidos en Guerrero .....	21
Secundino González Marrero Edmar León García	
Reflexiones sobre el proceso electoral ordinario 2017-2018.....	39
Cristina Abril Moreno Hernández Vicenta Molina Revuelta	
Ciudadanías en Guerrero. Reflexiones sobre la participación política no electoral y la construcción de culturas cívicas en la entidad.....	71
Walfred Geovanni Manrique Pastor Azucena Cayetano Solano	
La larga marcha de las mujeres en la construcción de la democracia en Guerrero .	89
Rosa Icela Ojeda Rivera Cinthya Citlali Díaz Fuentes	
Los retos de la reforma electoral 2014.....	109
Marco Antonio Adame Meza J. Nazarín Vargas Armenta	

Asociativismo, oposición e identidad en contexto de elección por usos y costumbres. Caso Ayutla de los Libres, Guerrero, 2012-2018.....	133
Martín Fierro Leyva Rosio Calleja Niño	
Propuesta metodológica para la evaluación del desempeño de los órganos electorales en México.....	149
José Juan Ayala Villaseñor Pedro Pablo Martínez Ortiz José Ángel Vargas Puerto	
CONSIDERACIONES FINALES.....	169
BIBLIOGRAFÍA.....	171

# CULTURA CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

## RETOS IMPOSTERGABLES DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE GUERRERO

EUDOCIO TÉLLEZ SANTIAGO  
JORGE VALDEZ MÉNDEZ

La cultura cívica de los mexicanos sigue siendo una asignatura pendiente. Los datos del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (2014) expresan la debilidad de la cultura democrática de los mexicanos. En el mismo sentido, el estudio Ciudadanía en México, ¿Ciudadanía activa? (2015) muestra que los mexicanos son ciudadanos pasivos y reactivos, participan de manera coyuntural y prefieren las acciones individuales antes que las colectivas. El Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Guerrero (2017) concluye que la participación política de los guerrerenses no rebasa el ámbito electoral, desconfían de las instituciones y autoridades; el índice de desconfianza interpersonal es de 74.3%, muestran poco respeto por las leyes y utilizan medios violentos para exigir sus derechos o justicia.

Si bien la cultura democrática alude al conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que dota de capacidad a las personas para ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales para el mejoramiento de sus condiciones de vida y de la calidad de la democracia, se entiende que al no existir aquélla los ambientes en que se desarrolla la sociedad son precarios, frágiles e inestables.

Ante este reto, el Instituto Nacional Electoral (INE) diseñó, como prioridad institucional de política pública la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023, cuya finalidad es fortalecer la

cultura política democrática de los mexicanos para que erijan una ciudadanía activa para el ejercicio pleno de sus derechos y el apropiamiento de los espacios públicos.

Por su parte, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero (IEPC-GRO), en correspondencia con esta estrategia y por los mandatos constitucionales y legales en materia electoral, ha realizado programas relativos a la promoción del voto, la educación cívica y la cultura democrática. Sin embargo, ante los requerimientos de mayor apertura institucional y acompañamiento de los guerrerenses, está obligado a diseñar una propuesta de política pública y abrir los cauces y condiciones necesarias para la construcción de ciudadanía, concebida como la participación política que trasciende lo electoral, como aquella que sabe gestionar colectivamente los problemas que atañen a su comunidad y favorezca la toma de decisiones públicas que benefician a la consolidación democrática. No obstante, para participar, los individuos deben tener interés de hacerlo y desarrollar ciertas habilidades, como la capacidad de diálogo o disposición al trabajo en equipo para la toma de decisiones colectivas. Habilidades que se van construyendo día a día, como afirma Nohlen, a través de un proceso de culturalización política.

La estructura de este trabajo inicia con la definición de los conceptos básicos relacionados con el objeto de estudio: cultura política, educación cívica, ciudadanía integral, participación ciudadana y cultura democrática; enseguida se expone la serie de reformas constitucionales y legales en materia electoral, así como los distintos programas emprendidos por el IEPC-GRO desde 1998 hasta 2019, y cuáles de estos eventos se inscriben en alguna de las dimensiones planteadas *supra*, para, con base en esto, establecer si los programas hasta hoy emprendidos por el órgano electoral están repercutiendo de manera positiva en la construcción de ciudadanía.

#### CULTURA Y EDUCACIÓN CÍVICA, DOS TÉRMINOS EN DISTINTOS ÁMBITOS Y TEMPORALIDAD

La cultura política hace referencia a las actitudes específicamente políticas relacionadas con el sistema político y sus distintos componentes y a las orientaciones vinculadas a los roles de los individuos en el sistema (Almond y Verba 2016:180). Esas orientaciones pueden ser cognitivas,

concernientes al conocimiento y opinión del sistema político, la importancia de sus roles, las demandas (*inputs*) y respuestas (*outputs*) del sistema; afectivas, la identificación, el sentimiento de pertenencia y la aceptación o rechazo del sistema; o evaluativas, que involucra juicios y opiniones sobre los aspectos políticos basados en información de acuerdo con la aplicación de determinados criterios de evaluación. Debe entenderse como orientaciones a la interiorización de actitudes por parte de las personas hacia las instituciones, los partidos políticos, etc., así como las relaciones entre éstos. Y como componentes del sistema político, los autores (2016:181) consideran tres elementos: 1) los roles o estructuras tales como el Ejecutivo, el Parlamento y la burocracia, 2) los titulares de esos roles o estructura, es decir, los presidentes, legisladores, funcionarios y 3) las decisiones públicas y específicas. Estos tres elementos, a su vez, constituyen el proceso político mediante el cual el sistema resuelve en principios gubernativos las demandas sociales.

Respecto a la educación cívica, el documento rector de la Estrategia Nacional de Educación Cívica (ENEC) para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015 desagrega el concepto de educación cívica en cuatro fases: 1) como proceso formativo, 2) como medio para desarrollar competencias cívicas, 3) como medio para desarrollar una convivencia política democrática y 4) como medio para promover la participación ciudadana. En cada una de éstas, el INE ha implementado acciones y los objetivos que se pretenden alcanzar.

Como proceso formativo, la educación cívica contribuye a la culturización de los individuos; inicia con tareas de “difusión de la historia cívica, el conocimiento sobre las instituciones políticas y la divulgación de valores democráticos” en las etapas infantil y juvenil, así como acciones de información y sensibilización dirigidas a la población adulta (ENEC, 2011:64), cuyo objetivo principal es colaborar con “la convivencia y participación democráticas de los ciudadanos, mediante el desarrollo de un conjunto de competencias para el ejercicio de sus derechos fundamentales, el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas y de la participación en los asuntos públicos” (ENEC, 2011:65).

La segunda fase busca que los individuos adquieran los medios y conocimientos para desarrollar competencias cívicas, entendidas como las habilidades, actitudes y valores para ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales, y puedan solucionar problemas concretos, mejorar sus

condiciones de vida y la participación como agentes promotores de cambio para alcanzar una mayor calidad democrática (ENEC, 2011:65).

En tercer término, la educación cívica como medio para desarrollar una convivencia política democrática, entendida como práctica e interrelación entre ciudadanos y de éstos entre sus líderes o funcionarios en la gestión de asuntos públicos, en un marco de civilidad, tolerancia, cooperación, legalidad, etc. (ENEC, 2011:66).

Finalmente, la educación cívica pretende promover la participación por la vía del diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos para la gestión de asuntos públicos y solución de conflictos sociales.

De acuerdo con la ENEC, las acciones implementadas por el órgano electoral nacional en materia de educación cívica buscan contribuir a la superación de los déficits en la formación de ciudadanía que impiden la convivencia política democrática y su desafección hacia los asuntos públicos, pero también pretende que las instituciones modifiquen su visión y prácticas que limitan el ejercicio de la ciudadanía, mejor aún: buscar su colaboración a fin de que la construcción de ciudadanía se haga realidad (ENEC, 2011:66).

## CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### *Ciudadanía*

Ciudadanía, afirma Alberto J. Olvera, es la identidad colectiva de pertenecer a una nación o comunidad, compartir con otros una historia cultural, lengua e instituciones cívicas, sentimiento de pertenencia a la sociedad en la que viven, valoración por la democracia y entendimiento de las diferencias de otras culturas; pero también abarca el contenido de la justicia concebida como el otorgamiento y usufructo de derechos (Olvera, 2016:12).

Cuando los individuos asumen plenamente sus derechos civiles, políticos y sociales están accediendo a la ciudadanía integral, entendida como el estatus de ciudadano activo que se interesa por los asuntos públicos que realiza un conjunto de prácticas institucionalizadas, políticas, culturales, económicas y jurídicas a través de una participación continua en acciones políticas más allá del voto.

Pero ¿qué significa ir más allá del voto? Si consideramos que con el sufragio legitimamos a los ocupantes coyunturales en espacios del Poder Ejecutivo o Legislativo, ir más allá del voto es vigilar que los gobernantes realicen su trabajo con eficiencia, honestidad y rindan cuentas a la sociedad que los eligió, para lo cual se requiere información e instancias de control diseñadas para tal propósito, respaldadas por instituciones comprometidas y procedimientos democráticos, a más de sensibilidad y compromiso político de los servidores públicos (Florescano *et al.*, 2015:42). Al contrario, se habla de una ciudadanía deficitaria cuando ésta no muestra interés por informarse acerca de los asuntos públicos o carece de los medios para exigir cuentas a las autoridades.

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En relación con la participación ciudadana en cualquiera de sus formas, ya sea concurriendo a las urnas para la elección de representantes o de activismo político en una asociación o partido, o con acciones de protesta para influir en las decisiones públicas, la participación política de los individuos, de acuerdo con Josep Vallés (2007:321), es un tema central en la democracia. La participación y la deliberación, afirma, son dos elementos fundamentales que soportan la ciudadanía activa, ésta a su vez fortalece la democracia, pues reduce el espacio entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

La participación ciudadana, refiere Verba y Nie, son aquellas actividades realizadas por los ciudadanos que están más o menos dirigidas a ejercer influencia sobre la selección del personal gubernamental y sobre las decisiones que toman (citados en Somuano y Nieto, 2015:21), y “participación democrática” como “aquellas actividades realizadas por los ciudadanos que están más o menos dirigidas a ejercer influencia sobre la selección del personal gubernamental y sobre las decisiones que toman”.<sup>1</sup>

En el mismo sentido, Myron Weiner define a la participación como: “Cualquier acción voluntaria, exitosa o no, organizada o no, intermitente o continua, que utiliza medios legítimos o ilegítimos para influir en la

---

<sup>1</sup> V. en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Ciudadania-Activa.pdf>

elección de políticas públicas, la administración de los asuntos públicos, o la selección de líderes políticos a cualquier nivel de gobierno, local o nacional” (citado en Somuano y Nieto, 2015:21).

Somuano y Nieto señalan que una de las formas de participación política no convencional es la protesta. En general, la protesta, sostiene, va precedida de inconformidad e insatisfacción y se asocia a sentimientos de frustración y alienación política. Para estos autores, teóricamente “la protesta debe ser más común en individuos de bajos recursos, minorías y otros grupos que se ubican en circunstancias de precariedad o que son más propensos a estar insatisfechos con su situación” (Somuano y Nieto, 2015:30).

Por su parte, Mauricio Merino destaca que la participación ciudadana demanda, por un lado, que los individuos estén plenamente convencidos de las razones que los llevan a participar y, por otro, a buscar el acuerdo con los demás para emprender acciones en común (Merino, 2018:66-67). Para Merino, la participación ciudadana es un acto deliberado a favor de una acción colectiva que se engarza “en una gran variedad de relaciones distintas formada por múltiples intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados dándole vida a la democracia” (Merino, 2018:16-17) a través del diálogo, la deliberación, la negociación y la construcción de acuerdos públicos para la solución de conflictos sociales y la gestión de asuntos públicos.

A su vez, para que haya democracia deben existir normas, procedimientos e instituciones que la hagan posible (Salazar y Woldenberg, 2018:10), además un bagaje de valores éticos y políticos, como la libertad, igualdad, fraternidad, tolerancia, participación, diálogo y pluralismo que nutren de contenido a la cultura democrática.

Se entiende como cultura democrática a la capacidad de tolerar y trabajar de manera conjunta con individuos diferentes y participar en el proceso político a fin de promover el bien público y sostener autoridades democráticas a las que presentará sus demandas con responsabilidad (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

De ahí que la cultura democrática tenga entre sus componentes básicos el cumplimiento de la ley, que regula la conducta individual y colectiva que hace posible la convivencia armónica de la sociedad y marca la pauta de la vida cotidiana.

Sin embargo, si bien la cultura democrática alude al conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que dota de capacidad a las personas para ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales para el mejoramiento de sus condiciones de vida y de la calidad democrática, se entiende que, al no existir la cultura democrática, los ambientes en que se desarrolla la sociedad son frágiles e inestables.

Resulta un hecho que la acción política es, definida por Josep Vallés, una actividad intermitente, de baja intensidad, para el 60% de la sociedad; el resto lo constituyen los apáticos, a los cuales la política les resulta indiferente. De acuerdo con este autor, para la generalidad de las personas la política no es prioritaria, sino sólo una ocupación residual. Lo anterior explica que la mayor parte de esta actividad suele estar concentrada en pocos sujetos, incluso en las democracias maduras (Vallés, 2007:323).

En este sentido, ¿cuál es el estatus democrático de los mexicanos en general y de los guerrerenses en particular?

De acuerdo con el Informe sobre la Calidad de la Democracia en Guerrero (2017:59), los bajos niveles de participación electoral de los guerrerenses están relacionados con factores sociodemográficos, como baja escolaridad, ingresos insuficientes y condición étnica. Asimismo, el estudio revela que los más jóvenes son los que presentan los más altos índices de abstencionismo. La participación no electoral se decanta por sí sola, pues disminuye en cuanto implican mayor esfuerzo, tiempo y recursos disponibles. Igualmente, su participación en manifestaciones públicas, huelgas y actividades de toma y bloqueo de instalaciones públicas, aunque poco frecuentes, son utilizadas por una minoría (2017:75).

El panorama no es alentador, ni lo justifica la lamentable cuestión de que todo el país adolezca de una cultura política débil. Sin embargo, desde tiempo atrás, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana ha implementado programas y proyectos relativos a promover la participación electoral, a más de sucesivas reformas relacionadas al fomento de la educación cívica, así como la difusión de los instrumentos de participación ciudadana y la elección de los órganos de representación ciudadana, de los cuales este trabajo dará cuenta pormenorizada para visualizar lo que se ha hecho y lo que se está pendiente por realizar, no sin antes hacer una breve reseña del marco normativo que ha cobijado dichos programas.

## MARCO JURÍDICO

Con la reforma electoral de 1992 se expidió el Código Electoral del Estado de Guerrero No. 264, el cual establece que la organización de las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado y ayuntamientos se realizarían de acuerdo con la responsabilidad del Consejo Estatal Electoral, órgano público autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; de carácter permanente, y conforme con el artículo 67, sería coadyuvante en la difusión y promoción de la cultura democrática, sin ocuparse, en ese tiempo, del tema de la educación cívica.

En 1996, producto del ánimo de los partidos de oposición con representación parlamentaria, que buscaban la ciudadanización de los organismos comiciales, se realizó en Guerrero una nueva reforma a la Constitución local y a la legislación secundaria, que sólo duró vigente dos años, al reformarse nuevamente en 1998, incorporando en los cometidos del Consejo Estatal Electoral (artículo 67) llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar en difusión de la cultura democrática.

Con la reforma constitucional de 2008 cambió el nombre de Consejo Estatal Electoral al de Instituto Electoral del Estado de Guerrero. También, a partir de la Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, se incorporaron al nuevo organismo la promoción del voto, la educación cívica, la cultura democrática y el fomento de la participación ciudadana (artículo 85, fracción VIII y IX). Esto es, la difusión de los mecanismos de participación ciudadana y la elección de sus órganos de representación, así como la integración permanente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica (artículo 103, fracción IV), que con la reforma de 2016 se llamó Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana, con lo que se dotó de aquellas funciones relacionadas con el diseño de programas de promoción del voto, difusión de la cultura política y de la educación cívica, además de determinar la vinculación con instituciones para la difusión de los programas en materia de educación cívica.

Por otra parte, en julio de 2008, el Congreso local decretó y expidió la Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero (LPCEG), la cual fue reformada por la Sexagésima Primera Legislatura (LXI) de Guerrero en diciembre de 2016, con el

propósito de fomentar, promover, regular, instituir y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su organización política, según los principios de tolerancia y el respeto a la diversidad de pensamiento en la convivencia democrática.

Esta ley fortaleció dos órganos de representación de fundamental importancia para la construcción de ciudadanía: el Comité Ciudadano y el Consejo Ciudadano. Las funciones del primero son, entre otras, elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial y coadyuvar en la ejecución y supervisión, así como impulsar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana en la resolución de los problemas colectivos (LPCEG, artículo 81). El Consejo Ciudadano es el encargado de representar a los comités ciudadanos, y permanecerán en estrecha relación con las autoridades municipales y del Gobierno del estado.

Por su parte, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero es sujeto obligado por mandato de la Ley 684 a brindarles capacitación, educación y asesoría en materia de participación ciudadana, conforme con las campañas y programas implementados por éste. Según el artículo 91 de la Ley 684, los Comités Ciudadanos durarán en su encargo tres años y serán electos mediante jornada electiva, la cual se llevará a cabo el primer domingo de septiembre del año posterior a la culminación del proceso electoral local, y de acuerdo con el artículo 93 la organización del proceso de elección de los Comités Ciudadanos, estará a cargo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, a través de sus unidades desconcentradas regionales, para instrumentar el proceso de registro, elaboración y entrega de material y documentación para la jornada electiva y de publicación de los resultados en cada demarcación ciudadana.<sup>2</sup>

Es importante señalar que la integración de los Comités y Consejos Ciudadanos fue pospuesta por la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado para los primeros seis meses del año inmediato siguiente, una vez concluido el proceso electoral local 2020-2021; es decir, para 2022, según decreto número 244 del 24 de septiembre de 2019.

---

<sup>2</sup> Disponible en <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/ESTADO/GUERRERO/o416614.doc&nombreclave=o416614.doc>

Por otra parte, la Ley Número 684 de Participación Ciudadana otorga a los guerrerenses amplias facultades para expresar su voluntad en cuanto a asuntos de interés general, a través de los instrumentos: plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, iniciativa popular para la presentación de proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, respecto de las materias que sean competencia legislativa, con excepción de las referentes a la penal y tributaria o presupuestaria del estado de Guerrero; asimismo, la Colaboración Ciudadana y Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Audiencia Pública, Recorridos del Presidente Municipal y Asamblea Ciudadana (artículo 3).

En el caso de la iniciativa popular, una vez fundamentada y presentada ante el Poder Legislativo, éste debe ordenar al órgano electoral la verificación de que los nombres de quienes hayan suscrito la iniciativa ciudadana aparezcan en la lista nominal de electores del estado de Guerrero, corroborar la autenticidad de sus firmas y que la suma de éstas corresponda en un número equivalente a, cuando menos, el 0.2% de la lista nominal de electores, como lo contempla el artículo 35, fracción II, de la Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guerrero Número 231, en sus artículos 236, 237 y 238.

#### LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

La reforma político-electoral de 2014 en México buscó el fortalecimiento institucional y la calidad de la democracia a través de la modernización de los procesos políticos y la equidad de las reglas del juego entre los actores que compiten para ocupar espacios de poder.

Consecuente con la modernización del *corpus* normativo federal, el Poder Legislativo del estado de Guerrero adecuó y armonizó la legislación electoral local. De esta manera, en junio de 2014 expidió la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (LIPEEG), que suplantó a la Ley 571 y transformó al IEPC-GRO.

Posteriormente, en 2016, la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero fue reformada en lo relativo a los fines del órgano electoral; quedó como responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales, promover la educación cívica y la cultura democrática, además de fomentar la participación ciudadana,

acorde con la Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el instituto cuenta con cinco comisiones que funcionan de manera permanente: 1) prerrogativas y organización electoral, 2) educación cívica y participación ciudadana, 3) administración, 4) quejas y denuncias y 5) seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional. La capacitación electoral es responsabilidad directa del INE, salvo cuando éste la delegue al IEPC-GRO (artículo 177, LIPEG). Se creó la Junta Estatal para velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos del Instituto Electoral, así como tres direcciones ejecutivas: prerrogativas y organización electoral, educación cívica y participación ciudadana y administración.

Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana, entre otras: promover el voto y difundir la cultura democrática; orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales; diseñar campañas de educación cívica para la prevención de delitos electorales; impulsar y difundir la cultura de participación ciudadana y suscribir convenios en materia de educación cívica con instituciones y autoridades nacionales y locales, orientados a la promoción de la cultura democrática y la construcción de ciudadanía.

Sin duda, con la reforma de 2014, la educación cívica se plasmó como una atribución prioritaria para los institutos electorales locales al asumir nuevas facultades y responsabilidades orientadas a construir valores y prácticas democráticas entre los ciudadanos, que beneficien la participación política más allá de lo electoral.

## PROGRAMAS REALIZADOS POR EL IEPC-GRO Y SU NOCIÓN DE PERTENENCIA

### 1. Cultura política

1.1. Concursos de ensayos políticos (1996-2019). Tienen el objetivo de fomentar en la ciudadanía el interés y la investigación sobre temas relacionados con la democracia, sistemas políticos, resultados electorales y movimientos sociales en las elecciones.

1.2 Presentación del Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Guerrero. Réplica del Informe País a nivel local, esta actividad se realizó con la participación del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano”, de la Universidad Autónoma de Guerrero; a la fecha se han realizado cuatro presentaciones, con la participación de académicos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, medios de comunicación, alumnado y público interesado en la materia político-electoral; participaron en esta acción un total de 450 ciudadanos.

1.3 Diálogos Juveniles. Organizados en instituciones de educación superior, con el objetivo de reconocer el déficit democrático en México y, en consecuencia, el llamado a la participación ciudadana para lograr el fortalecimiento de la cultura democrática. Población atendida: 300 jóvenes.

1.4 Cursos y talleres. De 2000 a 2019 se han realizado 12 cursos y ocho talleres sobre diferentes temas relacionados con la consolidación de la cultura democrática a través del fomento de actividades político-electorales.

1.5 Conferencias magistrales. De 2001 a 2019 se presentaron 15 conferencias magistrales relacionadas con elecciones, delitos electorales, financiamiento a partidos y cultura política.

1.6 Foros y mesas redondas. De 2009 a 2019 se efectuaron cinco foros de análisis y opinión, así como dos mesas redondas relacionadas con el tema electoral.

1.7 Seminarios y diplomados. De 2001 a 2017 se llevaron a cabo tres diplomados sobre los derechos de los pueblos indígenas, democracia y gobernanza y derecho electoral. De 2002 a 2004, tres seminarios sobre derechos políticos, rendimiento democrático y derecho electoral.

1.8 Encuentros nacionales y jornada internacional. De 2006 a 2009 se han realizado tres sobre fiscalización y financiamiento a partidos, participación política y abstencionismo.

1.9 Convenios interinstitucionales. Entre 2018 y 2019 se han signado cuatro convenios con dependencias y universidades para actividades político-electorales y cultura política.

1.10 Libros. En este año se está preparando la publicación de un libro colectivo entre el IEPC-GRO y el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” sobre temas vinculados a la cultura política y a los procesos político-electorales.

## 2. Educación cívica

2.1 Forjadores de la democracia. Taller dirigido a niños, niñas y jóvenes en edad escolar. Consiste en la reproducción de los elementos más importantes de un proceso electoral, ya sea local o federal; se resalta la importancia de la participación ciudadana en las urnas, como una forma de incidir en la toma de decisiones.

### 2.2 Teatro guiñol

2.2.1 “Una elección democrática” (2003), cuyo objetivo fue dar a conocer los materiales electorales que se utilizan en una elección. Fomentar los valores que deben prevalecer en la familia, como el diálogo, igualdad y tolerancia.

2.2.2 “Conociendo tus instituciones” (2006-2008). Consistió en escenificar las funciones, atribuciones y responsabilidades del Poder Ejecutivo, el Congreso del estado y el Poder Judicial.

2.3 Incorporación de materiales didácticos de los valores cívico-electorales en escuelas de educación primaria (2013-2019), a saber: memoria “Conociendo los valores democráticos”; serpientes y escaleras “Valores cívicos”; lotería “Cívico electoral”; maratón “Construyendo ciudadanía”; dominó de los “Valores cívicos”; y crucigrama “Valores democráticos y antivalores”.

Tienen la finalidad de contribuir a cambios de actitudes y conductas en los educandos, para generar una convivencia sana y pacífica en el ámbito educativo y social, a través del conocimiento y puesta en práctica de valores, tales como el diálogo, tolerancia, libertad, igualdad, respeto, pluralismo, justicia y legalidad.

2.4 Parlamento infantil (2006-2018). Foro de opinión, análisis, expresión, deliberación y discusión de temas de interés de los parlamentaristas, relacionados con sus derechos, deberes, entorno familiar, escolar, social y cultural, según los procedimientos legislativos y en un ambiente democrático.

2.5 Concurso juvenil de debate político (2014-2017). El evento promueve la confrontación de ideas y propuestas sobre diversos temas de la agenda pública, en un marco de respeto y tolerancia. Es una plataforma de expresión de los jóvenes para impulsar la discusión informada de temas públicos entre las y los mexicanos de 12 a 29 años de edad, con el propósito de aportar al desarrollo de capacidades en favor de la partici-

pación democrática. Con este tipo de ejercicios se promueve una cultura de participación y expresión responsable entre las y los jóvenes.

2.6 Plan para el impulso de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura cívica en el proceso electoral 2017-2018, en el marco del Convenio de Coordinación y Colaboración signado entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero.

2.6.1 Doce conversatorios para el diálogo con jóvenes (2017-2018). Versaron sobre el tema: ¿Por qué habrá elecciones confiables y seguras el 1° de julio?, y acerca del papel de las instituciones electorales para garantizar el voto libre y secreto, cuyo objetivo fue dar a conocer las medidas y los programas que las instituciones electorales desarrollan para garantizar el ejercicio al derecho al voto. Población atendida: 1,191 personas.

2.6.2 Nueve jornadas cívicas. Implementación de actividades lúdicas con materiales didácticos: serpientes y escaleras, dominó, maratón, memorama y lotería. Desarrollo de la actividad “Selfie por información” y distribución de trípticos con información referente al proceso electoral. Población atendida: 2,296 personas.

2.6.3 Siete conferencias y pláticas universitarias.

Tres con el tema: “El papel de las instituciones electorales para garantizar el voto libre y secreto”, y cuatro sobre: “Confiabilidad de las elecciones”. Ambas con el objetivo de generar confianza en las instituciones electorales y en el proceso electoral 2017-2018. Población atendida: 425 estudiantes de nivel profesional.

2.7 Debate del debate. Buscó, a través de las opiniones y comentarios vertidos por especialistas sobre los debates de los candidatos a la presidencia de México, alentar a las y los jóvenes a generar espacios de diálogo para analizar las distintas propuestas. Población atendida: 394 personas.

2.8 Tres concursos juveniles de oratoria. Favoreció espacios de expresión para las y los jóvenes que participarían en el proceso electoral 2017-2018. Población atendida: 252 jóvenes.

2.9 Cabildos infantiles. Promovió los valores cívicos democráticos, el conocimiento de las funciones del Ayuntamiento, así como los derechos de las niñas y niños. Población atendida: 152 niñas y niños de educación primaria de quinto y sexto grado.

2.10 Dos semanas de la educación cívica. Realizadas en la primera semana de septiembre de 2017 para promover la educación cívica nacional. Población atendida: 781 ciudadanos.

2.11 Taller “El valor de los valores”. Contribuyó al fortalecimiento de los valores cívico-electoral en las niñas, niños y adolescentes, poniendo en práctica en su entorno social y educativo la justicia, el respeto, la tolerancia, el diálogo, la responsabilidad, legalidad de su actuar, para generar una actitud de cambio de actitud en los educandos. Población atendida: 10,332 participantes.

2.12 Obra de teatro *La mayoría silenciosa*. Resaltar la importancia de la participación de hombres y mujeres en los procesos electorales, en la toma de decisiones, cultura de la legalidad y la prevención de delitos electorales. Población atendida: 898 jóvenes.

2.13 Ocho consultas infantil y juvenil 2018. Ejercicios dirigidos a niños y jóvenes de educación primaria, en que se implementaron casilla itinerante y dispositivos móviles para simular elecciones. Población atendida: 993 personas.

Tabla 1. Actividades conjuntas INE-IEPC-GRO

Actividad	Eventos	Participantes
Conversatorios para el diálogo con jóvenes	12	1,191
Jornadas cívicas	9	2,296
Conferencias y pláticas universitarias	7	425
Debate del debate	1	394
Concursos juveniles de oratoria	3	252
Cabildo infantil	3	152
Semana de la educación cívica	2	781
Obra de teatro <i>La mayoría silenciosa</i>	11	898
Presentación del Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Guerrero	4	450
Diálogos Juveniles	3	300
Consulta infantil y juvenil 2018	1	993

Fuente: elaboración propia, con datos de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana, IEPC-GRO.

2.14 Infografías. Estrategias de difusión constante y alternada a través de Facebook y Twitter de los temas: código de ética y conducta que rige a los servidores públicos de este instituto, principios éticos de la función electoral, valores cívicos, mecanismos de participación ciudadana, paridad de género, organizaciones ciudadanas.

### 3. Participación ciudadana

3.1 Difusión de los mecanismos de participación ciudadana. Programa que está llevando a cabo el órgano electoral desde noviembre de 2018 a la fecha, con tres tipos de eventos: plática, taller y stand informativo, con el propósito de que los ciudadanos guerrerenses conozcan y promuevan la implementación de los nueve instrumentos de participación ciudadana que contempla la Ley Número 684, de manera que incida en la toma de decisiones y rendición de cuentas de las autoridades gubernamentales en los ámbitos municipal y estatal. Población atendida: 2,251 personas.

3.2 Iniciativa popular. En enero de 2017 un grupo de ciudadanos y ciudadanas de 83 comunidades indígenas de la región de la Montaña y Costa Chica de Guerrero presentaron ante el Poder Legislativo la iniciativa popular denominada “Ley integral sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos del Estado de Guerrero”. El IEPC-GRO verificó que se cubrieran los requisitos ordenados en la Ley 684, sin que, hasta octubre de 2019, el H. Congreso del estado haya resuelto su procedencia.

La numeralia final de las actividades realizadas da cuenta de las dimensiones que promueven y se inscriben en tres: cultura política, educación cívica y participación ciudadana. Éstas, a su vez, comprenden otra serie de eventos descritos en el cuerpo del texto; sobresalen aquellas relativas a educación cívica, y en menor escala las actividades sobre cultura política. Las que se refieren a participación ciudadana son de reciente promoción.

No existen actividades que fomenten la construcción de ciudadanía integral y la cultura democrática con ciudadanos. Los programas de promoción de cultura democrática realizados han sido entre la población infantil y juvenil de educación básica.

## CONCLUSIONES

1. De acuerdo con el Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Guerrero (2017), el ciudadano guerrerense circunscribe su participación política a la dimensión electoral; muestra poco respeto por las leyes; es altamente desconfiado hacia los demás, las instituciones y las autoridades; y utiliza medios violentos para exigir sus derechos o justicia.

2. La disminución de estos déficits no depende de una sola institución. Deben participar instancias de Gobierno, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, el IEPC-GRO ha realizado programas relativos a la promoción del voto, la educación cívica y la cultura democrática, pero han sido insuficientes. La mayoría de estos programas van dirigidos a segmentos de población (niños, niñas, jóvenes y público en general) en los que no se puede calcular su repercusión.

3. El marco jurídico vigente otorga garantías para que los ciudadanos participen de manera continua en el ejercicio del poder. Los comités y los consejos ciudadanos constituyen el espacio privilegiado para que el IEPC-GRO refuerce la promoción y el fomento de la cultura cívica y el fortalecimiento de la participación ciudadana. Así, las organizaciones de la sociedad civil impulsarán los instrumentos de participación ciudadana, a saber: el plebiscito, referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana.

## COMENTARIOS FINALES

El Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Guerrero (2017) visualiza los factores que inciden en la baja participación electoral y no electoral. Entre los de la primera se menciona la baja escolaridad e ingresos insuficientes de amplios sectores de la población, así como la condición étnica y el desinterés de los y las jóvenes.

Respecto a la participación no electoral destaca que aquellas actividades que implican mayor esfuerzo, tiempo y disponibilidad de recursos son las menos favorecidas por los ciudadanos, en contraste con el ejercicio del voto.

Por consiguiente, la política pública necesaria en el estado de Guerrero para la construcción de ciudadanía será aquella que establezca las condiciones materiales para que la sociedad pueda asumir y ejercer sus

derechos civiles y políticos, una vez que los márgenes de insatisfacción de los derechos sociales se reduzcan.

### Referencias

- Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, Instituto Nacional Electoral. FLORESCANO, Enrique. (coord.). (2015). *Cartilla Ciudadana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Federal Electoral-El Colegio de México. (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. México: IFE-COLMEX.
- Instituto Federal Electoral. *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México, 2011-2015*.
- MERINO, Mauricio. (2018). *La participación ciudadana en la democracia*, 1ª reimp., México, Instituto Nacional Electoral.
- OLVERA, Alberto J. (2016). "Ciudadanía y democracia". *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, 27, 12. Disponible en [http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno\\_27.pdf](http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_27.pdf). Consultado el 20 de septiembre de 2019.
- VERBA, Sidney y Norman H. Nie, *Participation in America*, New York, N.Y. p. 2 (Citado en Somuano, Ma. Fernanda y Fernando Nieto, *Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*, México, El Colegio de México-INE, 2015, p. 21).
- WEINER, Myron, "Political Participation: Crisis of the Political Process". *Crisis and Sequences in Political Development*, Leonard Binder, James S. Coleman et al. (eds.), Princeton: Princeton University Press, 1971, p. 64. (Citado en Somuano, Ma. Fernanda y Fernando Nieto, *Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*, México, El Colegio de México-INE, 2015, p. 21).
- VALLÉS, Josep M. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*, 6ª ed., Barcelona: Editorial Ariel Ciencia Política.

### Corpus constitucional y legal

- Ley Electoral del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 1983.
- Código Electoral del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 1992.
- Código Electoral del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 1996.
- Código Electoral del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 2002.

Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 2008.

Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 2014.

Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano del Estado de Guerrero.