

Artículos

*El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial
de 2012*

Tania Hernández Vicencio

*De los grandes números al mapa del comportamiento electoral
en 2012*

Leonardo Valdés Zurita

Campañas electorales bajo entornos turbulentos: estudio de caso
Andrés Valdez Zepeda y Delia A. Huerta Franco

*Sufragio transnacional: el voto de los mexicanos desde el
extranjero*

Gustavo Ernesto Emmerich (Q.E.P.D.).

*Rendición de cuentas: instrumento ético de la actual democracia
mexicana*

Hilda Naessens

Prácticas político culturales en partidos y elecciones

Jaime Castillo Palma

Transparencia y partidos políticos Estados Unidos-México

Javier Santiago Castillo

*El (mal) funcionamiento del nuevo modelo de comunicación social y
política en las campañas electorales. elección presidencial 2012*

Karolina Monika Gilas

Revista Mexicana de  estudios
lectorales

ISSN: 1870-6665

Número 12 - julio de 2012 a julio de 2013



SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C.

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales

Consejo Directivo

Víctor Alarcón Olguín, *Presidente*

Luis Eduardo Medina Torres, *Secretario General*

Javier A. Arzuaga Magnoni, *Secretario de Organización*

Angélica Cazarín Martínez, *Secretaría Académica*

Marcela Ávila Eggleton, *Tesorera*

Revista Mexicana de Estudios Electorales

Directora: Angélica Cazarín Martínez

Consejo Editorial

Javier A. Arzuaga Magnoni, Universidad Autónoma del Estado de México

Jordi Barrat i Esteve, Universidad de León

Pablo Javier Becerra Chávez, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Anna María Fernández Poncela, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca, España

Silvia Gómez Tagle, El Colegio de México

Irma Méndez Hoyos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

José María Reniu i Vilamala, Universidad de Barcelona

Jaime Rivera Velázquez, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Víctor Manuel Reynoso Angulo, Universidad de las Américas Puebla

Juan Russo Foresto, Universidad de Guanajuato

Leonardo Valdés Zurita, Instituto Federal Electoral

Víctor Alejandro Espinosa Valle, El Colegio de la Frontera Norte

Ernesto Hernández Norzagaray, Universidad Autónoma de Sinaloa

Juan Reyes del Campillo Lona, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

René Valdiviezo Sandoval, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Cuidado de la edición: Joanna Carmona Flores

Diseño de portada y formación: Alberto Saldaña Trujillo

Revista Mexicana de Estudios Electorales, número 12, julio de 2012 a julio de 2013, es una publicación editada y distribuida por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C., 30 de septiembre de 2013.

Col. La Noria, delegación Xochimilco, C.P. 16030, Distrito Federal, México.

Número de reserva en Derechos de Autor: 04-2006-092210495800-102

ISSN: 1870-6665

Índice

Presentación	8
--------------	---

Artículos

<i>El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial de 2012</i>	10
Tania Hernández Vicencio	
<i>De los grandes números al mapa del comportamiento electoral en 2012</i>	37
Leonardo Valdés Zurita	
<i>Campañas electorales bajo entornos turbulentos: estudio de caso</i>	54
Andrés Valdez Zepeda y Delia A. Huerta Franco	
<i>Sufragio transnacional: el voto de los mexicanos desde el extranjero</i>	72
GUSTAVO ERNESTO EMMERICH (Q.E.P.D.).	
<i>Rendición de cuentas: instrumento ético de la actual democracia mexicana</i>	91
Hilda Naessens	
<i>Prácticas político culturales en partidos y elecciones</i>	118
Jaime Castillo Palma	
<i>Transparencia y partidos políticos Estados Unidos-México</i>	151
Javier Santiago Castillo	
<i>El (mal) funcionamiento del nuevo modelo de comunicación social y política en las campañas electorales. elección presidencial 2012</i>	183
Karolina Monika Gilas	

Reseñas

Gómez-Tagle Silvia y Willibald Sonnleitner (Eds.) (2012). <i>mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en américa latina (1980-2010)</i> . El colegio de México, México	206
Rosa María Mirón Lince	

Alarcón Olguín Víctor; Pablo Javier Becerra; Enrique Cuna Pérez., et. al (2012). Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas. UAM -Iztapalapa, México. Angélica Cazarín Martínez	212
Arzuaga Margoni, Javier (2012). <i>Consideraciones sobre la democracia interna en los partidos políticos. modelos de partidos y debates en torno a su vida interna en México.</i> Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México y Editorial Fontamara. Orlando Espinosa Santiago	217
<i>Sumario analítico</i>	226
<i>Normas editoriales para la aceptación de manuscritos</i>	235

Index

Presentación 8

Articles

- The National Action Party after the 2012 presidential election* 10
Tania Hernández Vicencio
- Of large numbers to map the electoral behavior in 2012* 37
Leonardo Valdés Zurita
- Election campaigns on turbulent environments: a case study* 54
Andrés Valdez Zepeda y Delia A. Huerta Franco
- Transnational vote: vote from mexicans abroad* 72
GUSTAVO ERNESTO EMMERICH (Q.E.P.D.).
- Accountability: ethics of the current instrument mexican democracy* 91
Hilda Naessens
- Cultural practices on political parties and elections* 118
Jaime Castillo Palma
- Transparency and political parties united states-mexico* 151
Javier Santiago Castillo
- The malfunction of new model of social and political communication in election campaigns. 2012 presidential election* 183
Karolina Monika Gilas

Reviews

- Gómez-Tagle Silvia y Willibald Sonnleitner (eds) (2012). *Mutations of democracy: three decades of political change in latin america (1980-2010)*. El Colegio de México, México 206
Rosa María Mirón Lince

Alarcón Olguín Victor; Pablo Javier Becerra; Enrique Cuna Pérez., et. al (2012). Elections in 2012.Evaluation and policy implications, UAM-Iztapalapa, México. Angélica Cazarín Martínez	212
Arzuaga Magnoni, Javier (2012). <i>Considerations on internal democracy political parties. models of parties and discussions regarding domestic life in mexico.</i> Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México and Fontamara Editorial. Orlando Espinosa Santiago	217
<i>Analitical summary</i>	231
<i>Editorial norms for articles accepting</i>	235

Presentación

8

Con la presente entrega, la Revista Mexicana de Estudios Electorales refrenda su compromiso de brindar un espacio de reflexión para los estudiosos de los fenómenos políticos, en particular de los procesos electorales internacionales, nacionales y locales. Una rica variedad de marcos analíticos y metodológicos destaca en los trabajos incluidos en este número.

El número incluye ocho artículos de destacados académicos de todo el país. Tania Hernández Vicencio identifica las principales reacciones del Panismo después del fracaso electoral de 2012 y reflexiona en torno a los retos y estrategias que este partido podría seguir en un futuro inmediato para enfrentar la crisis institucional en la que se encuentra inmerso y la deslegitimación que ha experimentado en su función de partido en el gobierno; Leonardo Valdés Zurita presenta un análisis acerca del grado de sofisticación de los votantes durante la pasada elección de 2012, lo cual se hace evidente en los número agregados, el trabajo de Zurita indaga las causas de la diferenciación en las preferencias electorales de los ciudadanos, las consecuencias de esa diferenciación en la competitividad electoral, y adelanta algunas hipótesis sobre sus consecuencias políticas; por su parte Andrés Valdez Zepeda y Delia A. Huerta Franco en la primera parte de su artículo hacen un análisis de casos de campañas exitosas en la que los opositores aprovecharon las crisis o turbulencia para derrotar a su competencia; y en la segunda parte, analizan las campañas en las que los partidos gobernantes ganaron las elecciones a pesar del entorno turbulento. La Revista incluye también uno de los últimos trabajos presentados por el Dr. Gustavo Emmerich (Q.E.P.D), quien fue socio fundador de la SOMEE enriqueciendo con sus aportes los trabajos de nuestra publicación, por lo que la inclusión del artículo de Dr. Emmerich es un homenaje a tan destacado académico y especialista en temas político-electorales, el artículo de Emmerich conceptualiza el sufragio transnacional, analiza la participación electoral de los mexicanos desde el extranjero; se compara con la de ciudadanos de otras naciones, radicados fuera de ellas; se comenta su orientación partidista; se esbozan sus características demográficas; se resumen opiniones de algunos dirigentes

de asociaciones de mexicanos en EUA; y se sugieren ideas para incrementar el voto desde el extranjero en México.

Por su parte Hilda Naessens analiza la rendición de cuentas como un instrumento sustancial para la consolidación de la democracia en México, ello a través de organismo como: El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y de la Red por la Rendición de Cuentas; Jaime Castillo en su artículo aborda la falta de representatividad y de legitimidad de las instituciones político-partidarias, tomando como base los múltiples problemas suscitados en diversos momentos de la vida política nacional, especialmente a partir de las prácticas político-culturales en México. En otro aporte Javier Santiago aborda el tema de la transparencia y el Acceso a la Información Pública en poder de los organismos gubernamentales, y las leyes que regulan el acceso a la información, revisando los casos específicos de México y Estados Unidos y cómo es que ambos países resuelven el derecho de la ciudadanía de estar informados; finalmente el artículo de Karolina Monika Gilas analiza los elementos más importantes de la reforma electoral 2007-2008, relacionados con la regulación de propaganda, señalando algunas fallas en el diseño electoral, agregando que la reforma parte de falsos supuestos. Por último, se incluyen tres reseñas de libros, elaboradas por Rosa María Mirón Linces, Angélica Cazarín Martínez y Orlando Espinoza Santiago.

Asimismo, es importante destacar que con éste número la Revista Mexicana de Estudios Electorales cumple su Décimo Aniversario, lo cual es motivo de orgullo para Sociedad Mexicana de Estudios Electorales pues a lo largo de estos años, tanto los Congresos como la Revista han sido espacios que han privilegiado la discusión y el debate relativo a los procesos políticos nacionales e internacionales, espacios que sin duda continuarán consolidándose.

Angélica Cazarín Martínez

Directora

El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial de 2012

TANIA HERNÁNDEZ VICENCIO¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es identificar las principales reacciones del panismo después del fracaso electoral de 2012 y reflexionar en torno a los retos y estrategias que este partido podría seguir en un futuro inmediato, para enfrentar la crisis institucional en la que se encuentra inmerso y la deslegitimación que ha experimentado en su función de partido en el gobierno. Su paso a la oposición, después de doce años, y la fuerte división interna han colocado a Acción Nacional en un momento clave de su desarrollo que irremediamente provocará cambios trascendentes en su estructura y prácticas internas.

Palabras clave: Partido Acción Nacional, elecciones, crisis institucional, reforma, estatutos.

Abstract

The aim of this work is to identify the principal reactions of the members of the National Action Party after the electoral failure of 2012 and to think concerning the challenges and strategies that this party might follow in an immediate future, to face the institutional crisis and the loss of legitimacy that has experimented on his function of party on the government. His step to the opposition, after twelve years, and the strong internal division they have placed to National Action in a key moment of his development that irremediably will provoke transcendent changes in his structure and internal practices.

Key words: National Action Party, elections, institutional crisis, reform, bylaws.

¹ Investigadora de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (Una primera versión de este artículo fue presentada en el XXIII Congreso Nacional de Estudios Electorales en Nuevo Vallarta, Nayarit, octubre-noviembre de 2012).

Introducción

11

Desde la elección intermedia de 2009, el Partido Acción Nacional mostró serias dificultades para enfrentar el ambiente de alta competitividad electoral que prevalecía en varios estados del país (Hernández, 2012). De tal suerte que sus resultados en la elección de 2012 no hicieron sino corroborar la fuerte crisis por la que este partido atraviesa, misma que contribuyó, de forma importante, a su derrota.² La pérdida de la presidencia de la república y su paso al tercer lugar de las preferencias electorales, a nivel nacional, plantearon importantes cuestionamientos al PAN; con relación a su papel en el ejercicio de gobierno, y respecto a las necesidades propias de la organización cuya atención ha sido postergada por el Panismo.

El 12 de julio de 2012 el PAN fue el gran perdedor. En la elección de presidente de la República este partido vio caer su nivel de votación en diez puntos porcentuales respecto a 2006 (ver cuadro 1). Además, perdió la elección en trece estados en los que había ganado hacía seis años. En la elección de diputados, Acción Nacional perdió en 14 entidades, y en la de senadores, a excepción de Coahuila y Tamaulipas, ganó prácticamente en sus bastiones: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán. El PAN tiene veintiocho diputados federales y doce senadores menos en el Congreso de la Unión (ver CUADROS 2 y 3); de las siete gubernaturas en disputa logró refrendar su triunfo en Guanajuato, pero perdió dos territorios importantes: Jalisco y Morelos (ver CUADRO 4). Si bien los resultados de la elección para gobernador, alcaldes y diputados locales en Baja California, en julio de 2013, le ha dado un respiro en esa tendencia de saldos negativos,³ también es cierto que este éxito no es suficiente para levantar el ánimo de su militancia y para

2 Los altos costos sociales provocados por la instrumentación de la política de combate al narcotráfico, la crisis económica y la falta de empleos, los escándalos por corrupción que involucraban a varios funcionarios panistas, entre otras cuestiones, contribuyeron a mejorar la imagen del principal partido de oposición, el Partido Revolucionario Institucional, que de aprovechó para presentarse como una institución política con experiencia para gobernar y con capacidad para enfrentar en especial los problemas de ingobernabilidad. La mejoría en los niveles de votación por el PRI quedó claramente en evidencia en el proceso electoral de 2009.

3 La Coalición Unidos por Baja California, de la cual formaba parte el PAN ganó la elección para gobernador con 47.17% de la votación frente al 44.13% de los votos obtenidos por la Coalición Compromiso por Baja California, de la cual formó parte el Partido Revolucionario Institucional. El contexto en el que se dio la elección estuvo marcado por un alto nivel de abstencionismo como ya es característico de esa entidad de la república y el cual en el proceso electoral de 2013 fue de 61%.

cohesionar a una élite confrontada por el control de los recursos del partido, por el liderazgo interno y por la interlocución con el Gobierno Federal, ahora de extracción Priísta.⁴

En este trabajo se presenta de forma sucinta una interpretación sobre la dinámica estructural y el funcionamiento que ha caracterizado al PAN en las últimas décadas, la cual permite comprender una parte fundamental de su crisis: destacan algunos aspectos clave que Acción Nacional podría considerar en la perspectiva de su transformación. La dinámica acelerada de cambios que se fue suscitando al interior del PAN a partir del mes de agosto de 2012, ha permitido revisar las primeras acciones impulsadas por su dirigencia nacional Panista, en aras de la renovación de su partido. La idea central es que si de forma natural cualquier partido político entra en una dinámica de tensiones internas al perder el principal espacio de poder, la presidencia de la República en el caso del PAN, esta situación complejiza más su vida interna porque impacta a una organización con problemas estructurales añejos, con una élite en pleno proceso de renovación que lucha por los espacios de toma de decisiones y el control de los recursos del partido, y porque el funcionamiento organizativo se asienta en un conjunto de normas cuya vigencia está siendo fuertemente cuestionada por factores internos y externos.

La deslegitimación gradual y el reto de afrontar la crisis

El PAN nació y durante muchos años se desarrolló como un partido de cuadros, situación que le impuso serias limitantes para atender los retos de la alta competitividad electoral que caracterizó al sistema de partidos mexicano entre los años ochenta y noventa del siglo pasado. Para atender las demandas de ese contexto, Acción Nacional fue renovándose sobre la línea de un partido modelo *catch all* (Kirschheimer, 1966: 184), por lo que asumió un papel de intermediario entre el Estado y un amplio sector de la sociedad que demandaba el desmantelamiento de las viejas estructuras políticas. El PAN enarboló la bandera del cambio y se presentó ante el electorado como un partido que utilizaría la política pública para modificar los vicios del sistema y para avanzar hacia un

⁴ Quizás el evento que ha mostrado con mayor nitidez esta tensión ha sido el enfrentamiento entre un grupo de jóvenes Panistas que integran la fracción parlamentaria del PAN en el Senado, encabezada por Ernesto Cordero, y la dirigencia nacional, desde el momento que aquél fue destituido de su cargo en el mes de mayo de 2013.

nuevo proyecto social. El modelo *catch all* hizo posible la flexibilización organizativa de Acción Nacional; en relación con el perfil de sus militantes, a los que fue reclutando donde le era posible, siempre que hubiese cierta afinidad programática. El PAN avanzó en la elaboración de un programa electoral general que captaba las simpatías de diversos grupos, y que cambiaba la profundidad ideológica y la movilización de sectores específicos de la sociedad, por la efectividad del discurso y por atraer la atención de un electorado amplio y diverso.

Cobijado en esa estrategia adaptativa, Acción Nacional cosechó sus primeros triunfos locales y logró llegar al Gobierno Federal en el año 2000. Su cambio de rol, al pasar de la oposición al ejercicio del gobierno, representó un avance significativo en varios sentidos, pero también produjo un proceso cada vez más acelerado y complejo de cambios internos. El desgaste de la institución partidaria, entre otras cosas, fue producto de su subordinación a las necesidades electorales y de gobierno,⁵ así como de la lucha por el poder entre sus fracciones. Uno de los aspectos de los que el Panismo se sintió orgulloso durante buena parte de su historia opositora, era el nivel de institucionalización que poco a poco había conseguido. Durante mucho tiempo las reglas internas fueron el referente fundamental para la toma de decisiones y los liderazgos se sometían a la deliberación de las instancias del partido, asumiendo los procedimientos definidos estatutariamente como la forma más apropiada para administrar el conflicto. Ser oposición en el marco de un sistema con un partido hegemónico, requería de una fuerte cohesión interna, pero una vez que el rol del PAN dentro del sistema cambió, la subordinación del partido a otras instancias y demandas externas comenzó a ser una constante y las reglas del juego comenzaron a adaptarse muchas veces de forma discrecional.⁶

5 Ejemplos de las dificultades que tuvo el Panismo para innovar en el terreno de la relación partido-gobierno sobran, basta con mencionar que Vicente Fox tuvo constantes confrontaciones con el entonces dirigente nacional, Manuel Espino, quien denunciaba su injerencia en la vida interna del PAN. Pero cuando Felipe Calderón llegó al poder los problemas se recrudecieron al imponer a Germán Martínez y a César Nava, al frente del PAN, y el posterior intento de imposición de Roberto Gil Zuart, generaron fuertes conflictos que se superaron momentáneamente cuando el Consejo Nacional logró articular otra correlación de fuerzas y eligió como presidente del PAN a Gustavo Madero, un Panista de larga trayectoria y experiencia legislativa, quien unificaba a otros sectores del Panismo.

6 El reconocimiento de la subordinación del partido a las necesidades del gobierno se ha venido haciendo público desde la dirigencia encabezada por Manuel Espino (2005-2007). A raíz de los resultados de 2012 Gustavo Madero además afirmó que la injerencia de Felipe Calderón, era la expresión extrema de este proceso de deterioro y la catalogó como un obstáculo al desarrollo institucional del PAN. Véase la nota de Claudia Herrera, "El partido se subordina a los gobiernos panistas de todos los

Ya en el gobierno, el uso y ejercicio del poder del Estado que hizo la élite del PAN en doce años que duró la alternancia a nivel Federal, mostró su proclividad a establecer relaciones de cooperación e incluso de colusión con otros actores políticos aparentemente rivales, al estilo de los llamados *partidos cartel* (Mair, 1997). Para éstos la política es concebida como el espacio en el que se pueden obtener importantes beneficios, por lo que es necesario reducir el nivel de la competencia entre los actores. El partido ya no será más un intermediario entre la sociedad y el Estado, sino un gestor de intereses de grupos ahora desde instancias estatales; en esta perspectiva, los grupos dentro de los partidos también trabajan por sus propios intereses. El nivel de distribución de los recursos políticos relevantes se vuelve difuso, el partido tendrá acceso privilegiado a los canales de comunicación controlados por el Estado, la base de la competencia del partido se centra en sus habilidades de gestión; en procesos electorales hará uso intensivo de capital para realizar proselitismo, y luchará por todos los medios para no perder el abundante financiamiento estatal (Katz y Mair, 1995: 30-31).

Este tipo de funcionamiento que lleva a los partidos a descuidar su función de intermediación entre el Estado y la sociedad, por la gestoría de demandas de grupos de interés, ha generado una amplia discusión en la ciencia política con relación a los impactos que este perfil tiene en el desarrollo organizativo, en las estrategias que siguen para atender sus crisis y en la legitimidad frente al electorado (Gunther y Diamond, 2001). Para Puhle (2007: 88), una causa fundamental de la crisis por la que atraviesan los partidos, *cath all* y *cartel*, tiene que ver con su debilidad endémica, es decir, con su débil capacidad integradora y con su escaso interés por construir y defender una política pública que transforme la realidad social. Ambos partidos serán, en los hechos, poco aptos para producir un liderazgo sólido y para consolidar el apoyo de un cuerpo estable de miembros y votantes, particularmente en momentos críticos.

Si bien todos estos aspectos corresponden a modelos analíticos sobre dos tipos de partidos, bien pueden ayudar a comprender lo que ha venido ocurriendo con Acción Nacional. La crisis de este partido y de sus gobiernos está relacionada con el cambio en los objetivos y en las estrategias asumidas para llegar al

gobierno y para mantenerse en él. La legitimidad que el PAN había ganado a lo largo de muchas décadas de lucha en la oposición, como un partido defensor de los valores esenciales de la democracia fue dilapidada en doce años de gobierno a nivel Federal. La ineficiencia en el desempeño de la élite de gobierno, la carencia de un proyecto sólido que atendiera las necesidades sociales más apremiantes, la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos, los actos de corrupción en los que se vieron involucrados varios panistas y el uso faccioso de los recursos del Estado, fueron algunos de los rasgos de los dos sexenios panistas que terminaron por profundizar su propia crisis.

Los resultados del 12 de julio de 2012 fueron tan contundentes para el Panismo que de inmediato iniciaron un proceso de evaluación interna, y la posiciones se decantaron a partir de dos liderazgos, el del dirigente nacional Gustavo Madero y el del Ex Presidente de la República Felipe Calderón. Incluso antes de que se calificara la elección presidencial, la dirigencia del PAN y varios miembros de su fracción parlamentaria en el Congreso convocaron a una reflexión de los acontecimientos y las causas de la derrota. La propuesta constituyó una primera reacción ante los planteamientos de varios ex dirigentes del PAN alineados a la postura del todavía Presidente de la República, Felipe Calderón, quienes demandaron la realización de una Asamblea Nacional para discutir los estatutos de su partido, argumentando la necesidad de imprimir cambios inmediatos. Esta iniciativa era parte de una estrategia que el PAN ha venido instrumentado desde 2001 (Hernández, 2003, a), pero en la lógica de atender tensiones muy coyunturales y los conflictos relacionadas sobre todo con las reglas para la elección de candidatos.

A dicha propuesta respondió el ex Gobernador y actual Senador por Baja California, Ernesto Ruffo Appel, quien demandó de sus correligionarios, pero en especial de Felipe Calderón, esperar a 2013 para realizar una amplia evaluación sobre las causas de la derrota.⁷ Ruffo calificó la exigencia de Luis Felipe

⁷ En este sentido, también protestó una parte de la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados encabezada por los diputados electos Carlos Pérez Cuevas y Agustín Castilla Marroquín, quienes demandaron la transformación de cinco aspectos: rectificación ideológica, sanción a la corrupción y a la traición, nuevos procesos de afiliación y refrendo de militancia, transparencia en la relación de los grupos parlamentarios con el partido, el gobierno y la sociedad, y mayor apertura para la toma de decisiones. Los congresistas demandaron también una reflexión profunda de la base más que de la cúpula de su partido. Véase la nota de Claudia Herrera, “Pedirán diputados del PAN consultar a los militantes para la reforma estatutaria”, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/09/politica/010n1pol>,

Bravo Mena, Luis H. Álvarez, Germán Martínez y César Nava, como “una asonada de los Calderonistas contra la estructura del PAN”.⁸ La estrategia de Calderón para echar a andar una reforma acelerada de los estatutos evidenciaba una lectura de la derrota en la que la responsabilidad fundamental había sido de la dirigencia, la premisa de que el cambio inmediato de dirigente era un asunto inaplazable para enfrentar los procesos electorales de julio de 2013, sería el argumento esgrimido por sus seguidores en aras de recuperar terreno dentro de su partido.

Gustavo Madero, por su parte, presentó al Consejo Nacional reunido en sesión extraordinaria el 11 de agosto de 2012, el documento *Reflexiones para la reforma del PAN*. El texto hacía un análisis sobre “el desdibujamiento (*sic*) de la identidad Panista” y afirmaba: “el arribo al poder disoció la práctica de la ética, en algunos casos de forma pública y notoria, al aceptar o tolerar la corrupción [situación] que se agravó porque el partido careció de mecanismos adecuados para imputar responsabilidad debida a quienes así se condujeron.”⁹ Madero también aceptó que su partido había dejado de representar a organizaciones y grupos sociales que eran cercanos por la comunión de causas.¹⁰ Aunque la discusión más amplia fue trasladada a marzo de 2013, cuando el Comité Ejecutivo Nacional, desde ese momento, asumió las riendas del proceso y comenzó por hacer una consulta a la base, vía internet, a través del link *RENOVACIÓN Y REFORMA*. En la exposición de motivos se afirmaba que el PAN buscaba la sustitución de una estructura (tanto organizativa como de relaciones) por otra que fuera en esencia de la misma clase, con el objetivo de mejorar su funcionamiento. La consulta lanzada a la base tuvo dos modalidades. Un cuestionario con preguntas abiertas, para que los militantes opinaran en torno a cuatro aspectos: la estrategia electoral, aspectos sustantivos, la propuesta programática y el funcionamiento organizativo (ver las preguntas específicas en el CUADRO 5); y una consulta rápida, con preguntas cerradas (ver el CUADRO 6).¹¹

10 de agosto de 2012.

8 Nota de Georgina Saldierna, “Urden Calderonistas asonada contra estructura de AN: Ruffó”, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/05/politica/009n1pol>, 5 de agosto de 2012.

9 Nota de Claudia Herrera, “El partido se subordina a los gobiernos panistas de todos los niveles, critica Madero”, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/20/politica/008n1pol> (20/08/2012).

10 *Ibidem*.

11 Para mayores detalles ver la siguiente dirección de internet www.consultapan.mx

Para el 21 de septiembre de 2012, en la página de internet del PAN se consignaban apenas 52,467 respuestas de un padrón de alrededor de un millón de militantes.¹² Los primeros resultados de la encuesta cerrada mostraron que el 39% creía que el PAN había perdido las elecciones porque la candidata Josefina Vázquez Mota no había convencido al electorado; 36% atribuyó el fracaso electoral a los problemas que había suscitado la política del gobierno contra el narcotráfico; 15% dijo que la derrota era producto de la mala gestión de los gobiernos del PAN; 7% lo atribuyó a la difícil situación económica y sólo 3% consideró que el PAN había perdido porque no era un buen partido.¹³ Cuando se les cuestionó en torno a si Acción Nacional debía aliarse con otros partidos en futuras elecciones y, en todo caso, con cual la respuesta se dividió: 51% de los encuestados se pronunció por la alianza y 49% porque su partido contendiera solo en futuras elecciones. De quienes estaban a favor de las alianzas, 55% propuso que se realizaran con el PRD, 12% con Nueva Alianza, 7% con el Partido Verde Ecologista de México, 5% con el PRI, 2% con el Partido del Trabajo y 20% con otro partido, que no se especificó. Respecto a la interrogante sobre el método más apropiado para elegir a sus candidatos, 43% opinó que debían ser electos por militantes activos y adherentes en procesos ordinarios; 31% dijo que era importante abrir la elección a la ciudadanía en una primaria; 22% propuso que solo participaran militantes activos en procesos ordinarios y sólo 4% pidió que los candidatos fueran designados por el Comité Ejecutivo Nacional. Finalmente, en la consulta rápida se solicitaron propuestas para mejorar los procedimientos de afiliación. Al respecto, 57% de los encuestados pidió facilitar los requisitos existentes para la inscripción; 24% estimó que era necesario depurar el padrón de militantes y ser un partido más selectivo; y 19% consideró que los métodos de afiliación vigentes eran correctos.

En resumen, para las bases Panistas la mayor responsabilidad de la derrota fue de la élite de su partido, ya fuera de la candidata presidencial, de los gobiernos locales o del federal. Destaca también la división de la militancia sobre el asunto de las alianzas, situación que corroboraba la opinión de muchos Panistas

12 Resultados presentados en la página del PAN, disponible en: <http://www.consultapan.mx/#31>, 14 de julio de 2012.

13 Saldierna, "Culpan 39% de Panistas encuestados a Vázquez Mota por derrota electoral", en el diario La Jornada, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/20/politica/010n2pol>, 21 de septiembre de 2012.

sobre la necesidad de que su partido regresara a su esencia y no perdiera más su identidad con arreglos electorales coyunturales. También es importante llamar la atención en el sentido de que si bien la mayoría de los encuestados consideró que la elección de candidatos debía realizarse por los militantes activos y adherentes, había un tercio que consideraba la posibilidad de abrir las elecciones internas a la ciudadanía y, por lo tanto, reforzar la imagen del PAN como un partido constructor de una cultura ciudadana. Finalmente hay que resaltar que mientras los militantes pedían flexibilizar los requisitos de entrada al partido, la dirigencia Panista optaría por iniciar un complejo proceso depuración del padrón y renovación de la militancia, el cual dio como resultado el estallamiento de conflictos en la mayoría de los estados del país y una drástica disminución del padrón nacional. Este aspecto se abordará en el tercer apartado.

Los focos rojos y algunas alternativas posibles

Una tendencia cada vez más generalizada del electorado es en el sentido de no involucrarse orgánicamente en los partidos políticos y a preferir participar en amplios movimientos ciudadanos (Montero y Gunther, 2007:19), por lo que los niveles de afiliación partidaria no registran crecimientos significativos. Sin embargo, para cualquier partido sigue siendo importante tratar de incrementar su militancia, por lo menos como una estrategia para ampliar su voto duro. En la mayoría de los países los partidos en crisis han intentado recuperar lo perdido en materia de afiliación y buscan avanzar sobre estratos sociales a los que no han tenido acceso (Poguntke, 2000). Si bien la comunicación con el electorado resulta difícil en el marco de una sociedad cada vez más atomizada, donde se producen débiles lealtades partidistas, la interrelación partido-sociedad y eventualmente, la que se da entre líderes y militantes se vuelven más complejas en el contexto de partidos cuyas prioridades se centran en el afianzamiento de los incentivos selectivos (Panebianco, 1994), que en el reforzamiento de los incentivos colectivos. Aun en el caso de los partidos *cartel*, cuyo *modus operandi* tiene que ver más con el desempeño del sistema político en su conjunto, el cual permite crear más claramente incentivos para las burocracias partidistas, el asunto de la militancia cobra sentido en el ámbito de los derechos y las obligaciones que ésta adquiere (Katz y Mair, 1995:27), particularmente respecto a la elección de candidatos a puestos de elección popular.

En este sentido, hay que destacar que desde los años noventa Acción Nacional tuvo un crecimiento acelerado de su padrón de militantes, proceso que se dio con muy poco control por parte de la dirigencia nacional. Los retos y dificultades que esta dinámica impuso a la organización se dejaron ver con nitidez desde la elección del candidato presidencial para los comicios de 2006, cuando se hicieron evidentes las deficiencias del padrón (imprecisiones, carencia de datos o falsedad de los mismos), lo que perjudicó la credibilidad de la elección interna. Durante el proceso electoral de 2012 el padrón de militantes del PAN registró un aumento de más de 460, 000 miembros, con relación al 2010 (véase CUADRO 7) y el incremento comenzó a presentarse en entidades que tradicionalmente no habían figurado en su aporte al padrón nacional. La derrota de 2012 también orilló a Madero a tener que reconocer las dificultades que el incremento acelerado de la militancia había producido en el proceso de formación de la militancia,¹⁴ y cómo “el militante [había] sido sustituido por el votante controlado por los gobiernos, los grupos y sus caciques”.¹⁵ Sus declaraciones revelaban también la propia ineficiencia del Comité Ejecutivo Nacional, en materia de reclutamiento y formación, pues al llegar al Gobierno Federal el PAN había echado a andar –precisamente para atender tales fines– tres nuevos órganos dentro del Comité Ejecutivo Nacional: la Secretaría de Vinculación con la Sociedad, la Secretaría de Fortalecimiento e Identidad y la Secretaría de Formación, las cuales, después de doce años, evidentemente poco habían aportado a la vida institucional.

Ahora bien, en el PAN la reflexión sobre los costos de la limitante estructural en materia de reclutamiento ha sido poco atendida. Por ejemplo, sólo hasta la renovación de estatutos de 2001 el PAN incorporó en su organigrama la figura del subcomité municipal, instancia que integra varias secciones electorales y ahora aparece como la principal célula proselitista y de contacto con los probables votantes y militantes (Hernández, 2003a). Pero la posibilidad de que el trabajo de los subcomités se realice, de forma permanente y llegue a nuevos estratos sociales, sigue siendo un asunto hasta ahora poco revisado, sobre todo en la perspectiva de que los otros dos partidos nacionales con los que compete el PAN (el Partido Revolucionario Institucional y el de la Revolución

14 Véase la nota de Claudia Herrera, “El partido se subordina a los gobiernos panistas de todos los niveles, crítica Madero”, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/20/politica/008n1pol>, consulta el 20 de agosto de 2012.

15 *Ibidem.*

Democrática), mantienen una estructura territorial permanentemente activa y trabajando de forma directa con la gente a nivel de sección electoral, colonias y manzanas. Con más de siete décadas de existencia, las estructuras del Acción Nacional son aún débiles en este sentido, en la actualidad solo en cuatro de cada 10 municipios existe un comité.¹⁶ Al respecto, y de cara a la reforma estatutaria, Antonio Díaz Lara, secretario general del PAN, informó que uno de los objetivos de la reforma era crear un manual de desarrollo de estructuras territoriales, porque en los estados no se conocen los pormenores del desarrollo institucional ni si existen planes de desarrollo.¹⁷

Muchos partidos políticos en el mundo han buscado superar las limitantes estructurales, estableciendo cierta proximidad con estructuras paralelas y con actores internacionales (Puhle, 2007: 90). Esta estrategia, que ya ha sido desarrollada por el PAN, por lo menos, desde 1988 y puede ser una alternativa a futuro cada vez más eficiente siempre que sea capaz de controlar el proceso de construcción de las alianzas.¹⁸ La tercera fase del proceso de institucionalización de Acción Nacional,¹⁹ la cual inició en los años noventa, ha estado marcada justamente por la internacionalización de sus relaciones y el afianzamiento de vínculos con actores específicos con los que históricamente, había mantenido ciertos vínculos (Hernández, 2011). Particularmente destacan las relaciones con distintas expresiones de la Red Demócrata Cristiana, la Alemana, la Sudamericana y la Española, las cuales ya le han venido aportando elementos valiosos para su renovación. El PAN ha recibido apoyo, por ejemplo, a través de la capacitación de su élite en el Congreso de la Unión, y en especial de sus

16 Nota de Claudia Herrera, “En apenas 4 de cada diez municipios el PAN logra integrar un comité directivo, en <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/04/politica/008n1pol>.

17 *Loc. Cit.*

18 El PAN ha mostrado que haber buscado el apoyo en estructuras paralelas en varias elecciones federales y locales, más allá de los beneficios en términos de sus resultados electorales, le ha ocasionado fuertes conflictos. Dicha estrategia se puso en marcha durante la campaña presidencial de Manuel J. Clouthier, luego se repitió con Vicente Fox, quien fue apoyado por Amigos de Fox, y más tarde con Felipe Calderón, quien operó su campaña vía Redes Ciudadanas. El caso de Amigos de Fox ha sido el más conflictivo, pues incluso hizo que el PAN se hiciera acreedor a una multa por rebasar el tope de gastos de campaña, además de que hubo una fuerte controversia respecto a la procedencia del financiamiento.

19 Por institucionalización se entiende la consolidación de las estructuras organizativas; tiene que ver con un análisis del grado de complejidad de un partido, su capacidad de adaptación, y con el alcance de su penetración territorial (Gunther y Hopkin, 2007: 166). En este sentido, hay que decir que uno de los temas poco abordados en la bibliografía sobre los partidos políticos en México es el impacto que tiene en su vida institucional las relaciones que éstos mantienen con actores internacionales.

cuadros juveniles –al respecto hay que destacar que la Secretaría de Relaciones Internacionales desde hace varios años, es encabezada por Panistas muy jóvenes que cuentan con estudios de maestría o doctorado en el extranjero–. Se debe señalar también que el PAN ha obtenido beneficios de su cercanía con la democracia cristiana para atender los procesos de elaboración de política pública, la definición de estrategias y contenidos para el desarrollo de campañas electorales, y la construcción de estructuras territoriales.

Dichas estructuras han sido importantes en algunas regiones del país, especialmente en aquéllas compuestas por población mayoritariamente campesina e indígena, donde el PAN tiene pocas posibilidades de penetrar. Particularmente destaca la función que ha tenido la Fundación Konrad Adenauer, que ha apoyado al PAN con redes que realizan trabajo comunitario en territorios de algunos estados como Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Chiapas.²⁰ A decir de quienes encabezan esa fundación uno de sus principales objetivos es el desarrollo de líderes a nivel municipal,²¹ ésa es una estrategia que contribuye a subsanar la débil presencia Panista en varios lugares del sur y sureste del país. En el caso de las localidades mencionadas, la construcción de redes de apoyo para el Panismo, ha girado en torno a temas como la protección del medio ambiente y de los recursos naturales; así como alrededor de la construcción de una agenda pública para la dotación de servicios básicos.

El asunto de las estructuras territoriales a partir de las cuales viene operando el PAN, para subsanar los problemas de su propia organización, es tan relevante que también habrá que indagar sobre los mecanismos a través de los cuales entidades como Veracruz, territorio tradicionalmente Priísta, han cobrado relevancia en la acción política del PAN. Desde la década de los noventa Veracruz viene perfilándose como parte de un nuevo bastión electoral, tanto por el incremento en sus niveles de votación a favor del PAN, como por el aumento de su padrón de militantes. Esta entidad aparece en el tercer lugar de importancia en el caso de los militantes activos y en primer lugar en el caso de los militantes adherentes.²²

20 Entrevista a Frank Priess, Representantes de la *Konrad Adenauer Stiftung* en México, 23 de febrero de 2011.

21 Stefan Jost, “La Fundación *Konrad Adenauer* y la cooperación internacional: experiencias y desafíos”, en *Palabra*, Año XXII, Núm. 96, abril-junio, Partido Acción Nacional, México, p. 58.

22 Véase la información sobre membresía del PAN en los estados, en <http://www.pan.org.mx/>

En vista de que la profesionalización de su élite –en buena medida una élite joven– será clave para la renovación de Acción Nacional, es previsible que su vínculo con fundaciones y grupos de estudios tienda a fortalecerse.²³ Ya los institutos de capacitación de la democracia cristiana chilena y venezolana han contribuido a la capacitación respecto al planteamiento de temas centrales de la agenda legislativa, como el federalismo, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la rendición de cuentas, etcétera. Por otra parte, la Fundación de Análisis y Estudios Sociales del Partido Popular de España, se ha vinculado al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, a través del cual ha promovido varios cursos de capacitación sobre mercadotecnia política y el tema de la transición. En este sentido, la Fundación “Miguel Estrada”, que se ocupa de la capacitación a la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados, y la Fundación Humanismo Político, que capacita a los senadores Panistas, podrían tener un papel más activo en el diseño de estas estrategias de profesionalización de la élite.

Un reto fundamental que impone a los partidos el desarrollo de las nuevas tecnologías, es poder administrar la dinámica que asumen nuevos actores de opinión dentro y fuera de ellos. El desarrollo tecnológico y el éxito de las redes sociales como mecanismos comunicativos, plantean nuevas tensiones a la organización, sobre todo en el terreno de las estrategias que la dirigencia debe seguir para tener éxito en la comunicación, en el manejo de la disidencia y en la construcción de consensos. Los nuevos actores imponen a las viejas organizaciones la necesidad inmediata de abrirse a nuevas conceptualizaciones sobre una amplia gama de estructuras, a través de las cuales se puede actuar y en las cuales pueden apoyarse. En esa dinámica altamente cambiante, los partidos también tienen que incorporar nuevos *issues* en sus programas e incluso en su ideología (Puhle, 2007: 90-91) y se enfrentan a tener que tomar decisiones sobre la rapidez con la cual debe fluir la información. La diversidad de formatos a través de los cuales un militante puede expresarse en un tiempo muy corto y llegar a un número amplio de correligionarios, es un reto permanente. Por un

padronAN/, (20/08/2012).

23 El grupo de Panistas cercanos a Felipe Calderón es tal vez el más característico de este perfil de Panistas jóvenes en pleno proceso de profesionalización. La mayoría de ellos se encuentra entre los 30 y 45 años de edad, han estudiado en universidades privadas, varios han realizado algún curso o posgrado en el extranjero. Son ex funcionarios del PAN, ex funcionarios del gobierno y han tenido experiencia como diputados o senadores.

lado, la rapidez en la comunicación les provee de insumos sobre las preocupaciones más inmediatas de la gente, lo que les sirve para reelaborar permanentemente, sus propuestas electorales (Bartolini y Mair, 2001: 335), pero también los obliga a responder adecuadamente en tiempo oportuno.

Esta situación ya no es ajena dentro de Acción Nacional. Al concluir el proceso electoral de 2012 la ex candidata presidencial, Josefina Vázquez Mota, hizo un llamado a la construcción de nuevas alianzas que permitieran a su partido la creación de lo que denominó: “un movimiento ciudadano”. Pero más que la producción de un proyecto claro de renovación de las relaciones del partido con actores de la sociedad civil, la declaración de la ex candidata, parece más un reflejo de la necesidad que siente la élite del PAN de encausar el cambio comunicativo y la construcción de redes que se viene desarrollando por dos vías y que impacta la vida de su partido.²⁴ Por un lado, con el surgimiento de grupos internos que, asumiéndose como corrientes de opinión, han tomado las redes sociales como espacios para posicionar sus agendas y dirimir sus conflictos. Y, por otro lado, con la producción de una ventana de expresión de la militancia que, sin mayor pudor, cuestiona a sus líderes y plantea sus propias versiones sobre la situación de su partido, poniendo sobre la mesa temas de interés para la base.²⁵

Como he mencionado, este cambio que se impone a la dinámica del partido, y afectará también el tratamiento de la disidencia; más allá de la aplicación de las normas escritas. De manera que situaciones que han tenido un trato

24 Algunos jóvenes militantes panistas ya discuten este aspecto como parte de una agenda de retos que su partido debe atender, sobre todo destacando la necesidad de una estrategia clara sobre el uso de medios digitales, para la comunicación interna y las relaciones públicas. Véase al artículo de Ricardo Rojo, “Nuevos retos para la comunicación partidista”, *La Nación*, Año 70, núm. 2378, México, Partido Acción Nacional, julio de 2013, p. 50.

25 Otros grupos que se fueron articulando al calor de la confrontación más reciente entre la dirigencia nacional y los seguidores del expresidente Felipe Calderón, son: “Panistas en Causa” y Movimiento Nacional/PAN” o “Democracia con Calidad”, con representación en el Distrito Federal, básicamente atentos al proceso de reforma de los estatutos del partido. “Movimiento Panistas por México”, integrado por exgobernadores y “Movimiento Nacional por el Rescate de los Valores Democráticos, la Dignidad del Militante y la Identidad del PAN”, que hicieron un llamado a trabajar por el PAN y dejar de lado intereses de grupos específicos. “Somos más de 23”, integrado por panistas de Jalisco, que reivindica los valores del verdadero militante panista, frente a la actuación de los seguidores de Ernesto Cordero en el Senado, y el “Comité Ciudadano Yo Soy Panista”, que criticaba la actuación de los senadores corderistas y maderistas. Este último grupo se formó después de que el *hashtag* de la misma frase fue posicionándose como un tema importante en las redes sociales.

diferenciado; dependiendo de la coyuntura, del personaje o el grupo en cuestión, y del tema de discusión, cada vez será más difícil aislarlos, en aras de la disciplina partidaria. Hasta ahora los conflictos más frecuentes han sido, *grosso modo*, producto de la inconformidad con los mecanismos de selección de candidatos,²⁶ resultado de la confrontación por el proyecto de partido,²⁷ y derivados de la violación a las reglas escritas y no escritas del partido²⁸; y no es difícil pensar que esta dinámica podría agravarse, en la medida en que haya una mayor efervescencia en la expresión de los puntos de vista. Cada vez es más frecuente ver un tono de denuncia en los temas planteados por la base, situación que no ha podido ser contrarrestada por la dirigencia. A raíz de la confrontación de un grupo de Senadores y de la dirigencia nacional, producto de la destitución de Ernesto Cordero como coordinador de la fracción parlamentaria del PAN en el senado, así fuera una atribución de la dirigencia nacional, varios Panistas posicionaron en las redes sociales los siguientes *hashtags* o temas relevantes, que fueron creando lo que en el ciberespacio se denomina un *trending topic* o tendencia: #Poder al Militante, y #Democracia Real.

La ruta adoptada y la acentuación de la crisis

26 Desde la elección intermedia de 2003, la designación de candidatos a puestos de elección popular ha estado presente en la vida interna del PAN; en esa ocasión, la dirigencia nacional designó a alrededor del 60% de los candidatos a diputados (Hernández, 2003b). El Comité Ejecutivo Nacional ha apelado a este procedimiento con el argumento de que éste resuelve los conflictos entre grupos que desgastan al partido en procesos electorales, pero la medida ha complicado más la situación, pues las confrontaciones entre grupos de poder local, luego tienden a convertirse en tensiones entre el centro y la periferia del partido.

27 La confrontación entre la derecha y la ultraderecha Panista es un buen ejemplo en este sentido y ésta quedó exhibida con la presidencia de Manuel Espino, miembro de la ultraderechista Organización Nacional del Yunque, quien después de denunciar la intervención permanente del presidente Calderón en la vida de su partido, fue sometido a un proceso de expulsión, para el que incluso se creó una comisión que indagó sobre la existencia del Yunque dentro del PAN. Este partido no reconoce formalmente la existencia de grupos, corrientes o fracciones políticas a su interior, sólo reconoce la existencia de grupos por profesión. Esta situación ha complicado el tratamiento de la militancia, en un partido que ha venido creciendo y en el que, como se ha comentado anteriormente, de forma natural se han venido creando corrientes y grupos que se expresan según la coyuntura.

28 Basta recordar la actitud del ex presidente Vicente Fox, quien en las elecciones de 2012 llamó a votar por el candidato puntero en las encuestas, el Priista Enrique Peña Nieto, pues no consideraba a Josefina Vázquez Mota una candidata triunfadora. La situación hizo que varios líderes menores exigieran la expulsión de Fox: pero después de una reunión en Los Pinos entre el presidente Calderón, el equipo de la candidata, los coordinadores parlamentarios y el dirigente del PAN, Gustavo Madero, el acuerdo consistió en dejar para después el caso Fox.

El 7 de agosto de 2012, el dirigente nacional del PAN se reunió con el Presidente Calderón, diputados electos, dirigentes estatales, funcionarios públicos y miembros del Comité Ejecutivo Nacional, para hacer una primera evaluación sobre los resultados de la elección. En esa ocasión recibió varias propuestas de reforma, elaboradas por diputados, y un documento avalado por 26 de los 32 dirigentes estatales que planteaban la necesidad de modificaciones al funcionamiento del PAN. Ahí mismo, Felipe Calderón afirmó que uno de los errores de la campaña había sido que la candidata presidencial de su partido se presentó ante el electorado como una opción distinta al proyecto de su gobierno, cuando debía haberse manifestado por la continuidad.²⁹

A lo largo de los días, tanto Madero como Calderón llamaron a superar la crisis, y ante la demanda de un amplio grupo de líderes intermedios de entrar a fondo en la discusión sobre los problemas de su partido, el día 11 de agosto el Consejo Nacional aprobó crear la Comisión de Evaluación y Mejora del PAN. Ésta habría de consultar a los militantes sobre tres temas fundamentalmente: selección de candidatos, elección de dirigentes y mecanismos de financiamiento,³⁰ y procedería a elaborar un anteproyecto de reforma de estatutos, para debatirlo en Asamblea Nacional. Los trabajos de la comisión no fueron satisfactorios para un amplio sector del Panismo que señaló que no había sido suficiente la consulta.

De forma paralela a los trabajos de la Comisión de Evaluación, la dirigencia nacional del PAN optó por iniciar, en septiembre de 2012, el proceso de refrendo de militancia y depuración del padrón nacional de miembros. Al respecto, Gustavo Madero señaló que la idea era dejar al padrón en el nivel real, ya que:

29 “El PAN termina su reunión plenaria con un llamado a superar su crisis, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/08/07/el-pan-termina-su-reunion-plenaria-con-un-llamado-a-superar-su-crisis>, 7 de agosto de 2012.

30 Nota de Mauricio Torres, “El PAN crea comisión para consultar a su militancia y reformar el partido”, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/08/11/el-pan-crea-comision-para-consultar-a-su-militancia-y-reformar-el-partido> (12/08/2012). La comisión quedó integrada por 20 Panistas que representaban a varios sectores. Por parte de los ex dirigentes estuvieron Felipe Bravo Mena, Germán Martínez Cázares y César Nava. Como representantes de los dirigentes estatales estaban Víctor Hugo Castañeda, de Durango; Alejandro Moreno, de Hidalgo; José Báez, de Querétaro, y Hugo Sánchez, de Yucatán. De los gobernadores o ex gobernadores se unieron Marco Adame, gobernador saliente de Morelos; Carlos Medina Plascencia, ex gobernador de Guanajuato, y Fernando Canales Clariond, ex gobernador de Nuevo León. Como representantes de los legisladores el diputado electo José González Morfín; el senador Santiago Creel y el exdiputado Jorge Zermeño. Panistas de larga trayectoria: Guadalupe Suárez, Luisa María Calderón, Elena Álvarez de Vicencio, Verónica Pérez, Arturo Salinas, Molinar Horcasitas y Cecilia Romero, Secretaria General.

“éste había sido abultado en las anteriores afiliaciones, pues esa práctica permitía ganar elecciones internas”.³¹ Particularmente en el renglón de militantes adherentes aparecían familiares y amigos de funcionarios Panistas, becarios de programas sociales e incluso miembros de sindicatos Priístas, por lo que –a decir de Madero– era importante saber, a partir de la política del refrendo de la militancia, quiénes realmente querían pertenecer y comprometerse con Acción Nacional.³²

Durante varios meses se hizo un llamado insistente a quienes deseaban seguir perteneciendo al PAN a acudir al comité municipal donde estuvieran inscritos para ratificar su militancia. Sin embargo, el llamado no fue del todo exitoso, comenzando porque algunos connotados Panistas no se presentaron al refrendo y la dirigencia Panista tuvo que buscar distintas excusas para incluirlos a pesar de no haber asistido personalmente, tal como era el requisito.³³ Con la depuración, el PAN cayó en alrededor de 80% el número total de sus militantes.³⁴ En términos absolutos, la disminución en el total de miembros del PAN entre 2012 y la depuración de 2013 fue de 1,460,531 personas (ver CUADRO 7); las entidades que siguen nutriendo al PAN son Guanajuato, Baja California, Sonora, Nuevo León, Yucatán, Veracruz y el Estado de México. Por su parte, el renglón de militantes adherentes también se vio afectado considerablemente, la disminución fue de 1,336,617 miembros. El proceso para actualizar el padrón a su nivel real causó malestar en el PAN en distintos estados del país, donde incluso hubo enfrentamientos verbales y manifestaciones de descontento en las instalaciones del PAN, tal fue el caso de Hidalgo y el Estado de México.

31 *Loc. Cit.*

32 Nota de Georgina Saldierna y Claudia Herrera, “Caciques Panistas buscarán mayor poder en la asamblea de este fin de semana”, en <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/15/politica/017n1pol> (15/03/2013).

33 Los casos más sonados fueron el del Ex Presidente de la República Vicente Fox, el Ex Presidente del PAN César Nava y Diego Fernández de Cevallos. Particularmente en el caso de Fox la dirigencia nacional quiso minimizar el desaire, más cuando aquél comenzó a apoyar abiertamente la campaña del Priísta Enrique Peña Nieto. Finalmente en el mes de diciembre, el dirigente estatal de Guanajuato aclaró públicamente que Vicente Fox había dejado de ser miembro del PAN. Nota de Carlos García, “Vicente Fox dejó de ser militante de Acción Nacional”, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/16/politica/013n2pol> (16/12/2011).

34 “El PAN pierde 80% de su militancia nacional, según padrón preliminar”, nota de la página de CNN México, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/06/el-pan-pierde-80-de-militantes-a-nivel-nacional-segun-padron-preliminar> (6/01/2013).

Esta situación agravó el ambiente dentro de Acción Nacional, con miras a la Asamblea Nacional Extraordinaria.

27) En el mes de marzo de 2013 los Integrantes del Movimiento Nacional por el Rescate de los Valores Democráticos, la Dignidad del Militante y la Identidad del PAN, pidieron al Comité Ejecutivo Nacional que aplazara la celebración de dicha asamblea, con el fin de subsanar las deficiencias en la elaboración de la propuesta de reforma de los estatutos; en este sentido, uno de los principales reclamos era que la mayoría de los delegados nacionales desconocía el proyecto.³⁵ Además, los líderes del movimiento presentaron un recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dictara medidas que protegieran sus derechos dentro de su propio partido.³⁶ Recurrir a una instancia externa al PAN para hacer valer sus derechos era, sin duda, una muestra más de las fuertes tensiones internas y de la vulnerabilidad de la vida institucional ante la actuación de los líderes que se encontraban en plena confrontación.

A pesar del ambiente conflictivo, el Comité Ejecutivo Nacional decidió continuar con el proceso y se reunió para revisar y aprobar el anteproyecto de reforma. El documento que serviría de base a la asamblea fue criticado especialmente por las amplias facultades que se pretendían otorgar a la dirigencia nacional.³⁷ Entre los puntos más relevantes que contenía el documento se encuentran los siguientes: a) Los órganos partidistas podrían sancionar a sus bancadas en el Congreso en caso de cometer irregularidades en el manejo de recursos. b) Se proponían nuevas reglas para facilitar la afiliación presencial de ciudadanos, negando la posibilidad del registro por internet. c) Desaparecía la figura de militante adherente. d) La renovación del Comité Ejecutivo Nacional y de los comités estatales podía realizarse seis meses después de una elección

35 Nota de Georgina Saldierna, “Cuestionan inconformes el cambio de estatutos en AN”, en <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/10/politica/014n2pol> (10/03/2013).

36 *Loc. Cit.*

37 Nota de Horacio Jiménez, “Falta de quorum rompe sesión sobre estatutos del PAN”, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/907309.html> (2/03/2013). “Mientras tanto, un grupo de alrededor de 200 militantes del PAN del Estado de México protestó afuera de las instalaciones del Comité Ejecutivo Nacional, mientras adentro se realizaba la votación del consejo por los nuevos estatutos. La protesta fue por la designación que hizo Gustavo Madero del dirigente estatal, Óscar Sánchez Juárez, por otro periodo más (2013-2015). La designación fue impugnada por el otro candidato y consejero nacional Jorge Insunza”. Jiménez, “Panistas protestan en avenida Coyoacán”, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/907290.html> (2/03/2013).

constitucional. e) Se proponía que fuera el Comité Ejecutivo Nacional el que decidiera el método de elección de los candidatos, previa consulta a la base. f) El Comité Ejecutivo Nacional podría reservarse la facultad de aprobar las alianzas electorales o candidaturas comunes con otros partidos. g) Se sugería la reducción del Consejo Nacional en 30 de sus miembros, de 300 pasaría a 270; los 270 debían repartirse entre las 32 Entidades y los lugares en el Consejo Nacional se definirían conforme al total de votos alcanzado por el PAN en la última elección de Diputados Federales; el número de militantes y la contribución de cada estado estaría en relación a la votación nacional. h) El Comité Ejecutivo Nacional tendría la facultad de validar cada asamblea estatal o anularla un mes después de celebrada. i) La Comisión Nacional de Elecciones, instancia encargada de definir el método de selección de candidatos vería acotadas sus facultades. Ésta habría de mantenerse como órgano técnico, responsable de los procesos electorales, pero sin la facultad de definir el método de selección de los candidatos. Además, se sugería dividir las funciones de la Comisión Nacional Electoral y en su lugar establecer dos autoridades internas del partido en materia electoral: la Comisión Organizadora Electoral, un órgano con autonomía técnica y electo por el Comité Ejecutivo Nacional, y la Comisión Jurisdiccional Electoral que dependerá del Consejo Nacional. j) En materia de disciplina se proponía acabar con los casos de Panistas que traicionaran al partido. k) En caso de conflictos, el Comité Ejecutivo Nacional tendría la facultad de designar a los candidatos a Gobernador y a los Diputados Federales y Senadores.³⁸

El 16 de marzo de 2013, con 9,328 delegados presentes, se llevó a cabo la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria del PAN, que debatió y votó el proyecto de reforma de estatutos. La reunión se desarrolló de forma tan tensa, que sólo pudo votarse una mínima parte de las propuestas, debido a la falta de quórum pues 14 de las 28 delegaciones se ausentaron. Pero los artículos aprobados introdujeron importantes cambios a la vida interna del PAN. La gran novedad fue la aprobación de una propuesta que no estaba incluida en el documento, la cual fue presentada en el momento que tomó la palabra el Senador Javier Corral. El planteamiento recogió la demanda de apertura por la que han venido pugnando amplios sectores de la base Panista, líderes de varios estados del país, particularmente del norte y occidente, así como una parte significativa

de los dirigentes estatales.³⁹ La propuesta de reforma al artículo 11, inciso b, de los estatutos establecía que el dirigente nacional, los dirigentes estatales y municipales sean elegidos por el voto directo de la militancia y ya no por los integrantes del consejo respectivo. La propuesta fue aprobada entre aplausos y gritos de “¡Sí se pudo!” por dos terceras partes de los delegados que permanecían en la reunión. Ante la incapacidad de ir en contra del mandato de la asamblea, Gustavo Madero se limitó a afirmar que esa modificación habría de contribuir a democratizar la vida interna de su partido.⁴⁰ El hecho de que ya no sean los consejeros los que habrán de elegir al presidente nacional del PAN introduce cierta incertidumbre en el proceso derivada de la menor capacidad de control que tendrán los panistas cabezas de grupo para asegurar el voto de un sector de los consejeros.

Acción Nacional no podía enfrentar en peores condiciones de división interna los comicios de julio de 2013. La elección de Baja California era decisiva para el destino de Gustavo Madero y para reencauzar la elección del próximo dirigente nacional programada para octubre de 2013. Considerando los niveles de conflicto interno, a pesar del más reciente triunfo panista que, como he dicho, por lo menos detuvo la tendencia negativa en los resultados electorales del PAN, para los panistas es claro que la realización de la segunda parte de la Asamblea Nacional puede reavivar los enconos. En esta perspectiva, algunos militantes han propuesto pensar en dos posibilidades para resolver el relevo en la dirigencia nacional: posponer para 2014 la elección del dirigente nacional o realizar la elección sobre la base de las reglas vigentes y dejar para la próxima elección la aplicación de la nueva normatividad cuya discusión y aprobación habrá de concluirse en la segunda parte de la asamblea, convocada para el 10 de agosto.⁴¹ Tal vez un signo optimista para el panismo es que, por lo menos

39 Los primeros signos de esta tensión centro-periferia se manifestaron desde 1996, cuando contendieron por la dirigencia nacional de este partido en entonces ex gobernador Ernesto Ruffo, quien representaba a la periferia y al llamado Neopanismo, y Felipe Calderón, quien encabezaba al Panismo tradicional y de visión más bien centralista (Hernández, 2010).

40 De los 53 Artículos que faltan por discutir, hay 142 reservas, entre las que destacan el método de designación de candidatos, requisitos para el registro de precandidaturas y el procedimiento para la elección de candidatos por militantes, suspensión del proceso y gastos de precampaña. Véase el artículo de Juan Pablo Castillo, “Resolver una etapa muy importante en la vida del PAN”, *La Nación*, Año 80, núm. 2378, México, Partido Acción Nacional, julio de 2013, p. 5

41 Nota de Georgina Saldierna, “Inaplicable, la elección directa de líderes en Acción Nacional, opinan legisladores”, disponible en: [http://www.jornada.unam.mx/2013/03/30/politica/006n1pol\(30/03/2013\)](http://www.jornada.unam.mx/2013/03/30/politica/006n1pol(30/03/2013)).

momentáneamente, los grupos encabezados por Madero y Calderón lograron concretar un pacto de no agresión, al presentar de forma conjunta el proyecto de reforma energética de Acción Nacional y llegar a un acuerdo sobre el funcionamiento de la fracción parlamentaria del PAN en el senado, un espacio fundamental para la interlocución con el gobierno priista y con el manejo del financiamiento público que recibe el partido.

Conclusión

Si –como dice Wolinetz– en determinado momento los partidos deciden entre tres tareas: enfocarse en ganar elecciones, obtener cargos públicos o construir política pública, es claro que en estos momentos al PAN le será muy difícil articular, con éxito, éstas tres opciones a la vez, por lo que deberá elegir una como objetivo a mediano plazo para impulsar la reconstrucción de su proyecto político.

En el contexto actual se ve difícil que Acción Nacional pueda ganar una elección federal en el futuro inmediato y si bien recuperó Baja California, un bastión histórico clave, también es cierto que el resultado electoral en esa entidad fue producto más de la conjunción de factores externos que contribuyeron positivamente al resultado a favor del PAN, que de su propio desempeño como partido político y de su papel en el gobierno. Por otro lado, la disputa por los cargos públicos se ha trasladado al partido ganador de la elección de 2012 y en el Congreso de la Unión la representación de Acción Nacional está bastante disminuida, en este sentido la disputa por el control del liderazgo en el senado habrá de constituir un punto permanente de tensión. En el terreno de la construcción de política pública es de esperarse que persista la actitud cooperadora con el PRI, en aras de permanecer como un interlocutor del nuevo gobierno, aunque una tarea pendiente para que el panismo pueda reconstruir su legitimidad política tendría que considerar la relaboración del discurso de los gobiernos que aún mantiene y el intento de crear una nueva imagen que recupere tres elementos que fueron centrales en el proceso de ascenso del PAN: rendimiento de cuentas, ataque frontal a la corrupción, el clientelismo político y el nepotismo, y la eficiente administración de los recursos públicos.

El panismo ya no podrá detener una evaluación más sustantiva del funcionamiento de su partido, la cual, además, implique cambios significativos en el

quehacer inmediato y en su proyecto político futuro. Para ello cuenta con activos importantes, comenzando por el nivel de institucionalización alcanzado en sus más de setenta años como partido político, experiencia como oposición y como gobierno, y una serie de propuestas avaladas por las bases, las cuales -según los más recientes acontecimientos- sí pueden llegar a concretarse.

Bibliografía

Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.

Gunther R. y L. Diamond (2003). “Species of Political Parties: A New Typology”, en *Party Politics*. EUA.

Gunther R. y Jonathan Hopkins (2007). “Una crisis de institucionalización: el colapso de UCD en España”, en José Ramón Montero et. al. *Partidos políticos. Viejos y nuevos conceptos*, Fundación Alfonso Martín Escudero/ Editorial Trotta, Madrid.

Hernández Vicencio, Tania (2012). “Elecciones 2010. El Partido Acción Nacional y sus bastiones electorales”, en Rosa María Mirón y Francisco Reveles (Coords.), *Elecciones 2010. El mapa electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

_____ (2011). “El Partido Acción Nacional y la Democracia Cristiana”, en *Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 37, enero-junio, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

_____ (2003a). “Avances y retos del Partido Acción Nacional”, en *Espiral*. Universidad de Guadalajara, Vol. IX, Núm. 28, septiembre-diciembre.

_____ (2003b) “El PAN frente a las elecciones de 2003”, en *El Cotidiano*. UAM, Núm. 122, noviembre-diciembre, México.

Stefan Jost (2013). “La Fundación Konrad Aehauer y la cooperación internacional: experiencias y desafíos”, en *Palabra*. Año XXII, Núm. 96, abril-junio, Partido Acción Nacional, México.

Katz, Richard S. y Peter Mair (1995). “El partido cartel. La transformación de los modelos de partido y de la democracia de partidos”, en *Party Politics*, Núm. 1, pp. 5-27, traducción de María Jiménez Buedo.

Kirchheimer, O. (1966). “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en Lenk, K. y Neuman, F. (Eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Anagrama, Barcelona.

Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Clarendon Press, Oxford.

Montero, José Ramón y Richard Gunther (2007). “Los estudios sobre los partidos políticos”, en José Ramón Montero *et. al.*, *Partidos políticos. Viejos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero/Editorial Trotta, Madrid.

Panbianco, Angelo (1994). *Modelos de Partido*. Alianza Editorial, Madrid.

Poguntke, T. (2002). “Party Organizational Linkage: Parties without Firm Social Roots?”, en K.R. Luther y F. Müller-Rommel, (Eds.) *Political Parties in the new Europe. Political and Analytical Challenges*. Oxford University Press, EUA.

Puhle, Hans-Jürgen (2007). “Crisis y cambio de los partidos catch-all”, en José Ramón Montero *et. al.*, *Partidos políticos. Viejos y nuevos retos*. Fundación Alfonso Martín Escudero/Editorial Trotta, Madrid.

Anexo

Cuadro 1. Votación obtenida por el PAN en las elecciones presidenciales entre 2000 y 2012

Votos	Presidencial 2000	Presidencial 2006	Presidencial 2012
obtenidos	15,989,636	15,000,284	12,786,647
por el PAN	42.5%	35.9%	25.4%
		(-6.6% respecto a 2000)	(-10.5% respecto a 2006)

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral

Cuadro 2. Número de Diputados Federales del PAN en el periodo 2009-2015

No. de Diputados	2009-2012	2013-2015	Saldo
Federales del PAN en el periodo 2009-2015	142	114	-28
	(28%)	(23%)	
	68 Dip. de MR	53 Dip. de MR	
	74 Dip. de RP	62 Dip. de RP	

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Federal Electoral

Cuadro 3. Número de Senadores del PAN en el periodo 2006-2018

No. de Senadores	2006-2012	2013-2018	Saldo
del PAN en el periodo 2006-2018	50	38	-12
	(39%)	(30%)	

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Federal Electora

Cuadro 4. Gubernaturas ganadas por el PAN en el periodo 2000-2013

Año	Entidades que fue ganado	Entidades que fue perdiendo	Saldo
			Entidades que en 2012 aún gobierna el PAN
2000	gana Morelos	Baja California	
	gana Jalisco		Sonora
	gana Guanajuato		Puebla

Año	Entidades que fue ganado	Entidades que fue perdiendo	Saldo
2001	gana Baja California gana Yucatán en alianza con el PRD		Guanajuato Oaxaca
	PT y PVEM		Sinaloa
2003	gana Querétaro		Baja California Sur
	gana San Luis Potosí		Entidades que perdió entre 2000 y 2012
2004	gana Aguascalientes		
2005	gana Tlaxcala		Morelos
2006	gana Morelos		Jalisco
	gana Guanajuato		Yucatán
2007	gana Baja California en alianza con NA	pierde Yucatán frente al PRI	Querétaro
2009	gana Sonora	pierde San Luis Potosí y Querétaro frente al PRI	San Luis Potosí Aguascalientes
2010	gana Oaxaca, Puebla y Sinaloa en alianza con el PRD	pierde Tlaxcala y Aguascalientes frente al PRI	Tlaxcala
2011	gana Baja California Sur		
2012	gana Guanajuato	pierde Jalisco frente al PRI y Morelos frente al PRD	
2013	gana Baja California		

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

Cuadro 5. Dimensiones y preguntas abiertas contenidas en la página oficial del PAN, en el proceso Renovación y Reforma

a) Revisión de la estrategia electoral.

- ¿Qué debe hacer el PAN para ganar elecciones, sin perder su esencia política?
- ¿En qué fallamos en la elección de 2012?
- ¿Cómo mejoramos los procesos de selección de candidatos?
- ¿Debe el PAN hacer alianzas con otros partidos políticos?

b) Revisión sustantiva

- ¿Por qué un ciudadano debe votar por el PAN?
- ¿Cuál es la tarea del PAN de aquí en adelante?
- ¿Qué discurso debe tener el PAN en su narrativa para jóvenes, mujeres y emprendedores?
- ¿Cuáles son los atributos que esperas en el PAN?

c) Revisión programática.

- ¿Qué logros del PAN consideras más relevantes después de 12 años de gobierno?
- ¿Qué le faltó hacer a los gobiernos del PAN en estos 12 años?
- ¿Consideras que el PAN ha implementado sus principios al gobernar?
- ¿Cuál debe ser la agenda prioritaria del partido en la próxima década?

d) Revisión funcional.

- ¿Cómo debe el PAN sancionar a los funcionarios y gobernantes que se alejan de los principios?
- ¿Cómo debemos vertebrarnos con la sociedad y trabajar con los ciudadanos?
- ¿Cuáles deben de ser las atribuciones y facultades del CEN, su presidente, los Comités Directivos Estatales (Regional) y sus presidentes?
- ¿Debemos darle más atribuciones y facultades a nuestros dirigentes o debemos reducirlos?
- ¿Quién debe dirimir las diferencias entre los panistas, los órganos internos o los tribunales?

Fuente: elaboración propia, a partir de la información proporcionada por el PAN en la siguiente dirección de internet <http://www.consultapan.mx>

Cuadro 6. Consulta rápida del PAN, en el proceso Renovación y Reforma

Al momento de votar para Presidente, ¿qué fue más importante para usted: los candidatos, los partidos que los postularon, o lo que habían hecho los gobiernos del PAN?

- Los candidatos.
- Los partidos que los postularon.
- Lo que habían hecho los gobiernos del PAN.

En las pasadas elecciones presidenciales el PRI hizo alianza con el Partido Verde, y el PRD se alió con el Partido del Trabajo y el Movimiento Ciudadano. En cambio, el PAN compitió sin aliarse con otro partido. Pensando en las próximas elecciones municipales, estatales y federales, cree usted que el PAN debe aliarse con otro partido o que debe presentar se por sí solo?

- Debe aliarse con otros partidos.
- Debe competir por sí solo, sin aliarse con otros partidos.

¿Cómo debe el PAN elegir a sus candidatos a Diputados y Senadores?

- Que los designe el Comité Ejecutivo Nacional.
- Que los elijan los militantes activos en proceso ordinario.
- Que los elijan militantes activos y adherentes en proceso ordinario.
- Que los elija la ciudadanía en una primaria abierta.

¿Cuál cree usted que es la principal razón por la que el PAN perdió las elecciones pasadas para Presidente de la República?
<input type="radio"/> Los gobiernos del PAN en realidad fueron malos. <input type="radio"/> Por la violencia que resultó de la lucha contra el narcotráfico. <input type="radio"/> La candidata del PAN no me convenció. <input type="radio"/> Por la mala economía del país. <input type="radio"/> El PAN no es un buen partido.
En caso de que la respuesta sea aliarse con otro partido: ¿qué alianza cree usted que sería mejor?
<input type="radio"/> PAN con PRI. <input type="radio"/> PAN con PRD. <input type="radio"/> PAN con PT. <input type="radio"/> PAN con Partido Verde. <input type="radio"/> PAN con PANAL. <input type="radio"/> PAN con otro partido.
Hay quienes piensan que el PAN debe cambiar sus métodos de afiliación. ¿Cuál de las siguientes expresiones se aproxima mejor a su opinión?
<input type="radio"/> Los métodos de afiliación actuales son correctos y sólo hay que cuidar que se apliquen bien. <input type="radio"/> El PAN debe depurar su padrón de militantes y convertirse en un partido más selectivo. <input type="radio"/> El PAN debe ampliar su militancia y facilitar la inscripción de más ciudadanos.

Fuente: Partido Acción Nacional, en <http://www.consultapan.mx/#35>

Cuadro 7. Datos sobre militancia en el PAN (2010-2013)		
Padrón de militantes 2010	Padrón de militantes 2012	Padrón de militantes 2013 Después de la depuración
Total Activos Adherentes 1,396,909 278,942 1,117,967 (20%) (80%)	Total Activos Adherentes 1,858,696 342,671 1,516,025 (18%) (82%)	Total Activos Adherentes 398,165 218,757 179,408 (55%) (45%)

Fuente: elaboración propia con datos del PAN, tomados de su página de internet. Los datos de 2010 correspondían a la actualización hecha por el PAN al 21 de junio de ese año; por su parte, los datos de 2012, corresponden a la actualización hecha al 20 de agosto del presente.

Recibido: 7 mayo de 2013

Aceptado: 28junio de2013

De los grandes números al mapa del comportamiento electoral en 2012

LEONARDO VALDÉS ZURITA¹

Resumen

Hace dos sexenios, Jaqueline Peschard escribió: *El comportamiento electoral no es una conducta autónoma o aislada, sino que se explica como parte del sistema político en el que ocurre.*² En la elección federal de 2012, empezó a vislumbrarse un fenómeno que ahora se expresa de manera nítida: hizo su arribo un interesante monto de votantes sofisticados. La primera aproximación al grado de sofisticación de los votantes salta a la vista en los números agregados. En 2000, el candidato que ganó la Presidencia de la República obtuvo 1,777,604 votos más de los que obtuvieron los candidatos a diputados federales de la coalición que lo postuló, y 1,791,563 votos más, que los candidatos a senadores de esa misma coalición. En 2006, el candidato presidencial que ganó obtuvo 1,164,294 votos más que los candidatos a diputados de su partido, y 1,027,768 votos extras de los obtenidos por los candidatos a senadores de ese partido. Esas cifras muestran que en ambas elecciones, hubo entre 1 y 1.7, 000, 000 de votantes que otorgaron su sufragio a candidatos presidenciales ganadores, pero no lo hicieron para los candidatos que representaban las plataformas legislativas de la misma coalición o partido. Esa diferenciación del voto es un fenómeno político que puede y debe ser explicado como comportamiento electoral “sofisticado”. Este trabajo indaga las causas de la diferenciación en las preferencias electorales de

1 Consejero Presidente Instituto Federal Electoral y Profesor con licencia de la Universidad de Guanajuato. Ponencia presentada en el XXXIII Congreso *Nacional de Estudios Electorales* de laSOMEE, Vallarta, Nayarit, octubre- noviembre, 2012. Se agradece la colaboración de Patricia González Suárez, Adriana Sánchez Núñez y Amando Arroyo Esquivel por la recopilación y sistematización de información y por sus valiosas observaciones. Marcela Ávila Eggleton revisó la versión preliminar de este texto, aportó valiosos comentarios.

2 Peschard, J. (2000), “Comportamiento Electoral”, en *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

los ciudadanos, las consecuencias de esa diferenciación en la competitividad electoral y adelanta algunas hipótesis sobre sus consecuencias políticas. En 2006 se lograron mostrar ciertas peculiaridades del comportamiento electoral.³ Esta aproximación intenta verificar la pertinencia de esas peculiaridades, para explicar el comportamiento electoral de los votantes mexicanos en 2012. No obstante, corresponde antes poner en claro algunos elementos del sistema político en el cual se llevó a cabo el comportamiento electoral de los mexicanos en 2012, observar primero las dimensiones del proceso electoral.

Palabras clave: elecciones, votantes, partidos, política, sofisticado, preferencia, competitividad.

Abstract

Two presidential terms ago, Jacqueline Peschard wrote: “Electoral behavior is not autonomous or isolated, rather, it is explained as part of the political system where it takes place”⁴. The 2012 federal election witnessed the emergence of a new phenomenon that is now clear: the arrival of a significant number of sophisticated voters. Aggregate numbers offer a good first estimate of voters’ degree of sophistication. In the 2000 election, the winning presidential candidate obtained 1,777,604 more votes than the candidates for deputies and 1,791,563 more votes than the candidates for the Senate that were nominated by his same political coalition. Then, in 2006, the candidate who won the Presidency obtained 1,164,294 more votes than the candidates for deputy and 1,027,768 more votes than the candidates for the Senate from his own political party. These figures show that in both elections there were between 1 and 1.7 million voters that voted for winning presidential candidates but did not support the other candidates nominated by the same coalition or political party. This vote differentiation is a political phenomenon that can and must be explained as ‘sophisticated’ electoral behavior.

Key words: elections, voters, candidates, politic, sophisticated, preference, competitiveness.

3 Valdés Zurita, L. (2007), “Saldo y peculiaridades del comportamiento electoral de 2006”, en Peschard, J. (Coord.), 2 de julio. Reflexiones y alternativas, unam, México.

4 Peschard, J. (2000), “Comportamiento Electoral”, Léxico de la Política, Fondo de Cultura Económica, México.

Dimensiones del proceso electoral

Se ha dicho, con razón, que el Proceso Electoral de 2012 ha sido el más grande y complejo de la historia de México. Para valorar esa afirmación, podemos considerar dos dimensiones: la demográfica y la política. (39)

Dimensión demográfica

De 1990, año de creación del Instituto Federal Electoral, a 2010 la población aumentó de 81.2 millones a 112.3 (38%). En cambio, el padrón electoral incrementó en más del 100%, pues pasó de 39.3, 000, 000 de ciudadanos a poco más de 80,000,000 en 2010. El crecimiento poblacional, y concretamente, el de los mexicanos en edad de votar según el padrón electoral, provoca un incremento significativo del mercado electoral. Esto es, de los ciudadanos que de diversas maneras, pero fundamentalmente como votantes, tienen la oportunidad de participar en el evento electivo.

Para atender ese creciente mercado electoral, las autoridades electorales deben llevar a cabo un amplio despliegue logístico. Ejemplo de ello es que en la primera elección organizada por el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1991, se instalaron 870622 casillas; en 2000 las casillas aumentaron a 1130423 y el 1º de julio de 2012 se instalaron 1430130 casillas. En el mismo periodo la lista nominal se incrementó en un 117%, de 36.7, 000, 000 de electores pasó a 79.4, 000, 000 en 2012.

Algunos datos de esta dimensión llaman la atención. Del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal (esto es, de los que efectivamente pueden votar pues tienen credencial actualizada), 1.5, 000, 000 nacieron entre enero y junio de 1994. Otros 2, 000, 000 nacieron entre 1992 y 1993. Esto es relevante, pues se trata de 3.5 000, 000 de jóvenes que en la anterior elección federal, la de 2009, aún no formaban parte del listado nominal, pues aún no habían cumplido los 18 años de edad. Se trata entonces de: nuevos votantes absolutos. Además, el listado nominal 2012 incluyó 10.5, 000, 000 de posibles votantes mayores de 20 y menores de 24 años. Estas son personas que pudiendo votar en 2009, pues ya tenían más de 18 años, no lo hicieron en 2006, pues todavía no alcanzaban la mayoría de edad. Este grupo, desde la perspectiva de la elección presidencial, puede ser caracterizado como: nuevos votantes relativos.

El hecho significativo, para este estudio, es que la elección presidencial de 2012 tuvo un universo potencial de 14, 000, 000 de nuevos votantes. Esa cifra representó el 17.6% del total de la lista nominal. No obstante, su relevancia es fundamentalmente cualitativa. Se trata de jóvenes que nacieron después de 1988. Esto implica que su socialización política se llevó a cabo durante la década de los noventa del siglo pasado y la primera del presente. Esos fueron los tiempos en los cuales el sistema de partido hegemónico fue sustituido por otro plural y competitivo; se produjo la alternancia en muchos gobiernos municipales y locales, además de en la Presidencia de la República. Fue la época en la que los partidos políticos obtuvieron altos montos de financiamiento público y las campañas electorales pasaron a desplegarse con mayor intensidad en los medios de comunicación electrónica. Para decirlo en pocas palabras, se trata de un importante contingente de posibles votantes que se socializaron en el México producto de la transición democrática, no en el régimen autoritario precedente. Ahora bien ¿Pudo ese fenómeno haber tenido consecuencias sobre el comportamiento electoral de los jóvenes votantes? Pienso que sí; que tienden a ser votantes más sofisticados que quienes nos socializamos políticamente durante el sistema autoritario que estuvo vigente durante buena parte del siglo XX. No obstante, en este trabajo sólo es posible construir esa hipótesis, pues no se cuenta con evidencia empírica para poder probarla.

Dimensión Política

La magnitud de la movilización política durante este proceso electoral no tiene precedentes. Tal situación se explica por las reformas constitucionales de 2003, pues se dispuso la conciliación de los calendarios electorales del país y los ajustes en las constituciones locales derivaron, de manera progresiva, en un incremento en el número de elecciones locales concurrentes con la elección federal. De este modo, mientras en 2006 concurrieron con la federal 10 elecciones locales, el pasado primero de julio, se celebraron elecciones en 15 entidades federativas: Campeche; Chiapas; Colima; D.F.; Estado de México; Guanajuato; Guerrero; Jalisco; Morelos, Nuevo León; Querétaro, San Luis Potosí; Sonora; Tabasco y Yucatán. Además de la extraordinaria del ayuntamiento de Morelia, Michoacán. Casi la mitad del país celebró elecciones locales y el 57% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal nacional pudieron elegir simultáneamente, a los poderes federales y a quienes los representarán en los gobiernos

locales. Se disputaron 2,129 cargos: 629 federales y 1,498 locales. Entre ellos se cuentan 6 gobernadores; el jefe de gobierno del Distrito Federal; 16 jefes delegacionales; 878 ayuntamientos; 579 diputados locales y 20 juntas municipales. Esto implica que la cantidad de poder político que se puso en juego durante el proceso electoral de 2012, no había tenido precedente. Ése es otro ingrediente que incidió en el comportamiento electoral del votante mexicano. La diferenciación entre el voto federal y el local, es un buen indicador del grado de sofisticación del voto.

Participación y abstención: primera aproximación

En México, igual que en otros países, el comportamiento electoral es cíclico. Cuando se elige Presidente y Congreso se incrementa la participación relativa de los votantes; mientras en las elecciones intermedias, cuando sólo se eligen diputados, disminuye. Este patrón de comportamiento se replica, en términos generales, también en las elecciones locales. Cuando se elige gobernador, diputados locales y presidentes municipales simultáneamente, la participación se incrementa; cuando no se elige gobernador, disminuye. Este tipo de comportamiento tiene que ver con algunas de las características del sistema político en el cual se lleva a cabo. Es evidente que en un régimen de gobierno presidencial, la elección de los titulares del poder ejecutivo (federal o local) es un claro incentivo para incrementar la participación electoral. Ese incentivo desaparece cuando sólo se elige a los miembros del poder legislativo federal, o local.

Ahora bien, el comportamiento cíclico antes descrito, presentó de 1991 a 2006 a nivel federal una clara pendiente decreciente. La explicación de tal fenómeno seguramente se encuentra asociada a múltiples causas. Se consideran aquí solo tres de ellas. En primer lugar, cierto grado de desactualización del padrón electoral. Ello, producto a su vez, de diversos factores. Los métodos iniciales de inscripción y entrega de la credencial para votar, probablemente, causaron cierto nivel de duplicación de registros. Lo mismo pudo haber provocado la tendencia de muchas personas a tramitar una nueva credencial, en lugar de solicitar una reposición. Otro factor de desactualización, posiblemente, estuvo vinculado con la deficiente notificación de fallecimientos, por parte de los registros civiles a la autoridad electoral. Además, la emigración internacional también producía que en el cálculo de participación sobre el total del listando nominal, una proporción creciente de registros estuvieran vinculados con imposibilidad de

votar. Para decirlo en otros términos, del total de posibles votantes, un número creciente de los mismos en realidad eran imposibles electores.

42) Cuadro 1

Participación ciudadana. Diputados de Mayoría Relativa, según elección federal

Año	Lista Nominal	Votación	Participación %
1991	36,675,367	24,032,482	65.5
1994	45,729,057	34,686,916	75.9
1997	52,208,966	29,771,911	57.0
2000	58,782,737	37,165,393	63.2
2003	64,710,596	26,651,645	41.2
2006	71,374,373	41,195,198	57.7
2009	77,470,785	34,560,344	44.6
2012	79,454,802	49,817,272	62.7

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Por otro lado, es probable que factores políticos también ayuden a explicar la tendencia decreciente de la participación electoral en México. La transición fue, sin duda, incentivo para una elevada participación electoral. Su culminación que se puede ubicar entre 1994 y 1997, debió haber sido factor de inhibición de ese tipo de participación. Durante la transición diversos grupos sociales se acercaron a la emisión del voto, como medio para expresar su respaldo a la implantación de un sistema de gobierno democrático. Una vez logrado ese objetivo, así sea incipientemente, para esos grupos de la sociedad el incentivo dejó de serlo.

Por otro lado, mientras avanzaba la transición democrática, también se fue gestado cierto desprestigio social respecto de los partidos políticos. Este fenómeno fue detectado hace tiempo en otros países democráticos y se caracterizó como la crisis de la forma de partido. Esa desafección hacia los partidos produjo cierto grado de deterioro de los vínculos afectivos de los ciudadanos, respecto de los partidos políticos realmente existentes y la consecuencia de ello fue un decremento neto en la participación electoral. Finalmente, a los ojos de ciertos grupos de la sociedad, la democratización era sinónimo del inicio de procesos de decisión que pondrían en marcha acciones inmediatas para resolver,

en muy corto plazo, ancestrales problemas sociales y casi en automático, las consecuencias de las coyunturas económicas en las que inciden factores que incluso superan la dinámica productiva del país. Eso se ha identificado como cierta desilusión democrática (fenómeno presentado en diversos países), también se estableció como incentivo negativo hacia la participación electoral. (43

Ahora bien, la tendencia decreciente de la participación se detuvo en la elección intermedia de 2009 y, de manera más pronunciada en 2012. En 2003, elección intermedia anterior, se alcanzó un 41.2% de participación; en 2009 la participación llegó al 44.6 %, cuando los pronósticos la ubicaban 10 puntos porcentuales abajo. En 2012, reapareció el patrón cíclico de comportamiento electoral. Sólo que de nuevo se superó la proporción de participación de la elección presidencial anterior: en 2006 votó el 57.7% de la lista nominal; en 2012, participó el 62.7%. ¿Cómo explicar este cambio en la tendencia del comportamiento electoral de los votantes mexicanos? A partir de los mismos elementos que explicaban la tendencia aquí analizada y de algunos elementos nuevos del sistema electoral mexicano.

Una de las reformas a la legislación electoral concretada entre 2007-2008, le dio diez años vigencia a la credencial electoral. Estableció, además que las primeras credenciales emitidas por el IFE (conocidas como 03, su último recuadro en la cara posterior) ya no estarían vigentes para la elección de 2012. Antes del cierre del padrón electoral, para esta elección, se logró renovar casi el 78% del total de credenciales 03; es decir, se remplazaron 16.5. 000. 000 de credenciales. En el periodo 2009-2012, se realizaron casi 69, 000, 000 de trámites: cambios de 03, nuevos registros, cambios de domicilio y reposiciones de credenciales extraviadas. En términos netos, el 88% de las credenciales utilizadas en 2012 habían sido emitidas después del 2006; lo que implica igual proporción de actualizaciones en la base de datos correspondiente. Por ello se puede afirmar que la elección de 2012 se llevó a cabo con el listado nominal más actualizado, y con la mayor cobertura en una elección presidencial. De acuerdo con la Verificación Nacional Muestral que el IFE realiza por ley, y con la vigilancia de las representaciones de los partidos políticos, el 97.6% de los mexicanos residentes en el país estaban inscritos al padrón electoral; mientras el 84.6% entonces residían en la sección electoral en la que se encuentran inscritos. Este

enorme esfuerzo de actualización del listado nominal, seguramente rindió su fruto para disminuir la que se podría denominar: abstención técnica.

44) Es difícil contar con información objetiva para saber si la desafección respecto de los partidos políticos y la desilusión democrática han menguado. No obstante, la reforma 2007-2008 impuso un nuevo modelo de comunicación política que sin duda dotó de más y mejor información a los ciudadanos para normar su criterio político y, posiblemente, incentivar la participación electoral. En 2009 y 2012, los partidos políticos (igual que las autoridades electorales), tuvieron a su disposición una generosa cantidad de promocionales de 30 segundos, rigurosamente programados, pautados, distribuidos, monitoreados y verificados por el IFE. La industria de la radio y la televisión cumplió con la transmisión, en tiempo y forma, de más de 43, 000, 000 de promocionales.

Ahora bien, la participación en la elección presidencial fue ligeramente superior, 50.3, 000, 000 frente a 49.9, 000, 000 para la de senadores; y ésta, a su vez, un poco superior a la participación en la elección de diputados: 49.8, 000, 000. Esto se puede explicar, probablemente, por los votantes en tránsito, que al estar fuera de su entidad y/o distrito, sólo pueden votar por Presidente de la República. Lo interesante aparece cuando se comparan los niveles de participación en las entidades, controlando la realización o no de elecciones locales coincidentes con la federal. En las entidades en las que no se realizó elección local coincidente con la federal, el promedio de participación fue más bajo que en las entidades en las que se eligieron congresos locales, presidentes municipales y, sobre todo, gobernadores o Jefe de Gobierno.

Cuadro 2

Participación ciudadana 2012. Por tipo de elección federal y local coincidente.

	Nacional	17 Entidades sin Elección coincidente	15 Entidades con Congreso Local	7 Entidades con Gobernador
Presidente	64.18%	60.68%	65.27%	66.43%
Senadores	63.72%	60.23%	64.82%	65.94%
Diputados	63.56%	60.00%	64.71%	65.80%

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE.

Es evidente en consecuencia, que la coincidencia de las elecciones locales con la federal, se convierte en estímulo para elevar la participación de los ciudadanos el día de la jornada de votación. Lo que conduce a concluir que para los electores el acto de votar implica un comportamiento político que toma en consideración la cantidad y calidad de los cargos de elección que se juegan en el proceso electoral correspondiente. Por supuesto la coincidencia de las elecciones federales y locales no es el único motor de participación. No obstante, es una ventana para observar el contenido expresamente político de la participación de los ciudadanos mexicanos.

El análisis de las preferencias expresadas en las elecciones federales y locales, confirma esa perspectiva pero, además, ayuda a observar el objeto central de esta investigación: la sofisticación del votante mexicano.

El votante sofisticado: segunda aproximación

La coincidencia de procesos electorales federales y locales, permite destacar el carácter específicamente político de la participación electoral de los votantes. Por ello, es elemento relevante para entender el comportamiento electoral de los ciudadanos. Como ya se mostró, la coincidencia eleva la participación en los comicios; también tiene impacto sobre la competitividad en los mismos. Para interpretar los datos que arroja el análisis, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

El candidato presidencial de la Coalición Compromiso por México, fue el que obtuvo mayor votación en los cuatro conjuntos de entidades (ver CUADRO 3). EL candidato, ganó la mayoría de los votos en 20 entidades.

El candidato de la Coalición Movimiento Progresista fue segundo lugar en los cuatro conjuntos de entidades. El candidato obtuvo la mayoría de los votos en 8 entidades.

La candidata del Partido Acción Nacional fue tercer lugar en los cuatro conjuntos y ganó en cuatro entidades.

El candidato de Nueva Alianza quedó en cuarto lugar en los cuatro conjuntos y no ganó ninguna entidad (motivo por el cual no se toma en cuenta en el análisis de competitividad).

Cuadro 3

Margen de Victoria. Elección Presidencial 2012. Por tipo de elección federal y local coincidente

46

	Nacional	17 Entidades sin Elección coincidente	15 Entidades con Congreso Local	7 Entidades con Gobernador
Sobre Segundo	6.79	9.55	4.87	0.76
Sobre Tercero	13.13	12.24	13.74	11.41
Segundo / Tercero	6.34	2.68	8.87	10.65
MV Índice	5.08	5.99	4.80	3.22

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI

Como se sabe el Margen de Victoria es un sencillo y eficiente estimador de competitividad. Permite observar la distancia relativa entre los diversos contendientes. El método tradicional se calcula comparando la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar. En este análisis se calcula, además, el margen de victoria del primero respecto del segundo y del segundo respecto el tercero. Finalmente, se indexa el margen de victoria, a partir de las siguientes fórmulas de cálculo:

$$MV = ((VP - VS) / VTo) * 100$$

Donde:

VP = Votación obtenida por el primer lugar

VS = Votación obtenida por el segundo lugar

VTo = Votación total.

Evidentemente, los valores cambian cuando se compara la votación del primero con el tercer lugar y cuando la operación se realiza con la votación obtenida entre el segundo y tercer lugares. La fórmula para indexar el Margen de Victoria, es la siguiente:

$$MV \text{ Índice} = ((MV(1) + (MV(2) * 0.5) + (MV(3) * 0.3)) / 3$$

Donde:

$$MV(1) = ((VP - VS) / VTo) * 100$$

$$MV(2) = ((VP - VT) / VTo) * 100$$

$$MV(3) = ((VS - VT) / VTo) * 100$$

VP = Votación obtenida por el primer lugar

VS = Votación obtenida por el segundo lugar

VT = Votación obtenida por el tercer lugar

VTo = Votación total

La conclusión es evidente: es la coincidencia de las elecciones locales con la federal, sobre todo en las de gobernadores o Jefe de Gobierno, eleva la competitividad de la elección presidencial. Eso muestra la disminución del Margen de Victoria.

Al observar, algunas de las características de las entidades donde es mayor la competitividad de los candidatos, surgen interesantes cuestiones. Es en este punto donde se puede apreciar con nitidez la sofisticación del votante mexicano. Como se dijo antes, el candidato de la coalición formada por el PRI y el PVEM ganó en 20 entidades; en las 12 que perdió, ocupó el segundo lugar. Mientras tanto, el candidato de la coalición formada por el PRD, PT y MC ganó en 8 entidades; pero fue segundo lugar sólo en otras 7. La candidata del PAN, ganó en 4 entidades y ocupó la segunda posición en otras 13. La diferenciación de la capacidad de competencia del segundo y tercer lugar es, desde mi punto de vista, un buen indicador del grado de sofisticación del votante mexicano.

Tomemos, como muestra, para profundizar el análisis algunas entidades. En primer lugar, el Distrito Federal: la capital de la República. En esa entidad, el candidato del Movimiento Progresista obtuvo su más alta votación. La coalición que lo postuló, también ganó la elección de Jefe de Gobierno. No obstante, sucedió un fenómeno interesante, el candidato presidencial del MP, obtuvo

457, 000 votos menos que el candidato a Jefe de Gobierno de la misma coalición. En cambio, el candidato de Compromiso por México alcanzó 317. 000 votos más que la candidata de esa Coalición a Jefa de Gobierno. Por su lado, la candidata presidencial del PAN recibió 197. 000 votos más que la candidata de ese partido a Jefa de Gobierno. Esto significa que, el candidato del MP, aún ganando la elección en la entidad, fue relativamente menos competitivo que sus dos adversarios. ¿Por qué? Porque el votante capitalino, al parecer, tiene un importante grado de sofisticación al distribuir sus preferencias electorales. Un elemento que también se debe tomar en cuenta, es que la Ciudad de México ha sido gobernada por el PRD desde 1997, cuando se llevó a cabo la primera elección de Jefe de Gobierno. El candidato presidencial del MP, en 2012, también lo fue seis años antes y, quizá como elemento más destacado, fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 2000 a 2005. Por todos esos motivos, es posible, el personaje político más conocido en la capital de la República. Entidad en la que el principal partido de la coalición que lo postuló, ha conformado un conjunto de redes sociales de apoyo que lo colocan como un sólido partido predominante; muy al estilo Sartori.

Situación semejante parecía consolidarse en otros dos estados del centro-occidente mexicano. Jalisco y Guanajuato, gobernados en este caso por el Partido Acción Nacional, también desde los años noventa, daban signos de consolidación de sistemas de partido predominantes subnacionales. No obstante, la dinámica de la competencia en 2012 anuncia, al parecer, una perspectiva distinta en ambos casos. En Jalisco se produjo la alternancia en la gubernatura, luego de tres sexenios de gobiernos emanados de Acción Nacional. El candidato de la coalición PRI-PVEM a la gubernatura obtuvo casi 63, 000 votos menos que el candidato presidencial ganador en la República y en la entidad. En cambio, el candidato a la gubernatura del PAN obtuvo más de 434, 000 votos menos que la candidata presidencial de ese partido, quien a pesar de haber quedado en tercer lugar a nivel nacional, fue una competidora relevante en Jalisco. Alcanzó 1, 000, 107 votos, frente a 1, 000, 372 ganados por el candidato de CM. No obstante, el comportamiento más sofisticado lo dejaron ver los jaliscienses en la distribución de sus preferencias en las elecciones locales. Mientras que el candidato a gobernador por el PAN obtuvo 672,000 votos, los candidatos a diputados locales, ganaron 988, 000 votos, y los candidatos a Presidentes Municipales alcanzaron 1, 000, 017 votos: poco menos de 100, 000 votos menos

que la candidata presidencial de ese partido. En mi opinión no cabe duda que el desempeño gubernamental de los miembros del PAN en Jalisco y el perfil de sus candidatos en las elecciones locales, fueron factor relevante en el sofisticado comportamiento electoral que se produjo en ese estado.

En Guanajuato, también después de tres sexenios de gobiernos emanados de Acción Nacional, ese partido logra mantener la posición; pero con escenario de competencia inédito. Ese estado lo ganó la candidata presidencial del PAN, no obstante obtuvo casi 182, 000 votos menos que el candidato a gobernador de ese partido. Por su parte, el candidato presidencial de la coalición CM obtuvo 23, 000 votos menos que el candidato a Gobernador de esa misma opción electoral. De hecho, la gubernatura se decidió por una diferencia de solo 172, 000 votos, en una entidad con un listado nominal de 3.8, 000, 000 de ciudadanos aptos para votar. De nueva cuenta, al parecer la dinámica local de la competencia local deja ver un interesante perfil de sofisticación del votante guanajuatense.

Los mapas del comportamiento electoral: tercera aproximación

Finalmente, se puede reconocer una relevante modificación del mapeo de las preferencias electorales de los ciudadanos mexicanos. Mientras que en 2006, ante el derrumbe de la candidatura presidencial de la coalición que entonces formaron el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, la República se dividió casi en partes iguales entre los candidatos del PAN y de la coalición de izquierda, en 2012 la situación es radicalmente diferente. Ahora, se trató de una auténtica competencia entre tres corrientes electorales nacionales que postularon candidatos competitivos y desarrollaron sus estrategias de campaña.

Por esas razones, el mapa del comportamiento electoral es radicalmente diferente, a primera vista, al de 2006. No obstante, visto con detenimiento se muestran ciertas continuidades. Una de ellas es el avance en la sofisticación de los votantes. El votante sofisticado no sólo distribuye sus preferencias electorales, además tiende a cambiar el sentido de su voto de una elección a otra. Arriba se señaló que en 2012 la coalición Compromiso por México ganó en 20 entidades y fue segundo lugar en las 12 que perdió. En 2006, sus resultados fueron diametralmente diferentes: no ganó ninguna entidad y fue segundo lugar en 15 entidades. La coalición Movimiento Progresista ganó en 2006 en

16 entidades y fue segundo lugar en 6; en 2012, ganó en 8 y ocupó la segunda posición en 7 entidades. Finalmente, el Partido Acción Nacional en 2006 ganó en 16 entidades y fue segundo lugar en 11; en 2012, ganó 4 entidades y resultó segundo lugar en otras 13.

Lo anterior indica que en la gran mayoría de las entidades cambió el primero y el segundo lugar. El CUADRO 4 muestra esa información. Por economía se ha colocado al partido que, en su caso, encabezó la coalición correspondiente. Como se puede observar, en 2006 se produjeron cuatro formatos de competencia electoral en las entidades. En 10 entidades el PAN fue primer lugar y la coalición encabezada por el PRI ocupó el segundo lugar; para abreviar le llamaré formato PAN-PRI. En 12 entidades, la coalición encabezada por el PRD ocupó el primer lugar y el segundo fue para el PAN; este es el formato PRD-PAN. En 5 entidades el PAN ganó y la coalición encabezada por el PRD ocupó la segunda posición; formato PAN-PRD. Finalmente, en otras 5 entidades la coalición organizada por el PRD ganó y el PRI quedó en segunda posición; formato PRD-PRI. En resumen, se trató de cuatro formatos de competencia. Algo similar sucedió en 2012; con una diferencia sustancial: pierden vigencia los formatos PAN-PRD y PRD-PAN. Aparecieron los formatos PRI-PAN y PRI-PRD; que no estuvieron vigentes en 2006. La competencia PRI-PAN se produce en 13 entidades. El formato PRD-PRI en 8. El PRI-PRD en 7. El formato PAN-PRI aparece en 4 entidades. En 27 entidades cambió el formato de competencia; en 10 de ellas se invirtió el orden; mientras que en las 17 restantes el cambio implicó también modificación de protagonistas. Sólo en 5 no hubo cambios.

Cuadro 4

Primero y segundo lugares. Elecciones Presidenciales 2006 y 2012

2006	2012			
	Primero	Segundo	Primero	Segundo
Aguascalientes	PAN	PRI	PRI	PAN
Baja California	PAN	PRD	PRI	PRD
Baja California Sur	PRD	PAN	PRI	PAN
Campeche	PRD	PAN	PRI	PAN
Coahuila	PAN	PRI	PRI	PAN
Colima	PAN	PRI	PRI	PAN

Chiapas	PRD	PRI	PRI	PRD
Chihuahua	PAN	PRI	PRI	PAN
Distrito Federal	PRD	PAN	PRD	PRI
Durango	PAN	PRI	PRI	PAN
Guanajuato	PAN	PRI	PAN	PRI
Guerrero	PRD	PRI	PRD	PRI
Hidalgo	PRD	PAN	PRI	PRD
Jalisco	PAN	PRI	PRI	PAN
México	PRD	PAN	PRI	PRD
Michoacán	PRD	PAN	PRI	PRD
Morelos	PRD	PAN	PRD	PRI
Nayarit	PRD	PRI	PRI	PRD
Nuevo León	PAN	PRI	PAN	PRI
Oaxaca	PRD	PRI	PRD	PRI
Puebla	PAN	PRD	PRD	PRI
Querétaro	PAN	PRD	PRI	PAN
Quintana Roo	PRD	PAN	PRD	PRI
San Luis Potosí	PAN	PRI	PRI	PAN
Sinaloa	PAN	PRD	PRI	PAN
Sonora	PAN	PRD	PRI	PAN
Tabasco	PRD	PRI	PRD	PRI
Tamaulipas	PAN	PRD	PAN	PRI
Tlaxcala	PRD	PAN	PRD	PRI
Veracruz	PRD	PAN	PAN	PRI
Yucatán	PAN	PRI	PRI	PAN
Zacatecas	PRD	PAN	PRI	PRD

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI.

Es interesante observar cuáles son las entidades en las que el formato de competencia no sufrió alteración: Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca y Tabasco. Solamente en uno, Oaxaca, no hubo elección concurrente. No obstante, se produjo alternancia en la elección de Gobernador inmediata anterior. En la coincidente de Gobernador se produjo alternancia en Tabasco; bastión del PRD y del candidato de la coalición MP. La elección coincidente en Guerrero fue de Congreso Local y de Presidentes Municipales, pero en la anterior de Gobernador se produjo alternancia. En Guanajuato, como se señaló antes, bastión del PAN, se produjo alternancia en León, principal ciudad del estado.

Finalmente, Nuevo León junto con otros estados fronterizos azotado fuertemente por el crimen organizado. En fin, será necesario buscar en las condiciones políticas y sociales de cada entidad para explicar las mutaciones presentadas en los formatos de competencia entre 2006 y 2012. Un elemento, sostengo yo, es el avance en la sofisticación del votante mexicano.

Conclusión

Diferenciar el voto es un fenómeno político. La distribución que hacen los electores en función de los cargos a elegir es una muestra de la sofisticación del comportamiento electoral de los votantes en México. La transición hacia la democracia modificó las instituciones para la competencia política y provocó un nuevo entorno para la socialización política de los electores. Pareciera que los nuevos votantes tienden a modificar el sentido de su voto, de una elección a otra, con mayor facilidad. Contrastar los resultados obtenidos por los candidatos de la misma fuerza política, a nivel nacional y local, refleja la sofisticación del comportamiento electoral de los votantes. Los niveles de participación están asociados a un patrón cíclico del comportamiento electoral típico de países que provienen de un régimen presidencial: se incrementan cuando se elige al titular del Ejecutivo y disminuyen en elecciones legislativas o municipales. Elegir al titular del Ejecutivo sigue siendo un estímulo para acudir a las urnas.

En México, indudablemente, los niveles de participación tienen que ver con la mayor actualización del padrón electoral y la credencial para votar; pero en modo alguno pueden considerarse factores únicos. La sofisticación electoral se nutre del conocimiento de los candidatos, del desempeño de los partidos en el gobierno, de la dinámica de la competencia entre las distintas fuerzas electorales, de la cantidad y calidad de los cargos a elegir, así como de la concurrencia de elecciones locales y federales.

Los resultados de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 muestran que no hay un proceso de realineamiento electoral y que en cambio, se consolida un perfil de sofisticación de los votantes. En 2012 tuvimos 14, 000, 000 de nuevos votantes que experimentaron mecanismos de socialización política en la era de nuestra transición a la democracia. La diversificación de sus votos permite afirmar que el acto de votar es un comportamiento estrictamente político. Si se analizan los resultados, el margen de victoria, se muestra la influencia de la

conurrencia de elecciones federales y locales. La modificación del primero y segundo lugar en las elecciones de 2006 y 2012, a nivel de cada entidad, refleja la facilidad con la que muta la preferencia electoral. En 2006 se dieron cuatro formatos de competencia (PAN-PRI; PRD-PAN; PAN-PRD, y PRD-PRI) en 2012 desaparecieron dos de estos formatos, dando lugar a otros dos (PRI-PAN; PRI-PRD; PRD-PRI y PRI-PRD). Estos formatos de competencia expresan que, mientras en 2006 vivimos una competencia entre dos fuerzas políticas, en 2012 los mexicanos vivimos una competencia entre tres corrientes electorales que postularon candidatos competitivos y la sofisticación de los votantes permitió una transformación del mapa electoral mexicano. Los formatos de competencia mencionados, cambiaron en 27 estados y únicamente se mantuvieron constantes en 5 entidades. Si la sofisticación del comportamiento electoral se consolida en el futuro próximo, es de esperarse que el mapa electoral vuelva a transformarse en las próximas elecciones.

Bibliografía

Peschard, J. (2000), "Comportamiento Electoral", en *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Valdés Zurita, L. (2007), "Saldos y peculiaridades del comportamiento electoral de 2006", en Peschard, J. (Coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, UNAM, México.

Recibido: 3 mayo de 2013

Aceptado: 17 junio de 2103

Campañas electorales bajo entornos turbulentos: estudio de caso

ANDRÉS VALDEZ ZEPEDA
DELIA A. HUERTA FRANCO¹

Resumen

Las campañas electorales son ejercicios organizativos proselitistas y de comunicación política que realizan partidos y candidatos en la búsqueda de espacios de representación pública. Estas campañas se realizan, generalmente, bajo entornos turbulentos o de crisis, ya sea de carácter económico o de inseguridad pública. En este artículo se analizan los casos de campañas exitosas en la que los opositores aprovecharon las crisis o turbulencia para derrotar a su competencia; y en la segunda parte, se analizan las campañas en las que los partidos gobernantes ganaron las elecciones a pesar del entorno turbulento. En lo particular, se analizan ocho casos de campañas presidenciales en las que por un lado, las crisis fueron el detonante para el cambio en el partido de gobierno (Estados Unidos de Norteamérica, 2008, Panamá 2009, España 2011 y México 2012) y por el otro, en las que a pesar de las crisis, principalmente de seguridad pública, los partidos gobernantes volvieron a ganar las elecciones (Brasil 2010, Rusia 2012, Venezuela 2012 y Ecuador 2013). Se concluye, que existe una relación entre crisis y malestar social. Sin embargo, en un contexto electoral las crisis, por sí mismas, no generan votos para los partidos gobernantes, ni para sus opositores. Más bien, en un sistema democrático, gana el poder quien mejor sabe comunicarse con los electores, aquél que toca sus cuerdas sensibles y moviliza hacia las urnas las emociones de los votantes, generadas a raíz de las crisis.

¹ Profesores-Investigadores de la Universidad Autónoma de Guadalajara. Correo electrónico: azepeda@cucea.udg.mx

Palabras clave: Organizaciones partidistas, elecciones, crisis, turbulencia, campañas y estrategias comunicativas.

55

ABSTRACT

Election campaigns are exercises organizational and political communication proselytizing performing by parties and candidates seeking public performance spaces. These campaigns are conducted generally under turbulent environments or crisis, whether economic or public insecurity. In this paper, we analyze the cases of successful campaigns in which the opposition took advantage of the crisis and turbulence to defeat your competition and in the second part, we analyze the campaigns in which the ruling parties won the elections despite the environment turbulent. In particular, we analyze eight cases of presidential campaigns in which, on one hand, the crisis was the catalyst for change in the ruling party (United States, 2008, Panama 2009, Spain 2011 and Mexico 2012) and on the other, which in spite of crises, notably public security, the ruling parties win elections again (Brazil 2010, Russia 2012, Venezuela 2012 and Ecuador 2013). The conclusion is that there is a relationship between crisis and social unrest. However, in an electoral context of crisis, by themselves, do not generate votes or to the ruling parties, or their opponents. But winning power in a democratic system that best knows how to communicate with voters, who touches her sensitive strings and mobilizes to the polls the emotions of voters that are generated as a result of the crisis.

Key words: Organizations partisan elections, crisis, turbulence, campaigns and communication strategies.

Introducción

Las elecciones modernas se presentan, casi en su generalidad, bajo entornos turbulentos, en las que el contexto de incertidumbre y crisis que generan estos entonos, afecta o incide en las posibilidades de triunfo de los diferentes partidos y candidatos que se disputan un puesto de elección popular.

En este sentido, ganar elecciones democráticas en entonos turbulentos supone la capacidad de los partidos políticos y sus candidatos para entender y valorar, en su justa dimensión, el contexto en el que se realizarán las elecciones y que de una u otra forma, incidirán en el ánimo de los votantes y en su decisión electoral.

Un entorno turbulento puede ser definido como aquel contexto caracterizado por el dinamismo, la crisis y la incertidumbre, mismo que supone la inestabilidad y la presencia de hechos y/o factores que hacen especial la coyuntura o momento histórico que se está viviendo. Un entorno turbulento implica cambios significativos, rápidos y discontinuos; así como situaciones en las que la estabilidad del sistema está amenazada por nuevos productos, nuevas tecnologías y sobre todo, nuevos competidores.

En el caso político-electoral, debemos entender por entorno turbulento: la realización de elecciones constitucionales en un contexto de severas crisis, ya sean éstas de carácter económico, político, ambiental o de seguridad pública, cuyos reflejos más visibles pueden ser, por ejemplo, los altos niveles de criminalidad y violencia, las altas tasas de desempleo y el incremento de la pobreza o los escándalos recurrentes de la clase política, entre otros. Es decir, lo turbulento es definido por el contexto de incertidumbre y de crisis en la que se realizan los procesos electorales y que afecta el estado de ánimo de los electores o inciden en su “humor social”.

De esta manera, toda campaña electoral se realiza en un determinado contexto, mismo que puede ser favorable o desfavorable para los objetivos políticos de un determinado partido o candidato, ya que es imposible sustraerse del contexto y evitar su efecto (pernicioso o benéfico) en la decisión de los votantes. En este sentido, todo candidato a un puesto de elección popular debe considerar y tomar en cuenta el contexto de la elección, antes de articular su trazo estratégico, mismo que puede ser, determinante para ganar o perder espacios de representación pública.

Al respecto, podemos identificar al menos, dos entornos turbulentos, también llamados crisis, que inciden, de una u otra forma, en el resultado de las elecciones y que determinan, de cierta manera, la agenda y las propuestas programáticas que los partidos y sus candidatos plantean de cara a los comicios electorales.²

En primer lugar, las crisis económicas que flagelan las economías y que generan, entre otras cosas, un mayor nivel de pobreza y desempleo, ocasionando el cierre de miles de empresas y aumentando el nivel de marginación social.

² En algunos países estuvieron presentes, como México, tanto la crisis de inseguridad pública como la crisis económica.

Estas crisis, a su vez, generan, entre los diferentes sectores sociales, inconformidad, dolor, incertidumbre y, sobre todo, frustración y enojo, estos últimos sentimientos pueden ser movilizadores por los opositores a los partidos gobernantes y reflejarse en las urnas.

De hecho, esto sucedió en, al menos tres campañas presidenciales en los últimos años. En el 2008, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama movilizó hacia la urna el descontento social que generó la crisis económica internacional, la crisis inmobiliaria, el aumento de precios en alimentos y gasolina, así como por la guerra impopular en Irak y Afganistán, además de los ocho años de “mal gobierno” generado por George W. Bush. Algo similar pasó en mayo del 2009 en Panamá, cuando Ricardo Martinelli ganó la elección en este país centroamericano a Balbina Herrera, con una diferencia de 18%. También, esto mismo sucedió en España en noviembre del 2011, cuando el Partido Popular (PP), recuperó el poder en esta nación ibérica tras la crisis económica y el alto nivel de desempleo que llegó, para esos tiempos, a ser del 20%. En estos tres casos, las crisis económicas y sus efectos perniciosos generados fueron utilizados por los candidatos opositores para derrotar a sus adversarios.

En segundo lugar, también la crisis de inseguridad pública y el alto nivel de criminalidad de muchos países, constituyen otro entorno turbulento, mismo que es frecuentemente utilizado por partidos y candidatos, ya sea para conservar o acceder a posiciones de poder político. Sin embargo aquí es importante notar que no todo entorno turbulento implica automáticamente que el partido gobernante pierda las elecciones, sino que hay casos que muestran que sí es posible ganar elecciones bajo el contexto de una crisis severa, sea económica o de inseguridad pública y alta criminalidad, como fue el caso de la elección presidencial en Ecuador, celebrada en el mes de febrero del 2013, donde Rafael Correa ganó la elección con un 56.9% de los votos en una primer vuelta electoral, a pesar de las crisis económica y la inseguridad que vive ese país.

Un caso distinto, con resultado diferente, fue la elección presidencial del 2012 en México, también realizada en un contexto de alta criminalidad e inseguridad pública, donde el partido gobernante (Partido Acción Nacional PAN), perdió los comicios electorales, en gran medida, gracias al malestar e inconformidad social que generó la crisis de seguridad pública.

En este artículo se revisan cuatro casos de campañas electorales realizadas en un contexto turbulento que fueron ganadas por la oposición (Estados Unidos de Norteamérica 2008, Panamá 2009, España 2011 y México 2012) y cuatro casos de campañas bajo entornos turbulentos que fueron ganadas por partidos gobernantes (Brasil 2010, Rusia 2012, Venezuela 2012 y Ecuador 2013). Estos casos fueron electos porque los países seleccionados han experimentados severas crisis económico-financieras y/o de inseguridad pública, en los últimos años, además de elecciones presidenciales.

De esta forma, en la primer parte, se analizan los casos de campañas exitosas en la que los opositores aprovecharon las crisis para derrotar a su competencia; en la segunda parte, se analizarán las campañas en las que los partidos gobernantes ganaron las elecciones a pesar del entorno turbulento. Finalmente, se hace un análisis de la importancia de los diferentes contextos en el resultado de las elecciones y sobre todo, de la importancia del trazo estratégico, realizado a partir de un determinado contexto para ganar la elección.

Casos de campañas exitosas en contextos de crisis económica

Las elecciones presidenciales en los Estados Unidos de Norteamérica, 2008

El 4 de noviembre del 2008, los Estados Unidos de Norteamérica realizaron sus elecciones presidenciales en medio de una severa crisis económica, una crisis inmobiliaria sin precedente en la historia moderna del país, un aumento sustancial de los precios de los alimentos y combustibles, y en medio de una impopular guerra en contra del “terrorismo” desplegada en Afganistán e Irak.

De acuerdo a los resultados electorales, el Partido Demócrata obtuvo el 53% del voto popular, equivalente a 65.4, 000, 000 de votos, así como 364 votos en el Colegio Electoral. Por su parte, el Partido Republicano logró solo el 46% de los votos, equivalente a 57.4, 000, 000 de votos y 163 delegados en el Colegio Electoral. Adicionalmente, los demócratas lograron ganar 6 asientos más en el Senado y 20 en la Cámara de Representantes.

La estrategia central de campaña de los demócratas se centró en presentar a los republicanos y a sus candidatos como la opción que representaba la continuidad de las políticas económicas y militares equivocadas y desastrosas de la administración de George W. Bush. Los errores e insuficiencias del gobierno

republicano también nutrieron la estrategia de los demócratas (Valdez, 2008). Su mensaje central de campaña fue sencillo, pero profundo, centrado en la idea del cambio. Durante la precampaña, por ejemplo, Obama utilizó el lema *¡el cambio en el que podamos creer!* y que, durante la contienda constitucional, lo transformó en “*el cambio que necesitamos*”.

De esta forma, su línea argumentativa se centró, de manera recurrente, en afirmar que sí se quería seguir con las políticas económicas, la filosofía y los desastres que había generado la administración del presidente Bush, entonces habría que votar por John McCain y la continuidad que representaba. Es decir, Obama les supo plantear un claro dilema a los votantes, si querían “más de lo mismo,” entonces votarían por los republicanos. Sin embargo, si realmente se quería un cambio, una transformación en la política, en la economía y en el bienestar y futuro de la nación, entonces deberían votar por los demócratas.

Además, en esta elección presidencial los demócratas fueron altamente competitivos y sagaces para movilizar tres emociones de los votantes y así ganar las contiendas. Primero, movilizaron el miedo o temor existente entre los americanos, planteando su argumento; por un lado, de que las políticas y filosofías equívocas que impulsaba el gobierno republicano de George W. Bush, los llevarían de nuevo al desastre y el colapso económico. Y por el otro, movilizaron el miedo de aquellos votantes que no querían ver a sus familiares o amigos, o a ellos mismos, reclutados para pelear en una guerra sin fin en el medio oriente, iniciada con premisas falsas.

Segundo, la movilizaron el enojo, la frustración y la ira de millones de votantes (acumulados en los ocho últimos años de gobierno republicano) quienes, por un lado, se vieron afectados por la crisis económica, inmobiliaria y financiera que sufría en esos momentos la Unión Americana y, por el otro, por el aumento de los precios de combustibles y alimentos y/o por el incremento del desempleo o el déficit fiscal.

Tercero, los demócratas supieron movilizar el deseo o la esperanza de los electores de que las cosas podían cambiar para bien, si decidían sacar, a través de su voto, a los republicanos de la Casa Blanca, para formar una nueva administración y un gobierno más sensible a los problemas de la gente, con políticas económicas más humanas y con una actitud más amigable hacia el mundo.

En suma, la campaña presidencial de Barack Obama en el 2008, fue un ejemplo típico que ilustra el modelo de campaña de contraste, donde que se confrontó y se planteó a los electores el dilema de la continuidad *versus* el cambio, como argumento, trama y estrategia principales que les permitieron a los demócratas ganar éstas históricas elecciones presidenciales. También, fue una campaña de un partido opositor que hábilmente, aprovechó el contexto de crisis económica para movilizar el descontento social hacia la urna y convertirlo en victoria electoral.

Las elecciones presidenciales en Panamá, 2009

El 3 de mayo del 2009, se realizaron comicios generales en Panamá para elegir al presidente y vicepresidente del país. Además en esta consulta se eligieron 1,588 cargos de elección popular, entre los que destacan el de 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 71 diputados a la Asamblea Nacional, 75 alcaldes, 623 representantes de corregimiento, y 6 concejales, todos con sus respectivos suplentes.

De acuerdo a los resultados oficiales, el candidato de la Alianza por el Cambio,³ Ricardo Martinelli⁴ obtuvo el 60.11% de los votos, seguido por Balbina Herrera, postulada por la coalición “Un País para Todos,” quien obtuvo el 36.79% de los sufragios.⁵ Por su parte, Guillermo Endara, postulado por el Partido Vanguardia Moral de la Patria, logró el 2.35% de los votos.

Estas elecciones, también se desarrollaron en un contexto de crisis económica global, que ha impactado severamente a las naciones latinoamericanas. En lo particular, la crisis económica golpeó severamente a Panamá, generando desempleo, inseguridad e incertidumbre entre miles de panameños. Producto de esta crisis, el gobierno de Panamá cambió la proyección de crecimiento económico de 9.5% a un 5.5% durante el 2009.⁶ Por su parte, la tasa de desempleo se estimaba en 6.3%, una de las mayores en Centroamérica.

3 La Alianza por el Cambio fue integrada por el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, Partido Panameñita, Cambio Democrático y Unión Patriótica.

4 Martinelli es un rico empresario de supermercados, pragmático y tosco, asociado por los votantes con los valores de un emigrante exitoso, trabajador y tenaz.

5 Esta coalición estuvo conformada por el Partido Revolucionario Democrático, el Partido Popular y el Partido Liberal.

6 En el 2007 el crecimiento económico de esta nación centroamericana fue de 11.5%.

La estrategia de Martinelli fue dirigida a socavar la imagen de Balbina Herrera, criticando al PRD (principal partido de la alianza) y, sobre todo, maximizando los errores y las insuficiencias del gobierno de Martín Torrijos. Balbina fue acusada por sus detractores de ser una izquierdista radical, que mantenía ligas históricas con los gobiernos de Omar Torrijos y Manuel Antonio Noriega, misma que, por un lado, reimpondría un sistema dictatorial en Panamá y, por el otro, pondría en peligro el progreso y desarrollo de la nación. Además, a Herrera se le asoció con la ineficiencia (“la Chola”), el abuso (“cierro las calles porque aquí yo mando”) y la corrupción gubernamental (“entran limpios y salen millonarios”).

Además, la estrategia de Martinelli se centró en cuestionar lo que no funciona y movilizar el descontento de la gente con el gobierno (alta burocratización, inseguridad pública y malos servicios públicos), en presentarse como el candidato del cambio y la esperanza (empleo, crecimiento económico, obra pública, buen gobierno, combate al narcotráfico, metro, *English for life*, etc.), como un empresario exitoso y excéntrico (Los locos somos más), con un lenguaje llano y popular que conocía los problemas de la gente (“Caminando en los zapatos del pueblo”) y, sobre todo, que tenía la experiencia para llevar a Panamá a buen puerto. Acusó a la candidata oficialista, de encarnar el continuismo (“Más de lo mismo”) y se presentó como el representante de la generación del cambio.

Al final, Martinelli fue el candidato ganador, superando a su principal adversaria con más de 23 puntos porcentuales, convirtiéndose en el presidente número 53 de Panamá. Esta campaña presidencial en Centroamérica, astutamente utilizó el contexto de crisis económica por la que atravesaba Panamá para fincar su éxito, movilizando el descontento social a la urna y convertirlo en derrota para el partido gobernante. Es decir, el entorno turbulento generado por la crisis económica y la falta de resultados del gobierno en turno, posibilitaron que el candidato opositor, Martinelli, de la Alianza por el Cambio, convirtiera la crisis en votos y en una apabullante victoria electoral.

Las elecciones generales en España, 2011

Las elecciones generales, se realizaron en este país el 20 de noviembre del 2011, en un contexto de severa crisis económica, manifestada, en parte, por la inestabilidad del Euro y por una tasa de desempleo superior a los 21.5% de

la Población Económicamente Activa.⁷ Estas fueron unas elecciones anticipadas, ya que el entonces presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, convocó a elecciones cuatro meses antes de lo esperado, anhelando que las repercusiones de la crisis económica y las políticas de austeridad no fueran tan perjudiciales para su partido (Partido Socialista Obrero Español, PSOE).

Sin embargo, de acuerdo a los resultados oficiales el Partido Popular (PP), obtuvo el 44.62% de los votos, logrando obtener 186 escaños en el Congreso de los Diputados. Por su parte, el PSOE logró solo el 28.73%, ubicándose en un segundo lugar y consiguió tan sólo 110 diputados. El nivel de participación ciudadana en estos comicios fue de 71.17% de más de 33,7, 000, 000 de electores.

La estrategia de los candidatos del PP, encabezados por Mariano Rajoy Brey, también se centró en movilizar el descontento social generado por la crisis económica, la corrupción gubernamental y el desempleo, hacia la urnas, publicitándose como los promotores de cambio y como los únicos que podrían regresar a España los niveles de bienestar, seguridad y progreso que tanto necesitaba la gente. De hecho, su lema de campaña: “súmate al cambio,” implicaba no solo un cambio en las políticas económicas y las estrategias financieras, sino también un cambio en el partido en el gobierno.

De cierta manera, esta fue una “campaña de la crisis,” ganada a partir del uso de la estrategia del contraste y de la crítica por los pobres o nulos resultados obtenidos por el gobierno socialista español, en la que el ganador (PP) se vio ampliamente beneficiado, políticamente hablando, por la gravedad de la crisis económica y sus repercusiones negativas en las percepciones sobre el bienestar y desarrollo económico de España. Al final, el PP se impuso sobre sus adversarios, al obtener un poco más de 10,8, 000, 000 de votos. Por su parte, los candidatos del PSOE, encabezados por Alfredo Pérez Ruvalcaba, lograron tan solo 6,97, 000, 000 de sufragios a su favor.

Al igual que la turbulencia generada por los bombazos de *Al Qaeda* en los trenes de (Atocha) Madrid el 11 de marzo del 2004 (11M), fueron decisivos para

7 El 45% de los jóvenes mayores de edad no tienen empleo y casi 5, 000, 000 de españoles se encuentran desempleados.

que el PSOE, al mando de José Luis Rodríguez Zapatero, ganara las elecciones generales en España, este mismo contexto de turbulencia, aunque ahora por una crisis económica, posibilitó el que el Partido Popular (PP) ganara abrumadoramente los comicios electorales a fines del 2011. La elección presidencial en México, 2012

El primero de julio del 2012, se celebraron los comicios en México para elegir al presidente de la república, a los integrantes de la cámara de senadores (128 escaños) y a los diputados federales (500 escaños)⁸, además de que se realizaran elecciones en 6 entidades del país para elegir a sus autoridades locales.

Esta elección presidencial, se realizó en un contexto de crisis económica y de inseguridad pública, manifestada por el incesante aumento del nivel de pobreza y un alto desempleo, además por un alto nivel de criminalidad e inseguridad pública. De acuerdo con las estadísticas oficiales, la “guerra en contra del narcotráfico” que había emprendido el presidente Felipe Calderón, había dejado, al menos, 60 mil acribillados para junio del 2012. De esta forma, las elecciones se presentaron en un contexto turbulento desfavorable para los propósitos reeleccionistas del Partido Acción Nacional (PAN).⁹

La estrategia central del PRI, en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), fue aprovechar el descontento social generado por las dos crisis, para plantearle a los votantes la necesidad de un cambio verdadero que terminara con “esta situación desesperante que tanto dolor y sufrimiento estaban causando a millones de mexicanos”. De esta manera, su mensaje central de campaña se resumió en el *slogan* “No más de los mismo, ni un salto al vacío”, tratando de comunicar que las cosas no podrían seguir como estaban y menos con los mismos gobernantes del PAN, pero también que no se podría pensar en un cambio radical representado por el candidato de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador.

Es decir, el PRI hizo que la elección se convirtiera en un verdadero plebiscito en el que los ciudadanos evaluaron el pobre desempeño de los gobernantes

8 300 diputados son electos por el principio de mayoría y 200 “representación proporcional”.

9 En el 2000, el PRI perdió la elección presidencial en México en un contexto de relativa estabilidad económica. El crecimiento del PIB para ese año fue de 6.9 por ciento y la inflación del 9 por ciento. Sin embargo, los opositores explotaron el recuerdo de las crisis sexenales recurrentes que se presentaban en aquellos tiempos y, en lo particular, hacían referencia a la crisis económica de 1994.

panistas, quienes en los últimos 12 años, fueron responsabilizados por haber generado el aumento de la pobreza, un mayor desempleo y, sobre todo, el crecimiento de la lacerante inseguridad pública.

Al final, de acuerdo a los resultados dados a conocer por el Instituto Federal Electoral (IFE), la alianza PRI-PVEM, que postuló a Enrique Peña Nieto, ganó la elección presidencial con 19.22, 000, 000 de votos, que representaron el 38.21% de los sufragios. Por su parte, la alianza de las izquierdas, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Movimiento Ciudadanos (MC), lograron el 31.59% de los votos, lo cual representó un poco más de 15.89, 000, 00 de sufragios. El PAN, quien postuló a Josefina Vázquez Mota, obtuvo el 25.41% de los votos, lo que representó un poco más de 12.78, 000, 000 de sufragios. De igual manera, el candidato del Partido Nueva Alianza (PANAL), Gabriel Ricardo Quadri de la Torre, obtuvo solo el 2.29%, 1.15, 000, 000 de votos. De esta forma, aprovechando la turbulencia generada por las crisis, los priistas recuperaron la presidencia de la república y obtuvieron mayoría en el congreso bicameral, además de ganar en varios de los estados donde se realizaron comicios electorales locales. El PAN, por su parte, fue desplazado a un distante tercer sitio como fuerza política nacional.

Campañas ganadas por los partidos gobernantes

Las campañas que se han descrito anteriormente fueron ganadas por partidos de oposición, aprovechando el ambiente turbulento, de crisis económica y de seguridad pública por la que atravesaban estas naciones. Sin embargo, los partidos gobernantes no necesariamente pierden las elecciones bajo un contexto de crisis y turbulencia, ya que como se verá, hay también casos en las que a pesar de la existencia de las crisis económica y de inseguridad pública, los partidos gobernantes también han ganado elecciones, como fueron los casos de Brasil, Venezuela, Rusia y Ecuador, por señalar algunos.

Elecciones en Brasil, 2010

En octubre del 2010, se celebraron elecciones en Brasil para elegir al presidente de la república y a los integrantes de la cámara de diputados. Además, se eligieron 26 gobernadores de los estados y una parte importante del Senado de la república. Estas elecciones, se presentaron en un contexto de recuperación

económica, aumento del empleo y reducción de la pobreza entre miles de brasileños. De hecho, gracias a la recuperación económica y a la reducción de la pobreza, su entonces presidente, Luis Ignacio Lula de Silva, fue evaluado como el mejor de los presidentes que haya tenido Brasil en los últimos años y uno de los mejor evaluados de América latina.

Sin embargo, en materia de inseguridad pública Brasil seguía bajo una severa crisis, manifestada por altos niveles de criminalidad y el desarrollo de actividades delictivas, mucho más alto de lo que estaba pasando, por ejemplo, en países como México o en los Estados Unidos de Norteamérica. De esta manera, el índice de homicidios intencionales por cada 100, 000 habitantes en Brasil era de 22, mientras que en esas mismas fechas en México fue de 15 y en los Estados Unidos de Norteamérica de 5.0.

Es decir, a pesar de la recuperación económica y de la disminución de la pobreza (de 24.9 a 20.9% según la CEPAL), Brasil seguía sufriendo los embates de una alta criminalidad, ligada principalmente al crimen organizado y el tráfico de estupefacientes. Bajo este contexto de crisis e inseguridad, se organizó la contienda electoral.

El Partido de los Trabajadores (PT) postuló como su candidata a Dilma Russeff y el Partido Social Demócrata de Brasil (PSDB), a José Serra. Por su parte, el Partido Verde (PV) abanderó a Marina Silva, una activista ambiental, muy cercana a las posturas ecologistas de la izquierda brasileña, misma que fue descartada en la primera vuelta electoral, según la legislación brasileña.

El lema de campaña de Dilma fue; “Para que Brasil siga cambiando,” apostándole a la continuidad de las políticas sociales y económicas que impulsó Lula. Por su parte, los lemas de campaña del abanderado del PSDB, José Serra, fueron “Brasil Puede más” y “Es la hora de la remontada (del cambio).”

La segunda vuelta electoral, se realizó en 31 de octubre del 2010, resultando ganadora Dilma Russeff con un 56.05% de los votos, mientras que José Serra obtuvo el 43.95% de los sufragios. La estrategia de campaña del PT fue aprovechar los buenos resultados económicos y la alta popularidad de Lula da Silva, para impulsar la continuidad de las políticas públicas que habían generado mayores niveles de bienestar económico para millones de brasileños, minimizando

el tema de la seguridad pública y los altos niveles delincuenciales. Es decir, la estrategia de campaña de Dilma, se centró en maximizar y aprovechar las fortalezas que tenían como partido y gobierno y minimizar las debilidades, como fue el caso de la inseguridad pública.

De esta forma, a pesar del contexto turbulento generado por la crisis de seguridad pública, el PT fue sumamente habilidoso para ganar, con un amplio margen (casi 13 puntos porcentuales), la contienda presidencial, amén de ganar una mayoría en la cámara de diputados y en los estados donde se realizaron elecciones. Por su parte, el PSDB fue, se puede decir, menos competente para hacer de la crisis de inseguridad pública el tema central de la campaña y para que los electores evaluaran el relativamente, pobre desempeño de gobierno en esta materia. Al final, la estrategia continuista del PT se impuso en una elección donde participó el 81.16% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. De esta forma, el PT se impuso como fuerza política, ganando las elecciones presidenciales con una candidata que fue acusada por la oposición de guerrillera, extremista y comunista.

Elecciones en Venezuela, 2012

El 7 de octubre del 2012 se realizaron comicios presidenciales en Venezuela en el contexto de una elección polarizada y en un país con bajos índices de crecimiento económico, una mayor pobreza y una alta inseguridad pública. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el 29% de la población venezolana vive en situaciones de pobreza, muy por encima, por ejemplo, de Chile con un 11% y Uruguay con un 6.7%.

En estas elecciones, Hugo Chávez se presentó como candidato para una tercera reelección por el Gran Polo Patriótico (GPP) y el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), representado la política de continuidad de lo que han denominado la “Revolución Bolivariana”, por la oposición se presentó como el candidato de la Coalición Mesa de la Unidad Democrática (MUD) Henrique Capriles, ex gobernador del estado de Zulia.

Los lemas de campaña que usó el PSUV fueron: “Chávez, corazón de mi patria”, “Uh, ah, Chávez no se va” y “Las misiones son del pueblo y están con Chávez”.

Por su parte, Capriles utilizó los lemas: “Hay un camino” y “El cambio es el camino”.

67) La estrategia de campaña del oficialismo fue maximizar y publicitar sus logros, ya sean acciones, programas (las misiones) o reformas impulsadas en los últimos años desde la estructura del gobierno nacional de Venezuela y minimizar los problemas de pobreza (29.5% según la CEPAL), desempleo (más de 8% de la Población Económicamente Activa) y alta inseguridad pública (49 homicidios intencionales por cada 100, 000 habitantes). Por un lado, se hablaba de la necesidad de seguir apoyando la Revolución Bolivariana y profundizar el socialismo que había traído la ideología, según sus seguidores, paz y progreso para los venezolanos y por el otro, evitar que los representantes de la burguesía y el imperialismo *Yanqui* regresaran para saquear el país.

Por su parte, la estrategia electoral de la MUD fue criticar los pobres o nulos avances alcanzados por el gobierno de Chávez y, sobre todo, cuestionar sus errores y excesos, cuidándose de no ser identificado como un candidato de la ultraderecha, ya que la mitad de la población estaba de acuerdo con construir un país socialista contra 29% que se oponía. De esta forma Capriles, se presentó como un hombre progresista, que apoyaba las causas sociales y que buscaba el bienestar de los venezolanos. Sin embargo, no logró hacer que la elección se convirtiera en un plebiscito donde la población evaluara el desempeño del gobierno, en materia económica (inflación del 26% anual), seguridad pública y empleo, aprovechando los altos índices de pobreza (segundo lugar en índice de miseria, según *The Economist*) y el alto índice de criminalidad.

Al final, Hugo Chávez fue re-electo con el 55.07% de los votos (a pesar de la afición cancerosa que merma su salud), contra el 44.3% de Capriles. De esta forma, la estrategia del oficialismo superó a la de la oposición, logrando imponerse por una mayoría de votos (casi un 11 %), en un proceso electoral en el que participó el 80.56% del padrón electoral.

Elecciones generales en Rusia, 2012

Las elecciones en este país se realizaron el 14 de marzo del 2012, en un contexto de estabilidad económica y aumento de los índices de delincuencia. En este año, la economía creció un 3.6%, con una tasa de desempleo de 7% y una

inflación de 8.9% Sin embargo, el índice de criminalidad fue de 14.9 homicidios dolosos por cada 100, 000 habitantes, muy alto en comparación con otros países de la región.

A lo largo de la campaña, Putin utilizó tres diferentes lemas. El primero en sentido positivo se refería a la necesidad de seguir construyendo la grandeza del país. De esta forma, su lema fue “Si a la gran Rusia.” En una segunda etapa de la campaña, se utilizó la estrategia del miedo a los comunistas y al pasado autoritario. De esta manera, el lema utilizado fue “No dejemos destruir a Rusia.” Finalmente, el lema “Arráncate la ropa por Putin”, se utilizó en la última parte de la campaña, principalmente para motivar el voto de los jóvenes. De acuerdo a los resultados oficiales, dados a conocer por la Comisión Electoral Central de Rusia, Vladimir Putin candidato a la presidencia por el Partido Rusia Unida, obtuvo el 63.4% de los votos. Por su parte, Gennadi Zlugánov del Partido Comunista ruso obtuvo el 17.18% de los votos. El resto de los sufragios se dividieron para otros tres contendientes.

En este caso, el partido gobernante supo convertir la estabilidad económica en victoria electoral y evitó que la oposición lograra sus metas electorales, tomando ventaja de la crisis de seguridad pública. Al final, el contexto económico favorable de Rusia fue mejor utilizado por Putin y su partido, sobreponiéndose a la crisis de alta criminalidad por la que atravesaba el país.

La elección presidencial en Ecuador 2013

Las elecciones presidenciales se realizaron en este país andino, el 17 de febrero del 2013, en un contexto de crecimiento económico (4.5%), baja tasa de inflación (4.16%) y desempleo (4.56%), así como una política pública de alta inversión social y mejoras en la calidad de los servicios públicos. Esta estabilidad económica se ha acompañado de una alta tasa de criminalidad, en Ecuador se cometen 19 homicidios dolosos por cada 100, 000 habitantes cada año, superior al índice de Chile:1.7%, o al de de Argentina: 5.4%, en materia de seguridad pública

Rafael Correa, candidato de la Alianza País, ganó las elecciones con un 56.99% de los votos, para continuar con su tercer mandato, pues había sido reelecto ya en 2009. Su discurso de campaña estuvo orientado a profundizar lo que

él ha denominado: la Revolución Ciudadana y a publicitar los resultados de su gobierno. También su partido obtuvo una amplia mayoría en la Asamblea Nacional del Ecuador. Por su parte, Guillermo Lasso, candidato de la Coalición Unidos por Ecuador CREO, obtuvo 23.14%; el ex presidente Lucio Gutiérrez del Partido Sociedad Patriótica logró un 6.53% de los votos. El resto se dividió entre otros cinco candidatos. Los lemas de campaña que utilizó Rafael Correa fueron principalmente tres: “Gobernar para profundizar el cambio”, “Profundizar la Revolución Ciudadana” y “Ya tenemos presidente, tenemos a Rafael”, tratando de comunicar que Ecuador ya tenía presidente y que la elección solo debería servir para ratificar el buen gobierno que Correa había realizado.

En este caso, el gobierno tuvo la capacidad de convertir la estabilidad económica en victoria electoral y evitó que la crisis de seguridad pública fuera un detonante social de alto costo político-electoral. Por su parte, la oposición se presentó fragmentada y fue incapaz de articular estrategias que aprovecharan la crisis de seguridad para obtener un mejor resultado en las urnas. El aumento de la delincuencia es una de las principales preocupaciones de los ecuatorianos, los opositores orientaron sus mensajes de campaña a atacar a Correa por el lado del autoritarismo, la intolerancia y la concentración de poderes, lo cual no les resultó redituable, electoralmente hablando.

Conclusión

Toda crisis genera cierto malestar e incertidumbre entre los electores, principalmente entre aquéllos que ven mermado su ingreso y patrimonio, o han perdido el empleo y su tranquilidad o ven amenazada su seguridad. Este malestar social puede ser movilizad, en un momento electoral, por los partidos y candidatos para tratar de obtener un mayor porcentaje de votos a su favor. Es decir, existe una relación entre crisis y malestar social. Sin embargo, las crisis por sí mismas no generan votos para nadie, ya que todo gobierno en turno puede argüir y persuadir a los votantes de que la crisis (económica o de inseguridad), es un fenómeno mundial (y eludir así su responsabilidad), llamando a no lucrar políticamente con la crisis para obtener un beneficio electoral para los opositores.

Es decir, si bien las crisis generan ciertas inconformidades entre la gente, estas inconformidades no necesariamente, se traducen en votos a favor de los opositores, ya que éstas pueden, incluso, traducirse en abstencionismo o incluso,

en votos contra los propios opositores.¹⁰ Las crisis no votan. Lo que generan es descontento social, temor, ira, miedo, apatía e incertidumbre. En este sentido, gana el poder quien logre movilizar las emociones y sentimientos, desde las crisis hasta las urnas. Quien traduce el entorno en votos. Para que las crisis generen votos a la oposición, éstas deben ser sumamente inteligentes, para que los electores sean persuadidos y crean que los representantes del partido en el poder son los responsables de las calamidades, por lo que dichos partidos deben ser capaces de movilizar el malestar social y convertirlo en votos electorales.¹¹

En este artículo se analizaron ocho casos de campañas presidenciales en las que, por un lado, los detonantes fueron las crisis sociales, política o económicas, estas circunstancias posibilitaron el cambio en el partido gobernante (Estados Unidos de Norteamérica, 2008, Panamá 2009, España 2011 y México 2012) , por el otro, a pesar de las crisis, principalmente de seguridad pública, los partidos gobernantes volvieron a ganar las elecciones (Brasil 2010, Rusia 2012, Venezuela 2012 y Ecuador 2013).

Estos estudios de caso mostraron que la turbulencia económica genera más agravios y malestar social que la crisis de inseguridad pública y en consecuencia, tienen mayor impacto en los procesos electorales para generar un escenario de continuidad o cambio de los partidos en el gobierno. Esto se puede deber a que generalmente, bajo una crisis económica, el número de ciudadanos afectados es más amplio que en el caso de las crisis de seguridad pública.

De igual forma, se puede señalar que las crisis generan ciertos niveles de malestar entre el electorado, principalmente entre quienes se ven afectados por las mismas. Sin embargo, una crisis, por sí misma, no genera votos para nadie, lo que genera votos son las estrategias de campaña empleadas los partidos y sus candidatos, quienes aprovechan el malestar que generan las crisis entre los votantes y movilizan sus emociones (ira, miedo, deseo o esperanza),¹² respon-

10 En muchos casos no existe la conciencia entre los propios votantes –a pesar de que algunos han sido afectados por la situación económica–, de que la crisis actual está perjudicándolos, tampoco existe claridad de que el partido en el gobierno es corresponsable.

11 Para ello, se sugiere utilizar la estrategia de “los puntos de ira”, misma que consiste en culpar al gobierno en turno de los problemas económicos existentes y llamar por el voto del cambio.

12 La ira que les genera a los votantes el ser afectados o perjudicados por la crisis económica. El miedo a que las cosas se puedan empeorar y se pierda lo que se tiene o ha logrado. El deseo de cambiar y mejorar la situación en la que se encuentra la gente, en un contexto de crisis económica.

sabilizando al partido gobernante de las crisis. En consecuencia, gana el poder el que mejor moviliza, hacia las urnas, las emociones de los electores, quien mejor sabe adaptarse al entorno y a las nuevas condiciones turbulentas en las que se presentan las elecciones en la época moderna.

Bibliografía

Black, Duncan (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Bonilla, Claudio A. y Leonardo Gatica (2006). “Una nota sobre la teoría espacial del voto”, en *Revista estudios públicos*. Núm. 102, otoño, Chile, pp. 113-146.

Enelow, James y Hinich Melvin J (1984). *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. Cambridge University Press. Cambridge, Reino Unido.

Lazarfeld, Paul F.; B. Berelson y H. Gaudet (1944). *The people's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. Columbia University Press, Nueva York.

Mendelson, Paul F. y G. J. O'Keefe (1976). *The people choose a President*. Praeger, Nueva York.

Sanders David (1997). “Voting and the Electorate”, en P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holiday y G. Peele (Eds.), *Developments in British Politics 5.*, Macmillan, Londres.

Valdez Zepeda Andrés (2005). *Mercado y Democracia: La política en la era moderna*. Editorial Instituto Electoral del Estado de Chihuahua, México.

Valdez Zepeda, Andrés y Huerta Franco Delia Amparo (2011). “¿Qué mueve a los votantes? Un análisis de las razones y sin razones del comportamiento político del elector”, en *Revista Razón y Palabra.*, Núm. 75, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México.

Recibido: 7 mayo de 2013
Aceptado: 28 junio de 2103

Sufragio transnacional: el voto de los mexicanos desde el extranjero

GUSTAVO ERNESTO EMMERICH (Q.E.P.D.)¹

RESUMEN

Son muy pocos los mexicanos residentes en el extranjero que hasta la fecha han hecho uso de su derecho a votar desde su lugar de residencia, como lo permiten la Federación y tres entidades federativas (Michoacán, Chiapas y Distrito Federal). Los votantes en el extranjero se muestran renuentes a votar por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y tienden a favorecer al Partido Acción Nacional (PAN). Según la escasa investigación de campo realizada hasta el momento, los votantes radicados en Estados Unidos de América (EUA) parecen caracterizarse por llevar largo tiempo allí, ser residentes legales, tener escolaridad elevada, y dedicarse a ocupaciones no manuales; los radicados en otros países parecen ser en buena medida estudiantes, profesionistas y empresarios que planean regresar a México. En este artículo se conceptualiza el sufragio transnacional, se analiza la participación electoral de los mexicanos desde el extranjero; se compara con la de ciudadanos de otras naciones radicados fuera de ellas; se comenta su orientación partidista; se esbozan sus características demográficas; se resumen opiniones de algunos dirigentes de asociaciones de mexicanos en EUA; y se sugieren ideas para incrementar el voto desde el extranjero en México.

Palabras clave: sufragio, transnacional, mexicanos, extranjero, votantes, participación.

ABSTRACT

73

Very few mexicans living abroad to date have made use of their right to vote from their place of residence, as permitted by the federation and three states (Michoacán, Chiapas and México City) overseas voters are reluctant to vote for the Institucional Revolutionary Party (PRI) and tend to favor the National Action Party (PAN). According to the little field research so far, voters living in the United States of America (USA) seem to be characterized by long lead there, be legal residents, have higher education and to engage in non-manual occupations, those based in other countries appear to be largely students, professionals and entrepreneurs who plan to return to Mexico. This article conceptualizes transnational suffrage, electoral participation is analyzed Mexicans from abroad, compared to citizens of other nations living outside of them; partisan orientation is discussed, outlining their demographic characteristics are summarized views some leaders of associations of Mexicans in the U.S. and suggest ideas to increase the vote from abroad in Mexico.

Keywords: Suffrage, Transnational, Mexicans, Foreign, voters, participation.

Introducción

Desde 2006, los mexicanos que residen fuera de la República tienen derecho a votar desde el extranjero en sus comicios presidenciales. Posteriormente otorgaron similar derecho a sus respectivos ciudadanos el estado de Michoacán y el Distrito Federal, en estos casos para elegir gobernador o jefe de Gobierno, y el estado de Chiapas, para elegir una fórmula especial de diputados. Hasta la fecha ha habido dos elecciones presidenciales, dos de gobernador en Michoacán, una de jefe de gobierno en el Distrito Federal y una de diputados en Chiapas en las cuales se han aceptado votos desde el extranjero. Un primer balance de estos seis comicios permite apuntar lo siguiente:

- Pese a los esfuerzos de promoción, la participación electoral desde el extranjero es minúscula.
- Los porcentajes de votación obtenidos en el extranjero por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) son exiguos comparados con los que logra en territorio nacional.

- El Partido Acción Nacional (PAN) obtiene mayores porcentajes entre los votantes en el extranjero, que entre aquéllos en México.
- Los votantes efectivos desde Estados Unidos de América (EUA) no parecen ser los típicos emigrantes de origen modesto y escolaridad escasa que realizan labores manuales, sino residentes legales bien insertados dentro de ese país, que mantienen fuertes lazos con México.
- Los votantes efectivos desde otros países parecen ser principalmente estudiantes, profesionistas y diplomáticos mexicanos que residen temporalmente en ellos.
- Los esquemas diseñados para promover y efectivizar el sufragio desde el extranjero no han resultado del todo eficaces, pues –particularmente en EUA– no llegan a su población objetivo, o no logran movilizar a ésta para que emita su voto.
- Esta ineficacia se debe, en parte, a que para ejercer el derecho al sufragio desde el exterior se requiere un documento que sólo se expide dentro del territorio mexicano: la credencial de elector.

En este artículo, en primer lugar se conceptualizara el sufragio transnacional. A continuación se analiza la participación electoral de los mexicanos desde el extranjero, y se le comparara con la de ciudadanos de otras naciones radicados fuera de ellas. Luego se comenta la orientación partidista de los votantes mexicanos desde el extranjero. Más adelante, se esbozan sus características socio-demográficas. Adicionalmente, se resumen las opiniones de varios dirigentes de asociaciones de mexicanos en EUA. Finalmente, se sugieren algunas ideas para incrementar el ejercicio del sufragio transnacional en México. La ponencia se basa en revisión biblio-hemerográfica, análisis de datos agregados sobre resultados electorales y migración, entrevistas a dirigentes de asociaciones de mexicanos en EUA y algunos otros votantes mexicanos residentes en terceros países; así como un grupo de enfoque con los dirigentes mencionados.

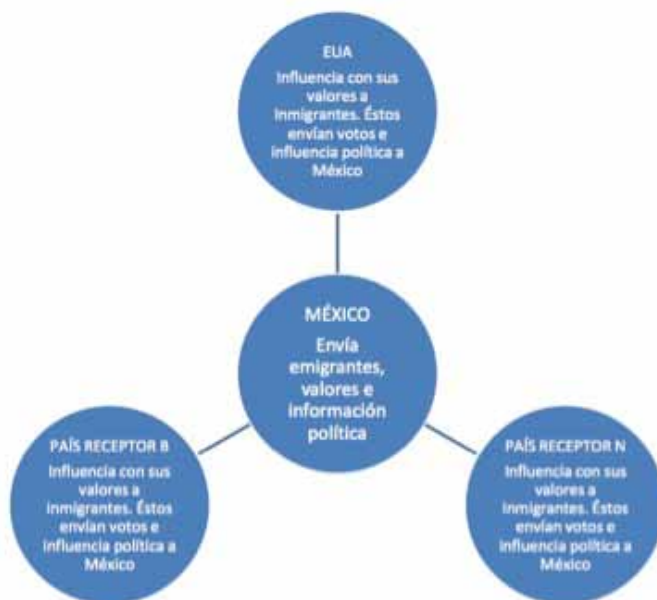
Conceptualización del sufragio transnacional

Se ha bautizado como voto en el extranjero, voto migrante, e incluso *voto chilango* –expresión ésta promovida por el Instituto Electoral del Distrito Federal

(IEDF)– a las prácticas aquí estudiadas. Estos términos son imprecisos. Por un lado, los mexicanos *en* el extranjero siempre han podido votar en las elecciones mexicanas, con la condición de que se presentasen –como cualquier otro ciudadano– en una casilla electoral en México; la novedad es que ahora se les permite hacerlo *desde* el extranjero, por correo (o por internet en el D.F.). Por otro lado, también pueden votar *en* el extranjero participando en elecciones de las naciones en que residen, en algunas inclusive sin adquirir la ciudadanía local (como Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Irlanda y Uruguay, entre otras que permiten votar a residentes extranjeros). Finalmente, porque no todos los mexicanos que votan *desde* el extranjero son emigrantes: buena parte de ellos son funcionarios públicos, empresarios, profesionistas y estudiantes que planean regresar al país tras un periodo relativamente corto fuera de México. Por ello, es más correcta la terminología que utiliza el Instituto Federal Electoral: “voto de los mexicanos residentes en el extranjero”; pero si se la quisiese abreviar, la fórmula semánticamente más precisa sería “voto de los mexicanos desde el extranjero” –como el título de esta ponencia– o también “voto extraterritorial” (Espinoza Valle, s/f).

El concepto *sufragio transnacional* describe con más profundidad teórica este novedoso fenómeno de radicar en una nación y votar en otra, que se está extendiendo por el mundo: 115 naciones o territorios ya lo han adoptado (IDEA, 2007). Sufragio es un concepto amplio que se refiere tanto a votar (sufragio activo) como a ser votado (sufragio pasivo), y que abarca no sólo a quienes efectivamente votan, sino también a quienes no lo hacen, y que son una enorme mayoría a la que conviene motivar a emitir su sufragio. Transnacional indica que los miembros de una nación siguen siéndolo aunque residan en otra; y es precisamente por esta noción de pertenencia que se les otorga el derecho a sufragar en la primera desde la segunda. Al así hacerlo, construyen un espacio político transnacional que atraviesa fronteras nacionales (Emmerich y Peraza, 2011).

Figura 1. Sufragio desde el exterior



Fuente: elaboración propia.

La FIGURA 1 esquematiza la construcción de espacios políticos transnacionales en el caso del sufragio de los mexicanos desde el extranjero. México irradia hacia las naciones receptoras –particularmente pero no solamente EUA– flujos densos de personas (emigrantes, sean permanentes o temporales), de valores característicos de su cultura nacional (y subculturas, en algunos casos), y de información política sobre su situación interna. A su vez, dichas naciones influyen con sus propios valores culturales a los inmigrantes que han recibido desde México; puede suponerse que esta influencia se va acrecentando cuanto más largo es el tiempo de residencia de estos inmigrantes en la nación receptora, e inclusive más aún cuando se nacionalizan o naturalizan allí. Para cerrar el ciclo, tales inmigrantes ejercen, desde la distancia, influencia política en México y periódicamente, emiten votos que tendrán efectos en éste, sea a nivel federal o en las entidades federativas que lo permiten. (Es posible que además ejerzan influencia política y sufraguen en su nación de residencia, pero eso no es tema de esta ponencia.) De estas maneras se construye un espacio

político transnacional, que involucra a mexicanos residentes en otras naciones, y que desde dentro del territorio de éstas últimas, ejercen un derecho al sufragio que afecta a México; todo ello mediado por valores culturales tanto mexicanos como de la nueva nación de residencia, y con base en información política, primordialmente relativa a México. Si esto fuera efectivamente así, podría deducirse como hipótesis que el sentido del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podría diferenciarse del de los residentes en México, como sucede en la práctica, beneficiando al PAN.

Participación electoral desde el extranjero

Son muy pocos los mexicanos residentes en el extranjero que hasta la fecha han hecho uso de su derecho a votar desde su lugar de residencia en elecciones de su país de origen. En la elección presidencial de 2006, 56,312 mexicanos solicitaron su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LINERE), de los cuales se recibieron 32,632 votos válidos (IFE, 2006). Para la elección presidencial de 2012, las solicitudes aprobadas alcanzaron a 59,115, y se recibieron 40,714 votos válidos, provenientes de 91 países (IFE, 2012a). Casi 25% más que seis años atrás, pero aún así un grano de arena (0.08%) frente a los 50,323,153 votos emitidos en total (TEPJF, 2012), o en relación a los 12.5, 000 de mexicanos que se estima viven fuera del país, principalmente en EUA (CONAPO, 2012: 14), de los cuales aproximadamente 61.3% están en edad de votar (CONAPO, 2005: 3).²

Michoacán desde 2007 permite a sus ciudadanos residentes en el extranjero votar por correo para gobernador. Siendo que hay 2.8, 000 de michoacanos fuera del país, 349 votos fueron recibidos en ese año (IEM, 2007) y 341 en 2011; una gota de agua (0.02%) ante la votación total de 1,859,598 en estos últimos comicios (IEM, 2011). En comparación, 2,662 michoacanos habían votado desde el extranjero para presidente de la República en 2006, lo que marca que éstos estuvieron más interesados en la elección federal que en la de gobernador de su estado (Espinoza Valle, s/f: 30).

² Según CONAPO (2012), en 2010 radicaban en EUA 11.9 millones de personas nacidas en México; a falta de información más precisa, el autor ha agregado 600 mil mexicanos más que estima radican en otras naciones para llegar a la cifra de 12.5 millones. A su vez, CONAPO (2005: p. 3) informa sobre las edades –por tramos- de los residentes en EUA, que el autor extrapoló para llegar a 61.3% de 18 años y más.

Desde 2012 los ciudadanos del Distrito Federal pueden votar desde el extranjero, sea por correo o por internet, en sus elecciones de Jefe de Gobierno. En ese año, 10,782 ciudadanos residentes en 98 países se inscribieron para votar. Se recibieron 7,915 votos, de los cuales 5,276 por la modalidad postal y 2,639 por la vía electrónica. Un 0.17% de la votación total de 4,769,125 (IEDF, 2012³); magra participación, pero superior a las registradas a nivel federal y en otras entidades.

En Chiapas, desde 2012 sus ciudadanos residentes en el exterior pueden participar en las elecciones legislativas locales, para elegir una fórmula especial (titular y suplente) de diputados. En esa primera ocasión, 1,192 chiapanecos se registraron para votar desde el exterior, de los cuales 533 sufragaron. Otra vez, una semilla de mostaza (0.03%) frente a los 2,018,149 sufragios totales emitidos (IEPC, 2012).

En el mundo, la participación electoral desde el exterior varía notablemente según la nación de que se trate. Entre las que captan mayor número de votos desde el exterior, destacan Italia y España. La primera recibió 1,155,411 votos desde el extranjero en 2008 (Corrado y Tagina, 2012). La segunda enroló 1,482,570 votantes desde el extranjero para sus elecciones generales de 2011, o sea 4.32% adicional a los 34,296,458 inscritos dentro de su territorio (Ministerio del Interior, 2011). Para mencionar otra nación europea que se halla en el vaso opuesto de baja participación, tómese Reino Unido, cuyos electores de ultramar fluctuaron de 11,100 en 1987 hasta un pico de 34,454 en 1991 y 18,975 en 2005 (Rallings y Trasher, 2007:102)

Por cercanía cultural y por compartir algunos aspectos de sus procesos políticos, probablemente una comparación más pertinente para México sea con las otras doce naciones de América Latina que permiten el sufragio desde el extranjero. En algunas, la participación electoral desde el extranjero es significativa. Por la cuantía de votos recibidos desde fuera en comicios recientes destacan: Perú, con cerca de 300,000, Bolivia con 125,000, Colombia con 120,000, Brasil con 90,000, y Ecuador con 80,000; todas ellas emplean el sufragio presencial: el ciudadano debe acudir a su consulado o embajada para sufragar su voto. En otras más, la participación desde el exterior abarca sólo a unos pocos miles

3 Al momento de elaborar esta ponencia no había disponibles resultados definitivos, por lo que el autor tomó los del Programa de resultados electorales parciales o PREP.

79) de ciudadanos, como en Argentina y naciones del Caribe y Centroamérica. El CUADRO 1 compara la participación desde el exterior en México con Perú, la nación latinoamericana que más votos recibe desde el exterior, y Argentina, una de las que recibe menos.

Cuadro 1

Registro Electoral y participación desde el exterior de peruanos, argentinos y mexicanos*

		Argentinos		Peruanos		Mexicanos	
Residentes en el exterior (de todas las edades)		806,000		2,000,000		12,500,000	
Año	Registrados	Participación	Registrados	Participación	Registrados	Participación	
1993	8,814	5,337					
1995	18,118	9,576					
1997	23,405	5,737					
1999	25,138	7,862					
1999	26,013	8,824					
2001	28,158	3,589	248,790	132,406			
2003	29,293	6,420					
2005	35,704	2,992					
2006	-	-	457,891	290,728	56,312	32,632	
2007	44,452	8,127					
2009	46,258	4,283					
2011	50,553	7,649	754,154	378,792	59,115	40,714	
Votación total 2011/2		22,956,385		16,466,397		50,323,153	
% 2011/2		0.03		2.3		0.08	
*En el caso de los mexicanos, el cuadro sólo contempla elecciones federales							

Fuentes: Perú, ONPE (2012); Argentina hasta 2009, Menegazzo (2011:Figura 2) ; Argentina 2011, Cámara Nacional Electoral (2011:175); México: IFE (2006 y 2012)

Sólo como hipótesis que necesitan mayor investigación, el autor apunta que ha encontrado que la votación desde el exterior suele ser mayor en aquellas naciones donde ésta se efectiviza en locales como embajadas y consulados, que en aquéllas otras donde se realiza por correo. Posiblemente el hecho de acudir a las urnas y reencontrar compatriotas sea un aliciente para participar en comicios presenciales realizados en el extranjero. Sin embargo, contra esta hipótesis conspira el hecho de que tanto Perú como Argentina tienen la misma modalidad de voto presencial, pero tasas de participación muy diferentes; posiblemente parte de esta diferencia se explique porque antes de 2011 votar era obligatorio para todos los ciudadanos peruanos, incluso los radicados fuera de su país, so pena de fuerte multa.

80

Orientación partidista de los votantes desde el extranjero

Las seis experiencias hasta el momento muestran que los votantes desde el extranjero han sido renuentes a votar por el PRI. Este partido y su aliado el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) lograron sólo 4.1% y 15.6% en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 (IFE, 2006 y IFE, 2012a), aunque ganaron la segunda en la votación total.

En los comicios michoacanos de 2007 y 2011, los porcentajes provenientes del extranjero para el PRI (y aliados) fueron de 6.9% y 2.9% respectivamente (IEM, 2007 y 2011). En el Distrito Federal, en 2012 el PRI recibió 10.7% y su aliado el PVEM 0.8% de los votos provenientes del extranjero (IEDF, 2012). En Chiapas, ni el PRI ni sus aliados registraron una fórmula especial de diputados, por lo que recibieron cero votos (IEPC, 2012).

Por otro lado, las votaciones desde el extranjero han mostrado una tendencia pro- PAN. En la elección presidencial de 2006, 58.2% de los votantes desde el extranjero sufragaron por el PAN, comparado con 36.2% dentro del país; y 33.9 % en el extranjero por la coalición entre el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el partido Convergencia, frente a 36.7% en el país (IFE, 2006). En la elección presidencial de 2012, el PAN ganó en el extranjero con 42.2%, aunque en el país obtuvo tercer lugar con 25.4%. En 2007 los michoacanos del extranjero votaron en 46.8% por el PRD y sus aliados y en 39.3% por el PAN (en elección ganada por los primeros); pero en 2011 dieron primacía al PAN con 41.6% de sus sufragios (en

comicios que dentro de Michoacán ganó el PRI). En el Distrito Federal, en 2012 el PAN obtuvo 28.7% de los votos desde el extranjero, frente a 13.6% de los emitidos dentro del Distrito. En ese mismo año, en Chiapas el PAN y su aliado PorChiapas ganaron la fórmula especial con 97.2% de los (magros 533), sufragios emitidos desde el extranjero.

O sea, el PAN ganó cuatro de estas elecciones en el extranjero; y en las otras dos, le fue mucho mejor en el exterior que dentro del país. Es posible que los votantes desde el exterior estén reconociendo que fueron el presidente Fox (2000-2006) y el PAN, quienes promovieron el sufragio extraterritorial; pero también es posible que estén influidos por los valores políticos más liberales y pro-capitalistas de EUA su principal país de residencia.

Características socio demográficas de los votantes desde el extranjero

Los votos emitidos desde el extranjero siguen siendo incipientes, por la misma novedad del fenómeno. Además, es muy difícil ubicar a quienes sí votan desde el extranjero: son menos de 50 mil personas, dispersas entre más de 12,000, 000 de mexicanos residentes en casi 100 países. Una estrategia alternativa de investigación podría ser ubicar e indagar sobre los que no votan. Las ciencias sociales se han concentrado siempre en la “acción” social o en los “hechos” sociales, por lo que esta estrategia debería superar la dificultad casi insalvable de estudiar una “inacción”, un no-hecho.

Como sea, en el estado actual del conocimiento se puede plantear como hipótesis que los del exterior son votantes de élite. Se distinguen bastante del estereotípico emigrante de origen rural, escolaridad escasa, y dedicado principalmente a trabajos manuales en EUA (CONAPO, 2001). Aunque ese país concentra 98% de los emigrantes mexicanos, en 2006 sólo 85% de las boletas recibidas provinieron de allí. En cuanto a su origen por Entidad Federativa, los más numerosos en ese año fueron los del Distrito Federal (5,401), y no – como podría pensarse – los de entidades altamente expulsoras de población como Jalisco (4,182), Michoacán (2,662) o Zacatecas (652) (Espinoza Valle, s/f: 30). Además, hay indicios de que los votantes tienen alta escolaridad, son casi exclusivamente residentes legales en el extranjero, y están familiarizados con internet (Calderón Chelius, 2011).

En entrevistas por separado realizadas en 2012 a siete dirigentes de asociaciones de mexicanos en EUA⁴, se les preguntó sobre sus trayectorias migratorias, nacionalidad, fuentes de información, votos emitidos en EUA y desde el extranjero en México, y sus opiniones sobre la baja participación de otros ciudadanos mexicanos desde EUA.

Respecto de trayectorias migratorias, cabe destacar que todos ellos llevan tiempo considerable viviendo en EUA: la más antigua reside ahí desde 1965, el más reciente desde 1988. Todos han adquirido la ciudadanía estadounidense, y han ejercido el derecho al voto en elecciones de ese país. Por añadidura, todos se consideran a sí mismos, binacionales; o sea, como teniendo un pie en EUA y otro en México, país al que en su mayor parte, añoran regresar cuando se retiren. Varios de ellos se ganan la vida como dirigentes de sus respectivas asociaciones, a las que se dedican de tiempo completo. Sus fuentes de información principales, tanto sobre asuntos estadounidenses como mexicanos, suelen ser la TV y el internet.

En cuanto al sufragio en EUA, todos manifiestan haber votado en dicho país cada vez que hubo oportunidad, en elecciones federales, estatales, locales o primarias. Cuatro son votantes fieles del Partido Demócrata, y uno más que era Demócrata ahora se declara independiente; una es votante fiel del Partido Republicano, e incluso dirige una asociación local de ese partido; y el último no quiso contestar la pregunta al respecto.

En lo que toca al sufragio desde EUA en elecciones mexicanas, coincidieron en que es un derecho que merecen como ciudadanos mexicanos, y no un favor que nadie les haya hecho. Coincidieron como gran satisfacción el poder votar e incidir, de esa y otras formas, en los asuntos de México. Los siete participaron en las elecciones presidenciales de 2012, emitiendo cinco votos por el PRI/PVEM y uno por el PRD (uno más no reveló el sentido de su voto). Cinco de ellos habían votado en 2006: dos por el PRI, dos por el PAN, y uno no contestó. Adicionalmente, uno de ellos votó en las elecciones de gobernador de 2007 y 2011 en Michoacán, en ambas ocasiones por el PRD. Se observa que salvo dos

4 El autor agradece a Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. y a su Proyecto Observatorio Electoral Binacional 2012, el haberlo puesto en contacto con estas personas.

que son votantes fieles del PRI, los restantes cambian el sentido de su voto de unos comicios a otros.

83) La opinión de estos entrevistados sobre la baja participación de mexicanos desde el extranjero destaca que los que sí se interesan en votar, a menudo, carecen de credencial de elector. Según ellos, los que pueden viajar libremente a México (por ser ya ciudadanos o residentes legales en EUA) son los que usualmente: a) tienen credencial; b) añoran retornar en algún momento a su país de origen, y c) por lo tanto se involucran en asuntos mexicanos, como el sufragio, pero también en acciones comunitarias. También indicaron que parte importante de los mexicanos en EUA suelen pensar “ya estamos aquí”, y olvidar todo lo relativo a su país de origen. Esto, añadieron, es particularmente notorio en el caso de los mexicanos nacidos en EUA y de los llamados *dreamers* (que desde pequeños residen en EUA), a los cuales “hemos perdido para México; se sienten estadounidenses, y no se dan cuenta de que no lo son”.

Aun teniendo en cuenta que dirigen asociaciones de emigrantes, estos entrevistados no parecen representar a cabalidad al grueso de los mexicanos que residen en EUA. Se distinguen por su escolaridad de preparatoria como mínimo, larga residencia en EUA, naturalización y participación política activa en dicho país; así como por tratar de organizar y apoyar a las comunidades de mexicanos residentes ahí, a la vez que mantienen vínculos firmes con México —lo que en algunos casos es su *modus vivendi*. Además, el grupo tiene una mayor propensión a votar por el PRI que el conjunto de mexicanos que lo hicieron desde EUA: particularmente en 2012, pero también en 2006.

En otras latitudes, el autor tuvo oportunidad de entrevistar dos mexicanos estudiantes de posgrado en el Reino Unido, y otras dos en Argentina: una es estudiante de posgrado, y la otra ama de casa con cónyuge argentino. Las entrevistas fueron realizadas en 2010/11, encontrándose sólo estos cuatro votantes efectivos entre un total de aproximadamente 25 mexicanos interrogados en ambas naciones. Los cuatro entrevistados habían votado en la elección presidencial de 2006. Dos estudiantes y la ama de casa lo hicieron por el PAN, y una estudiante por el PRD. Los tres estudiantes manifestaron haberse enterado de su derecho al sufragio por su hábito de seguir la prensa mexicana en internet; la ama de casa, por habérselo informado sus familiares desde México. Apuntaron que consideran su derecho a sufragar desde el exterior como parte

de la consolidación o profundización de la democracia mexicana. Son ilustrativas palabras de un estudiante, quien declaró qué se siente:

Reconfortado y satisfecho, porque se me permite ejercer un derecho político. Es positivo para la democracia mexicana. Imagino que la logística es fundamental en el voto desde el extranjero... Los ciudadanos de un Estado, aun residiendo en el extranjero, son parte de la Nación. Es como un derecho universal. Aunque es necesario que los países primero tengan una democracia.

84

Opiniones de dirigentes de asociaciones de mexicanos en EUA

Los dirigentes de asociaciones de mexicanos en EUA, mencionados más arriba, participaron en un grupo de enfoque, realizado en Ciudad de México el día de la jornada electoral de 2012. La sesión arrojó como resultados principales que en ese año ellos y sus asociaciones habían participado por diversas vías en la promoción del voto desde ese país, y que en algunos casos habían quedado desencantados con las autoridades mexicanas, tanto electorales como consulares. Sobre la promoción del voto desde EUA, estos dirigentes reportaron actividades como las siguientes:

- Coordinación con la Oficina para el Voto de los Mexicanos en el Extranjeros (OVME), del Instituto Federal Electoral (IFE), así como con los consulados mexicanos en distintos puntos de EUA, para organizar acciones con el objetivo de difundir el derecho al voto desde el extranjero.

- Tales acciones incluyeron distribución de folletos y formatos de registro, ferias comunitarias, eventos culturales, talleres, desayunos, conferencias de prensa, etcétera, con difusión en emisoras de radio y TV locales. Buscaron no sólo promover el voto desde EUA, sino también auxiliar a los paisanos a llenar los formularios requeridos.

- La lista de acciones incluyó también la organización de debates políticos, por lo menos en Los Ángeles y en Chicago. En torno a estos debates se establecieron o bien una plataforma multipartidista de trabajo, o bien un pacto de no agresión, a fin de evitar conflictos entre diversos grupos de migrantes que podrían haber destruido a sus asociaciones –como había sucedido en 2006–, según los dirigentes.

- En aspectos más partidistas, en Chicago se promovió la visita de Andrés Manuel López Obrador en octubre de 2011, y se realizó por parte del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) un acto de difusión no-partidista (ya que la legislación mexicana prohíbe realizar campañas electorales en el exterior); así como un acto simbólico de cierre de campaña. Otra asociación telefonó a familiares, amigos y conocidos en Puebla para que éstos votasen por el PRI.

- Se señaló por parte de los dirigentes que se despertó bastante interés por votar, particularmente luego de los debates, tanto locales como los realizados entre los cuatro candidatos presidenciales, que fueron transmitidos por cadenas hispánicas en EUA.

- Sin embargo, añadieron, “9 de cada 10 paisanos que se acercaron, no tenían credencial de elector” (requisito indispensable para sufragar). A juicio compartido por todos los participantes en el grupo, se necesita realizar la credencialización en el exterior, si es que de veras se quiere promover la participación electoral.

Aunque algunos de los dirigentes señalaron que se involucraron en estas actividades por haber sido contactados por la OVME, varios de ellos manifestaron haber quedado desencantados tanto con el IFE como con los consulados, de quienes hubieran esperado mayor apoyo –sobre todo monetario:

- Un dirigente señaló: “Con el IFE tuvimos lo mejor: se creó la OVME, y nos consiguió reuniones con diputados, senadores y consejeros generales del propio IFE. Pero también tuvimos lo peor: la OVME no tiene resonancia, y pensamos que va a desaparecer.”

- Otro señaló su desencanto con elementos como los siguientes: que no haya un consejero emigrante en el consejo general del IFE, y que este instituto no haya aceptado la propuesta de crear un Consejo Asesor de Migrantes; que los ciudadanos en el exterior no tengan derecho a representación legislativa (como sí la tienen en Chiapas desde 2012, y en forma indirecta en Zacatecas desde hace algunos años); y que el IFE haya preferido canalizar sus recursos y esfuerzos de promoción hacia grandes medios de comunicación, en vez de

volcarlos hacia las asociaciones de emigrantes, que según los declarantes, están en contacto cercano con las comunidades de mexicanos en EUA.

- Coincidiendo con el anterior, otro dirigente más apuntó que “el modelo actual de voto desde el extranjero no trabaja bien”, siendo las culpas en primer lugar del Congreso mexicano, en segundo lugar del IFE, y finalmente, “de nosotros mismos”, los emigrantes. El IFE no quiso abrirse a asociaciones de emigrantes y destinar fondos a ellas para la promoción; prefirió en cambio dirigirse a Univisión y Telemundo, “que se llevaron todo el dinero”, y contratar a ManPower.

- Finalmente, todavía otro más añadió que “el producto o mensaje no llega. La SRE enlistó a más de 2,000 asociaciones de emigrantes en EUA, pero pocas de ellas –y poca gente– conoce ‘lo del voto’”.

- Dos dirigentes opinaron que los consulados mexicanos tienen “su negocio”, que sería vender matrículas consulares (u\$s 28), pasaportes (u\$s 100) y cobrar por la asistencia al Grito de Independencia, y que “no se interesan por nada más”.

- En cambio, otro dirigente manifestó haber mantenido buena relación con el IFE y con el consulado, en particular para coordinar una visita del IFE a Carolina del Norte.

Dentro de este panorama mixto, todos coincidieron en que hubo cambios positivos entre 2006 y 2012, como los siguientes:

- En 2012 fue más fácil llenar los formularios (que en 2006 habían sido muy complicados) requeridos para registrarse para votar desde el extranjero, y además gratuito, ya que los sobres utilizados contaron con franqueo pre-pagado.

- Un declarante dijo: “en 2006 no quise pagar los u\$s 12 que costaba el franqueo, por algo que nos corresponde; hubo más difusión este año, y la información nos llegó a nuestra asociación”.

- Otro dirigente precisó que en 2006 les llegaron unos “cupones escritos en francés”, que eran canjeables en las oficinas de correos por el franqueo del paquete electoral.

En otro aspecto, una asociación promovió un viaje a Rosarito, B.C., para votar allí en casillas especiales; y estos dirigentes saben de otra asociación que en autobuses, se dirigió a Tijuana. Sin embargo, en general desistieron de organizar caravanas para votar en casillas fronterizas especiales, por temor a la inseguridad en territorio nacional.

Conclusión

La principal conclusión de este estudio es que la participación electoral de mexicanos desde el extranjero es sumamente baja. No engloba al grueso de los mexicanos residentes en el extranjero, ya que los votantes efectivos –según la escasa investigación de campo hasta ahora practicada– suelen ser una élite de emigrantes bien asentados en su país de recepción (principalmente EUA), estudiantes, profesionistas o empresarios con un nivel de preparación e información superior al promedio. En consecuencia, el sufragio desde el exterior no está cumpliendo con una de sus funciones: la de estrechar lazos entre los emigrantes y México. Por razones de legitimidad política en México, así como de buen trato hacia los ciudadanos que han abandonado el país, parece urgente diseñar estrategias para incrementar la participación electoral desde el extranjero.

¿Será posible lograrlo? A nivel federal, se procuró hacerlo en 2012 año suprimiendo el requisito de presentar un comprobante de domicilio –que para votantes móviles puede ser complicado obtener– y asumiendo el IFE el coste del franqueo postal. A nivel del D.F., se posibilitaron tanto el registro de votantes como la emisión del sufragio vía internet. En opinión de los entrevistados, los siguientes son elementos fundamentales para acrecer el número de sufragios desde el extranjero:

- Por sobre todo, que se autorice la expedición de credenciales de elector en el extranjero, y que ésta sea gratuita como lo es dentro de México.
- Que se permita el registro en la LINERE en consulados, embajadas y otras sedes mexicanas en el extranjero (y no sólo por correo, como ahora).
- Que se constituyan mesas receptoras de votos (casillas) en el extranjero; posiblemente turistas y visitantes también puedan votar en ellas (como dentro de México los “ciudadanos en tránsito” pueden hacerlo en “casillas especiales”).

El sufragio presencial daría a los comicios fuera del país un ambiente de fiesta y reencuentro que en sí mismo incentivaría la participación, como es el caso de otras naciones latinoamericanas. Sin embargo, en un contexto donde, con el tiempo seguramente, más entidades abrazarán el voto desde el extranjero, se ve difícil que las elecciones locales en el extranjero puedan realizarse por la vía presencial, dados sus costos si los institutos electorales locales asumen directamente su organización, y por sobrecarga de trabajo si se pide que los consulados y embajadas lo hagan.

- Orientar las campañas de difusión que se realizan en EUA a través de las asociaciones de mexicanos, y no sólo –como ha hecho el IFE hasta ahora– a través de medios de difusión masiva.

- Dar participación política efectiva a representantes de los emigrantes, tanto en el consejo general del IFE como en la Cámara de Diputados, a través de la creación de una sexta circunscripción. Otorgar uno o varios escaños en la Cámara de Diputados a representantes de los ciudadanos en el extranjero, elegidos por y dentro de ellos, los estimularía a votar por alguien que pueda darles voz dentro de México (sin embargo, debe hacerse notar que este estímulo no operó en 2012 en el estado de Chiapas, donde unos pocos cientos de emigrantes eligieron una diputada).

A estas sugerencias, en opinión del autor, deben agregarse otros elementos que podrían contribuir al aumento del sufragio desde el extranjero, como:

- El mero paso del tiempo, y el conocimiento incremental de su derecho al sufragio entre los ciudadanos residentes en el extranjero; corolario: simplemente esperar.

- Acercar más el periodo de inscripción en la LINERE a la jornada electoral; electores altamente móviles tendrían así posibilidad de prever el domicilio desde donde votarían.

- Que familiares, amigos y asociaciones civiles, dentro y fuera del país, hagan conocer sus derechos a quienes están en el extranjero; la sociedad civil tiene un papel que asumir en la difusión.

Bibliografía

89

Calderón Chelius, Leticia (2011). *Los superhéroes no existen*. Instituto Mora, México.

Cámara Nacional Electoral (2011). “Escrutinio definitivo”. *Elecciones nacionales 23 octubre 2011*. Poder Judicial de la Nación, Argentina.

CONAPO (2012). “Dinámica demográfica de México”, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Dinamica_demografica_de_Mexico_2030/09/2012.

_____ (2001, 2005). *Boletines de Migración internacional*. Núms. 15 y 20, Consejo Nacional de Población, México

Corrado, Aníbal, y María Laura Tagina (2012). “El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior. Análisis de su experiencia en la Argentina”, Universidad Nacional de La Matanza, Mimeo, Argentina.

Emmerich, Gustavo Ernesto, y Xiomara Peraza Torres (2011). “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el extranjero y de voto de los extranjeros”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Ludger Pries (coords.), *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*. UAM/Miguel Ángel Porrúa, México.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro (s/f). “Democracia y participación política en la distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero”, Mimeo.

IDEA (2007). *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. IDEA/IFE, Estocolmo y México.

IEDF Instituto Electoral del Distrito Federal (2012). “Programa de resultados electorales parciales”, disponible en: prep2012.iedf.org.mx, (30/09/2012).

IEM Instituto Electoral de Michoacán (2012) “Resultados electorales”, disponible en: http://www.iem.org.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=categor&id=94:proceso_electoral_2007.resultados_electorales&Itemid=76 (30/09/2012).

_____ (2011). “Resultados electorales”, disponible en: http://www.iem.org.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=134:proceso-electoral-ordinario-del-ao-2011&Itemid=76, al 30 de septiembre de 2012.

IEPC Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2012), “Cómputo final elecciones 2012”, disponible en: iepc-chiapas.org.mx (30/09/2012).

IFE Instituto Federal Electoral (2012). “Voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, disponible en: <http://www.votoextranjero.mx/> (30/09/2012)..

_____ (2006). “Voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, disponible en: <http://mxvote06.ife.org.mx/index.htm> (30/09/2012).

Menegazzo, Elson, 2011 “A representacao poítica dos emigrants e seus descendentes: a ‘cidadania emigrante’ e a ‘cidadania extraterritorial’ na Argentina e no Brasil”, mimeo, Universidad Estadual de Campinas, Brasil.

Ministerio del Interior (2011). “Las elecciones en cifras”, Dirección General de Política Interior, España, disponible en: http://elecciones.mir.es/generales2011/Las_elecciones_en_cifras/Las_elecciones_en_cifras.htm (30/09/2012).

ONPE Oficina Nacional de Procesos Electorales (2012). Perú, disponible en: www.onpe.pe (10/06/2012).

Rallings, Colin, y Michael Trasher (2007). *British Electoral Facts 1832-2006*. Ashgate, Aldershot R.U.

TEPJF (2012). Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior México, 31 de agosto de 2012.

Rendición de cuentas: instrumento ético de la actual democracia mexicana

HILDA NAESSENS¹

Resumen

En este trabajo, además de exponer en qué consiste la rendición de cuentas, sus características esenciales, divisiones, dimensiones y la relación que mantiene con la ética, se analizará su grado de implantación en México. Igualmente, se describirá el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y de la *Red por la Rendición de Cuentas*, como organismos cuya labor fomenta el desarrollo de este instrumento, vital para la democracia mexicana. El objetivo que nos mueve es demostrar que la rendición de cuentas es un instrumento sustancial para la consolidación de la democracia en México.

Abstract:

In this work, besides exposing what is accountability, it's essential characteristics, divisions, dimensions and the relation that it keeps with ethic, it's introduction degree in Mexico will be a subject to analyze. In the same way there'll be a description on the running of the Federal Institute of Information Access and Data Protection (IFAI), and of the Accountability Network, as an organism whose work encourage the development of this instrument so vital for mexican democracy. The main aim of the research is to demonstrate that the accountability is an essential instrument for the consolidation of Mexico 's democracy.

¹ Doctora en Humanidades, con especialidad en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: ilsena58@yahoo.com.mx

Rendición de cuentas

92) El término “rendición de cuentas” es un concepto del cual todos tenemos una sospecha aparente, pero cuando debemos profundizar en esta noción no todos nos ponemos de acuerdo. Surge de la palabra inglesa *accountability*, pero no tiene un equivalente preciso en español. En ocasiones se traduce como “control”, otras como “fiscalización” y otras más como “responsabilidad”, pero la traducción frecuente es la de rendición obligatoria de cuentas, involucrando tanto a quienes rinden cuentas como a quienes las exigen.² De todos modos, estas ideas, aunque hacen referencia a la esencia del concepto, no logran abarcar en su totalidad la complejidad del mismo, los diversos aspectos de sus significados y sus límites.

En el ámbito político, la rendición de cuentas es obligación de los funcionarios públicos, explicar y justificar sus actos ante la comunidad pública, que es la depositaria de la soberanía en una democracia. Según Schedler, el concepto de rendición de cuentas tiene dos aspectos básicos: “Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, 2004: 12). Como podemos ver, la noción de rendición de cuentas, no solamente incorpora una dimensión informativa y una dimensión argumentativa, también incluye elementos de coacción y castigo frente a quienes no asumen las consecuencias de sus actos. Las sanciones representan un aspecto importante de la rendición de cuentas ya que el servidor público está obligado a informarle al público sobre sus acciones y decisiones, las debe justificar y debe recibir castigo en caso de una mala conducta. Este ejercicio ayuda a consolidar la democracia, en términos generales.

Características de la rendición de cuentas

El término “rendición de cuentas” ha sido relacionado con otros conceptos tales como “transparencia”, “responsividad”, acceso a la información, entre otros.

2 Guillermo O’Donnell, en su libro *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, dice que para la palabra *accountability* “no tenemos una palabra para designar la idea de que los gobernantes están sujetos a la obligación de rendir cuentas de su gestión y responsabilizarse legal y políticamente por ella, no sólo en el momento de las elecciones sino continuamente, frente a diversas organizaciones sociales y públicas”, p. 23.

Con el fin de precisar el contenido de dicho concepto es que vamos a tener en cuenta cinco características de la rendición de cuentas y así distinguirla de otros conceptos similares:

1- *Delegación*. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado *mandante* o *principal* a otro sujeto “B” llamado *mandatario* o *agente*.

2- *Representación*. La delegación de autoridad significa que el *agente* (sujeto B) representa al *principal* (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo cual debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.

3- *Responsabilidad mutua*. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del *agente* (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su *principal* (A); y por el otro, la capacidad y derecho del *principal* para monitorear las acciones del *agente*, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.

4- *Sanciones*. Cuando la rendición de cuentas muestra que el *agente* (B) incumplió sus responsabilidades, el *principal* (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

5- *Contrato*. La delegación de autoridad del *principal* al *agente* implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas (Ugalde, 2002: 13-14).

Inicialmente, la rendición de cuentas estaba vinculada con el ejercicio de las elecciones. En ellas, los partidos políticos eran premiados o castigados a través de votos ciudadanos, pero esta práctica se ejercía en determinados periodos, *a posteriori* de la actuación del funcionario; o sea, al finalizar su gestión. Se ha creado un consenso generalizado de que las elecciones son un importante mecanismo de rendición de cuentas pero no son suficientes. Por ello, actualmente, la rendición de cuentas ha creado mecanismos de control más precisos y aplicables a lo largo de toda la actuación del funcionario en cuestión, de manera de poder lograr un desempeño más claro, preciso y acorde con el proceso democrático en el que está empeñado el país.

La rendición de cuentas política y social

94

Es importante establecer que en la gestión pública, los contrapesos y los equilibrios de la autoridad son fundamentales. En la función pública existen autoridades o funcionarios que deben supervisar o sancionar la gestión pública y además, tienen el derecho de demandar y obtener respuestas por parte del gobierno. Este tipo de rendición de cuentas se denomina política. Autores como O' Donnell la llaman rendición de cuentas horizontal.

O'Donnell (1998), plantea dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical. La primera: se refiere a: “la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*³, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O'Donnell, 2004: 12)⁴. Para que se dé la rendición horizontal, ésta debe establecerse entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero que a su vez, sean independientes entre sí. Por ejemplo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben cumplir con sus funciones y, al mismo tiempo, deben fiscalizarse mutuamente. O sea que ningún poder debe ser más enérgico que el otro, para que ninguno de ellos se sienta con la potestad para decidir por sí mismo el proceso político, desde su inicio hasta el final. Esta forma de rendición de cuentas es permanente y abarca la obligatoriedad ante la ley y la posibilidad de aplicar sanciones. En ella el Estado se vigila a sí mismo. Esta vigilancia se lleva a cabo en dos sentidos: uno, “a través de contrapesos institucionales que evitan la concentración de poder y dos, a través de procedimientos que supervisan la actuación y el rendimiento de los funcionarios” (Natal, 2008: 19). En este tipo de rendición de cuentas, nos enfrentamos a dos direcciones principales en las que puede violarse la rendición de cuentas horizontal: “una consiste en

3 El *impeachment* es una figura del Derecho anglosajón (específicamente en Estados Unidos y Gran Bretaña) mediante el cual se puede procesar a un alto cargo público. El término *impeachment* literalmente significa “bochorno”, y tiene su origen en la Edad Media, cuando el parlamento inglés lanzó acusaciones contra el rey y sus colaboradores por derrochar caudales públicos, avergonzándolos. Las traducciones al español más comunes son “moción de censura”, “impugnación”, “impedimento”, o “acusación pública” (también se usa “juicio político”) en es.wikipedia.org/wiki/Impeachment

4 También se puede consultar otra definición similar de O'Donnell sobre rendición de cuentas horizontal en su artículo: “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Contrapuntos*, p. 261.

la *transgresión* ⁵ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra; la otra [*corrupción*] consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados” (O’Donnell, 2004: 12). De todos modos, este tipo de rendición de cuentas es emprendida por una institución con la intención de prevenir, cancelar, reparar y castigar acciones de otros agentes estatales que se suponen ilegales, tanto bajo la suposición de una transgresión o de una corrupción. Según O’Donnell, la rendición de cuentas implica responder a la confianza pública por lo que no puede ejercerse sólo dentro del Estado, al contrario, requiere de la participación de la sociedad civil y del ciudadano en general. Sostiene que “para que la *accountability* horizontal funcione efectivamente no solamente es necesario que para una cuestión dada una cierta agencia estatal esté legalmente autorizada y dispuesta a actuar. También es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la *accountability* horizontal” (O’Donnell, 2004: 23).

O’Donnell habla de la rendición de cuentas vertical electoral, la cual se relaciona con las elecciones como mecanismo para influir sobre la opinión pública y los funcionarios electos. Afirma que se requieren comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos que hagan saber a los funcionarios gubernamentales que si ejercen incorrectamente la función pública, tendrán que asumir las consecuencias, como por ejemplo, el no ser reelegidos individualmente o todo partido al que pertenezcan.

A su vez, O’Donnell, señala que autores como Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti sostienen que es incorrecto limitar el concepto de *accountability* vertical a las elecciones, por lo que proponen un tipo de *accountability* vertical no electoral, que ellos llaman “societal”⁶. Entre las elecciones se dan en la socie-

5 También llamada “usurpación” por O’Donnell. Ver artículo citado en la nota anterior.

6 Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti definen la *accountability* societal como: “un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *exposés* ilustran las no institucionales.” (O’Donnell, 2004: 24) Si se desea ampliar información sobre el tema se sugiere consultar E. Peruzzotti, “La política de *accountability* social en América Latina”, pp.2-22, disponible en: www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/accountability_social1.pdf; E. Peruzzotti, “Marco conceptual de la rendición de cuentas”, pp. 1-36, De-

dad múltiples acciones individuales y colectivas que buscan reparar, impedir o sancionar acciones y omisiones de los sujetos electos a nivel nacional o subnacional. Por ello, O'Donnell afirma que “la versión societal de la *accountability* vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y, eventualmente, incluso para la supervivencia de un régimen democrático” (O'Donnell, 2004: 24).

Con respecto a la rendición de cuentas social vertical, Ugalde dice: “está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación” (2002: 32), quienes exhiben el mal manejo del gobierno y lo sancionan a través de la crítica moral y pública. Ella posibilita que los medios de comunicación se transformen en actores que pueden requerir cuentas al Estado, sin dejar por ello de enfatizar el rol de la sociedad civil, la cual desarrolla un papel muy importante a través de la creación de la opinión pública. Según Peruzzotti, esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil encierra una gran variedad de acciones colectivas y de activismo cívico que mantienen un interés común por mejorar el funcionamiento de las agencias representativas reforzando los mecanismos de control de la legalidad, transparencia y responsividad por parte de los funcionarios públicos. Este tipo de rendición involucra a la sociedad civil ya que los ciudadanos comunes participan directa o indirectamente en la rendición. Este tipo de sociedad alerta y ordenada y medios de comunicación que no dejan de poner en evidencia casos de transgresión y corrupción otorgan información fundamental para que las instituciones de *accountability* horizontal puedan actuar correctamente contra transgresores y corruptos.

Las iniciativas de *accountability* social inciden en el funcionamiento de los mecanismos verticales electorales y horizontales de dos maneras fundamentales: en primer lugar, señalando déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias y organismos, y en segundo lugar

partamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina, en www.agn.gov.ar/CTRC/Documentos%20CTRC/PERUZZOTTI%20II.pdf; E. Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Accountability social: la otra cara del control”, en *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Bs. As., Grupo Editorial Temas, 2002, en iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf

forzando la activación de dichas agencias a través de la presión social y mediática (Peruzzotti:11).

Dice O'Donnell que ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios al tiempo que son importantes para que funcione adecuadamente cualquier régimen democrático, es más son un importante componente del mismo y su interacción puede ayudar a mejorar la democracia en México y en América Latina. (97)

Dimensiones actuales de la rendición de cuentas

Al referirnos a la rendición de cuentas, dice Natal, se plantean numerosas preguntas tales como: ¿A quién se está obligado a rendir cuentas?, ¿Sobre qué se debe hacer? ¿Cómo y para qué se debe hacer? De ahí la necesidad de analizar cada una de ellas y exponer las ideas que encierran.

Según Natal es fundamental, cuando hablamos de la rendición de cuentas, preguntarnos a quién se dirige, a *quién* se rinde cuentas. Cuando nos referimos a una relación entre dos actores, por lo general, no hay problemas, pero cuando nos referimos a organizaciones complejas, el número de involucrados a quienes se tiene que rendir cuentas aumenta y la situación se torna más complicada. Frente a esta complejidad han surgido dos modos diferentes de señalar a los involucrados: uno, destacando al actor o los actores, propiamente; y dos, quienes tienen la capacidad de serlo. En cuanto al primer modo, éste se refiere a cuestionar ¿Quién tiene el derecho a preguntar o demandar cuentas a personas u organizaciones que manejan intereses o recursos públicos en una democracia? La respuesta es que cualquier ciudadano puede demandar cuentas, por lo tanto todos los miembros de la sociedad en general son sujetos capaces de pedir la rendición de cuentas cuando lo consideren conveniente. Con respecto al segundo modo, la pregunta es: ¿Qué ciudadanos pueden concretamente hacer uso de la rendición de cuentas? Se considera que son todos los ciudadanos y en particular aquéllos que pueden obligar legalmente o administrativamente a cumplir con su deber a otro, y que tienen capacidad de sancionar a los funcionarios públicos (*enforcement*). La anterior es una cuestión muy debatida que pone en tela de juicio la capacidad de la rendición de cuentas de corregir conductas antisociales e insuficiencias en los agentes y las

desviaciones del mandato recibido por la sociedad, al tiempo que pone en evidencia la complejidad de la participación ciudadana.

98) Con respecto a la dimensión *sobre qué* deben rendir cuentas se sostiene que se rinde cuentas con base en las promesas o expectativas creadas o establecidas. No hay unanimidad con respecto al *sobre qué* ya que las expectativas van variando de acuerdo a los diferentes grupos de interés. Quedan ciertas interrogantes sin respuesta por ahora: ¿Dónde está el límite de la rendición de cuentas? ¿Es un ejercicio transparente? ¿Es responsabilidad del *hasta dónde?*, entre otras.

Para Natal, la dimensión *cómo* nos lleva a preguntarnos ¿Con qué mecanismos se aplica la rendición de cuentas? Se supone que los individuos y las organizaciones deben estar abiertos al escrutinio público aunque no siempre es así. Suele suceder que en algunos casos, se oculta la información o se restringe, o también puede pasar que la persona encargada no sea capaz de decodificarla por no contar con los conocimientos técnicos, administrativos y políticos para ello. En general, los ciudadanos no estamos capacitados con un adecuado marco empírico y conceptual para diferenciar las diversas rendiciones de cuentas que presentan organizaciones burocráticas y no burocráticas, por lo que es importante dilucidar los medios o recursos que necesita el ciudadano para participar, de un modo democrático y eficaz, en la rendición de cuentas.

Con respecto a la última dimensión, la del *para qué*, Natal afirma que es un tema muy debatido en el cual los especialistas no llegan a ponerse de acuerdo, aunque es central para determinar los procesos a seguir. Tiene que ver con el objetivo de la rendición, con un ejercicio de transparencia, o con un mecanismo de control para sancionar a los responsables. Según Natal:

La primera diferencia se da entre quienes piensan que la rendición sirve para evitar que la autoridad viole el marco legal, y entre quienes creen que sirve para mantener una observación constante y efectiva de la función pública (Schedler, 1999). Para los primeros, la rendición es un instrumento que refuerza el marco legal; mientras que para los segundos es un sistema de mejoramiento de la administración (Natal, 2008: 31-32).

Continúa señalando que para los primeros, los sujetos obligados son responsables cuando transgreden la ley y cuando no dan resultados adecuados de su

gestión. En el caso de los segundos, la rendición de cuentas tiene relación con las decisiones y la evaluación de los resultados. De todos modos, la rendición de cuentas contiene cierta carga de subjetividad; por lo que su evaluación debe hacerse lo más objetiva posible, a través del establecimiento de metas, criterios de avance y objetivos consensuados. (99

Rendición de cuentas y ética

Existe una estrecha relación entre la rendición de cuentas y la ética. El comportamiento del individuo frente a la sociedad debe realizarse según ciertos valores éticos. Toda rendición de cuentas requiere una evaluación; la misma debe tener cierto grado de independencia con los evaluadores y en los evaluados; por otro lado, se debe contar con la ética de los evaluadores, quienes deben actuar con la mayor imparcialidad posible, con gran honestidad y responsabilidad para llevar adelante una rendición de cuentas de calidad, en la que ambas partes, evaluadores y evaluados, no sólo expongan con veracidad la información, sino también la revisen con cuidado, respeto y dedicación. Puede suceder que en algunos casos, la información sea parcial y haya reticencias para presentarla, pero estos obstáculos deben superarse para afrontar un proceso correcto, sano y eficaz. Las dificultades se plantean cuando los ciudadanos no poseen información completa sobre las acciones de sus gobernantes, ya sea porque no tienen acceso suficiente o porque los costos de supervisión resultan muy elevados. Estos inconvenientes deben ser subsanados para dar paso a una correcta evaluación, posibilitando que la información fluya:

Para que la evaluación sea funcional como herramienta de la rendición de cuentas, se necesitan por lo menos tres cosas: 1) ciudadanos activos, participantes e informados, con capacidad de análisis y propuesta; 2) que los costos de transacción del acceso a la información sean bajos y 3) que no existan barreras en el ejercicio de su voz o salida, como la discriminación o la falta de libertad de opinión. (Natal, 2008: 33).

Consideramos que los actos de autoridades, empleados u organismos deben regirse por un código ético, más allá de la rendición de cuentas en sí. Las instituciones están obligadas a cumplir con su meta y a rendir cuentas de su actuar. De lo que sí se debe tener cuidado es, por un lado, de no confundir ética y rendición de cuentas como sinónimos, y de tampoco suprimir o eludir la

obligatoriedad de la rendición de cuentas. En el primer aspecto, hay que tener en cuenta que la ética implica un compromiso moral propio, no necesariamente ligado a la rendición de cuentas, también hay que comprender que la rendición de cuentas implica un contrato, sea formal o informal, en el cual ambas partes se obligan a tener resultados concretos respecto de la institución evaluada. En relación con la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ésta no puede anularse porque significaría convertirla en un mecanismo procedimental y, por otro lado, impediría la posibilidad de que la ciudadanía pidiera cuentas al funcionario por sus acciones incorrectas. Y esto nos plantea un problema con respecto a la rendición de cuentas ya que nos lleva a preguntarnos cómo podemos hacer para que quienes realizan actividades de interés público continúen siendo leales a este interés? Habría que pensar en el poder autolimitativo de la ética, en sus posibilidades de acrecentar la responsabilidad de los funcionarios frente a su compromiso con la institución.

Lo que se pretende es que la rendición de cuentas sea eficaz, pero para ello se deben tener en cuenta ciertos factores que inciden en ella: en primer lugar, la heterogeneidad de quienes pueden exigir la rendición de cuentas y el grado de divergencia de sus intereses; en segundo lugar, la forma en que está distribuido el poder entre ellos, porque esto afecta al destinatario de la rendición de cuentas. Estas cuestiones pueden afectar la *accountability* e impedir que se convierta en un instrumento al alcance de todos y que sirva como mecanismo de control de toda la ciudadanía.

El problema de la rendición de cuentas, analizado a la luz de un enfoque ético, es que la capacidad de los ciudadanos para llevar a cabo la rendición de cuentas democráticamente, necesita de recursos que no están repartidos equitativamente:

- 1) Dispositivos procedimentales necesarios para demandar respuestas y acceder a información (*answerability*).
- 2) Un entramado institucional que reduzca los costos que [...] se deben sufragar para monitorear a la autoridad.
- 3) Capacidad y mecanismos que permitan a la ciudadanía decodificar y estructurar la información, de tal forma que la sociedad obtenga un análisis

que le permita apreciar si hay desviaciones a la ley o si sus intereses no son velados por la autoridad.

4) Capacidad entre los diferentes grupos ciudadanos para organizarse y actuar coordinadamente. (101)

5) El inciso anterior implica la existencia de mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan sancionar no sólo a quienes quebrantan la ley, sino también a las autoridades que no representan sus intereses (no sólo en las elecciones, sino a lo largo de los procesos) o lo que Schedler llama *enforcement*. (Millán, 2008: 74-75).

Sin estos recursos, el accionar del ciudadano se coarta, pues no puede ejercer su responsabilidad, exigiendo a la autoridad en turno una rendición de cuentas eficaz.

La rendición de cuentas y el abuso de poder

La rendición de cuentas actúa previniendo y corrigiendo los abusos de poder a través de la aplicación de tres factores: “obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004: 13). De este modo, se apela a la responsabilidad de los funcionarios públicos, quienes deben responder por sus acciones, informar sus decisiones; y si es necesario, explicarlas. A partir de la rendición de cuentas el ciudadano tiene el derecho a recibir información y también una explicación. La rendición de cuentas implica la obligación de divulgar todos los datos que se consideren necesarios y tiene el deber de justificar la aplicación del poder. “Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos” (Schedler, 2004: 7). En el centro mismo de la rendición de cuentas está el “diálogo crítico”, a través del cual se da un juego permanente de preguntas y respuestas, pues no siempre las respuestas son tan precisas y eso exige, insistir. Por eso hablamos de un diálogo interactivo entre los ciudadanos que exigen y los funcionarios que deben rendir cuentas, a fin de generar un clima propositivo para el desarrollo y fortalecimiento del sistema democrático.

La rendición de cuentas es un concepto que se vincula con la democracia, pues la democracia implica la rendición de cuentas, exigencia del mundo político

democrático. No es suficiente contar con buena voluntad para poner en práctica la rendición, se requieren otros mecanismos para evidenciar los actos y las decisiones de las autoridades. La rendición de cuentas hace referencia, no sólo a la acción de diversas organizaciones de interés público o social, también se interesa por la participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

En el ámbito público existen oportunidades diversas de que se produzca un acto corrupto, sin que el más estricto control lo pueda evitar. La rendición de cuentas es un mecanismo que debe aplicarse para evitar dicho acto y fortalecer el espíritu democrático. En México, aún no se ha podido lograr la implantación total de este instrumento; por lo que la ciudadanía debe continuar demandando su cumplimiento a través de reglas más estrictas y procedimientos más transparentes.

La rendición de cuentas en México

La democracia mexicana ha despertado muchas expectativas al igual que la rendición de cuentas. Esto ha traído consigo frustraciones ya que la rendición de cuentas, entendida como el instrumento eficaz para que la ciudadanía controle a sus gobernantes, tiene varios problemas que no pueden ser resueltos fácilmente. Dentro del ámbito estatal se dan ciertos comportamientos oportunistas de los gobernantes, quienes amplían los gastos burocráticos, más allá de sus niveles óptimos, generando cierto grado de tolerancia hacia la corrupción. El nivel que alcanzan estos comportamientos tiene que ver con la injerencia estatal, con la competitividad del sistema político y con la gestión gubernamental. La rendición de cuentas tiene más probabilidades de desarrollarse dentro de un marco de referencia liberal, pero su consolidación se ve detenida cuando se politiza su ejecución. Podemos decir que el ciclo de intervención estatal tiene dos consecuencias negativas sobre la rendición de cuentas: su politización y un gran problema para lograr su institucionalización. En México, la rendición de cuentas es solicitada por dos tipos de actores: medios de comunicación y partidos políticos, quienes se encuentran en una adecuada posición para exigir, pero su bajo grado de competitividad hace que ambos actores, tengan poca capacidad para demandar un verdadero control ciudadano. Como consecuencia, la rendición de cuentas se politiza por la intervención del Estado o por el comportamiento estratégico de los medios y los partidos. Por otro lado, la rendición de cuentas no actúa como esclarecedora de la realidad nacional y del comportamiento de

los órganos públicos, cuando no es utilizada adecuadamente; o bien, cuando la información proporcionada no es completamente veraz.

La democracia mexicana surge desde el momento en que se deja de lado la hegemonía del Ejecutivo para dar lugar a un sistema de partidos, en el cual la transparencia tiene un papel importante. A partir de la consolidación democrática, las cosas cambiaron para México ya que se dio lugar a un espacio de diálogo y apertura política, apoyado por una política de transparencia y rendición de cuentas que aún hoy sigue vigente.

Cuadro 1
Niveles de transparencia en México

Años	Niveles de Transparencia
Hasta el año 2000 (hegemonía Priísta)	No existía la transparencia ni la rendición de cuentas como un objetivo oficial federal
Año 2000 (Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada)	Se comienzan a implementar los mecanismos para poner en marcha la transparencia y la rendición de cuentas desde el Gobierno Federal.
Año 2011 (Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojoza)	Existe más transparencia y se comienza a implementar la rendición de cuentas en los diversos niveles: federal, estatal y municipal.

Fuente: elaboración propia.

En este cuadro queremos poner en evidencia el proceso que ha ido realizando la transparencia en México, cómo, a partir de la hegemonía priísta y de la ausencia de transparencia hemos ido avanzando hacia un Estado más transparente. No podemos afirmar que se ha llegado a la transparencia total pero sí se ha dado un avance significativo a lo largo de los años transcurridos, llegando al punto en el cual en casi todos los estados del país hay una oficina de transparencia y hay mayor exigencia de una rendición de cuentas. Esto señala una mayor democratización en el país.

La rendición de cuentas vincula al Estado con sus gobernados y le genera la responsabilidad de cumplir con sus obligaciones ante la ciudadanía. Un Estado

que rinde cuentas y que hace públicos sus resultados y procedimientos es un estado que fortalece su identidad social, reduce incertidumbres suscitadas por el poder y limita sus arbitrariedades, al tiempo que lucha por prevenir y remediar sus abusos. Busca volver predecible su ejercicio, manteniéndolo dentro de ciertas normas y procedimientos establecidos.

Dado que la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal y social, su cumplimiento es un compromiso de todos. Los mexicanos tenemos la obligación moral de apoyar todos los mecanismos que impliquen rendición de cuentas porque es una manera de tomar conciencia de nuestras necesidades como pueblo y como nación; un modo de mejorar nuestra democracia y lograr que la misma se desarrolle con mayor plenitud y eficacia.

La rendición de cuentas, en lo que respecta a su responsabilidad, apunta a la creación de transparencia, a hacer transparentes hechos y razones, luchando contra la opacidad del poder, dado que la mayoría de las cosas son accesibles a la observación directa. En democracia, la rendición de cuentas busca sacar a la luz pública, el ejercicio del poder. Es la única forma de lograr que sea efectiva y creíble. La falta de publicidad va contra todo espíritu transparente, contra toda actitud ética y contra toda observación crítica por parte de la ciudadanía.

Recientemente, La Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Jacqueline Peschard, en una entrevista, para el periódico *La Jornada* en línea, declaró que “en nuestro país aún no existen los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas”. Si bien es cierto que el Estado mexicano ha cumplido con la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información, le falta aún el desarrollo normativo que permita hacer efectiva la rendición de cuentas en los diversos niveles de gobierno.

Esta afirmación nos lleva a reconsiderar la importancia que tiene este ejercicio democrático. Si la rendición de cuentas es la obligación permanente por parte del funcionario de informar a la ciudadanía de lo que hace, producto de su delegación de autoridad, entonces es imprescindible que se lleve a cabo; se debe luchar contra actitudes antiéticas y no se debe permitir que los corruptos logren su objetivo.

En México, la rendición de cuentas exige comportamientos éticos, conforme a valores, que ayuden a transparentar la función pública y permitan al servidor público ejercer su función con honestidad y responsabilidad, para de ese modo, consolidar la democracia como la forma más idónea de gobierno.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos se creó en diciembre de 2002, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada. El Decreto de creación siguió las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La LFTAIPG, en su Artículo 33, define al IFAI:

El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El Instituto se integra con cinco Comisionados designados por el Poder Ejecutivo Federal, que duran siete años en su cargo, sin poder ser reelegidos. Ellos conforman el órgano máximo de dirección del Instituto y toman sus resoluciones por mayoría de votos. El Instituto no está subordinado a autoridad alguna, por lo que decide con independencia y tiene los recursos humanos y materiales necesarios, para desempeñar adecuadamente sus funciones. Es presidido por un Comisionado, elegido por los otros Comisionados, quien tiene representación legal y dura dos años en su cargo, siendo renovable en una ocasión.

Es interesante señalar que el IFAI, al ser un órgano de la administración pública federal es un organismo que depende, en última instancia, del Poder Ejecutivo Federal a quien tiene la obligación de vigilar y de exigir el cumplimiento de la Ley de Transparencia, por lo que esta relación es muy compleja y requiere un tratamiento cuidadoso y objetivo para su correcta implementación.

El Artículo 37 establece las atribuciones del Instituto. Según Zaldívar, estas atribuciones pueden dividirse en cinco aspectos: resolutivas, reguladoras, de vigilancia, de promoción y vinculación y administrativas. En relación al aspecto

resolutivo se advierte que el IFAI es aquella autoridad que dictamina o resuelve los recursos de revisión, interpuestos por los solicitantes, al momento en que se les hace entrega de la información solicitada, o se les entrega en forma parcial, o no se le da acceso a sus datos personales o se les niega la corrección de los mismos, o no hay conformidad con el tiempo que empleó la dependencia para dar la respuesta requerida. El IFAI actúa como si fuera un tribunal administrativo, sin estar sujeto a autoridad alguna, tomando las decisiones con independencia y autonomía.

En lo que respecta a sus funciones reguladoras, el IFAI es el organismo que debe establecer los criterios para clasificar y desclasificar la información reservada y confidencial, debe conservar y utilizar los documentos y organizar los archivos. Además, debe crear los lineamientos para la custodia y protección de datos personales, y presentar del Informe de actividades al Congreso, para resolver toda posible dificultad en el cumplimiento de la Ley.

Con relación a su aspecto de vigilancia, el IFAI debe verificar que los sujetos obligados cumplan con lo establecido en el Artículo 7º y que se acaten las resoluciones que adopte el Pleno del Instituto. En lo respectivo a la promoción y la vinculación, el IFAI debe propiciar una política social más participativa, a través de la divulgación del tema en los medios de comunicación, la capacitación de los servidores públicos, la concientización del ciudadano en una cultura de la transparencia y la vinculación, por medio de acuerdos y programas, con otros organismos sociales, nacionales e internacionales que promuevan este derecho a la información. Es muy importante que el Instituto mantenga buenas relaciones con las demás dependencias y entidades federales; en función de que la ley de transparencia sea implementada con éxito, estableciendo mecanismos que reduzcan las resistencias al cambio.

En lo administrativo, el IFAI debe tender a un buen manejo de sus recursos humanos, financieros y materiales, para el logro de sus objetivos, elaborar su Reglamento interno y demás normas de operación, preparar su proyecto de presupuesto anual, designar a los servidores públicos a su cargo, y elaborar y publicar estudios e investigaciones que amplíen los conocimientos sobre la materia de esta ley.

Ya que el IFAI es un medio de control interno de cuestiones públicas, se le ha impuesto la obligación de rendir un informe anual al H. Congreso de la Unión, en el cual debe informar la situación que guarda la administración pública que depende del Ejecutivo respecto del derecho a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades, según el Artículo 29, Fracción VII.

Como podemos ver, el IFAI es un organismo federal que ha ido creciendo a lo largo del tiempo y ha ido desempeñando funciones de control y vigilancia cada vez más importantes. Una gran falencia es que no sea un órgano autónomo. Debería serlo para tener mayor capacidad e independencia en sus decisiones y acciones a desarrollar. De todos modos, es un organismo que ha venido funcionando con seriedad, eficacia y eficiencia. Constantemente, tiene presencia en los medios y convoca a la ciudadanía a fortalecer el debate público a través de las leyes de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Los Comisionados del IFAI abogan permanentemente por el acceso a la información, para que cada ciudadano pueda obtener los datos que requiere, sin necesidad de recurrir a otros medios para ello. Existe una urgencia de potenciar la participación de la sociedad y de generar una cultura de la rendición de cuentas. Los Comisionados coinciden en advertir que hay una actitud de desconfianza y de desconocimiento por parte de la ciudadanía con respecto a estos temas que son nuevos en la agenda política. Por ello, insisten en que hay que informar al público en general, sobre sus opciones y posibilidades; así como fomentar el acceso a la información por todos los medios, creando conciencia sobre el valor de la participación ciudadana y la necesidad de que actúe en consecuencia. En México, aún no se han logrado establecer las normas necesarias para que la rendición de cuentas ejerza el control y la vigilancia que debe. Si bien es cierto que ella vincula al Estado con sus gobernados, a través de la responsabilidad de cumplir con un conjunto de obligaciones contraídas con la ciudadanía, no logra otorgar la garantía suficiente para el ejercicio de los derechos democráticos fundamentales.

El IFAI y la rendición de cuentas

A través de la lectura de diversos boletines de prensa del IFAI podemos advertir que los Comisionados están permanentemente, procurando que la ciudadanía

tome conciencia de la importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Realizan una lucha constante contra el desinterés de la ciudadanía y la falta de información con la que cuentan. La rendición de cuentas, como ya lo mencionamos anteriormente, es un procedimiento de control del gobierno, un medio para vigilar y al mismo tiempo, para promover actitudes honestas y responsables.

Las tendencias internacionales tienden a promover una transparencia proactiva, generando políticas de incremento de información, que apoyen el criterio de máxima publicidad y de máxima exigencia en cuanto al comportamiento gubernamental, en favor de una correcta aplicación de las leyes y los reglamentos relativos a la transparencia y a la rendición de cuentas. Los Comisionados insisten en la urgencia de dialogar con la sociedad porque es la que demanda canales de comunicación que guíen hacia una rendición de cuentas más efectiva, brindando información gubernamental útil.

Es muy importante, e incluso es un reto enfrentado en el IFAI, el lograr un equilibrio entre facilitar el acceso a la información y el rendir cuentas sin afectar ni transgredir el derecho a la privacidad. El Instituto tiene ante sí el desafío de transparentar la gestión pública al tiempo que protege los datos personales en posesión de los sujetos obligados. Existe información reservada y confidencial que no puede ser conocida por el público en general. La información reservada es resguardada por un periodo de tiempo establecido en función de diversas razones: porque se compromete la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional, entre otras. En cuanto a la información confidencial, ésta se guarda permanentemente porque tiene que ver con los datos personales (raza, edad, estado civil, religión, nombres, dirección, datos fiscales, ideología, etcétera), que no pueden ser puestos a disposición del público en general por los riesgos posibles. Es por ello que la tarea que tiene por delante el Instituto es compleja, pero se debe tener claro que la transparencia y la rendición de cuentas están enfocadas al actuar del sujeto obligado, sin dañar la integridad o la vida de los individuos.

Otra cuestión que se debe señalar es que todavía hay muchos funcionarios que consideran que la información es de su propiedad, no aceptan que en realidad le pertenece al ciudadano. Estos funcionarios deben tomar conciencia que

no pueden escaparse e incumplir la ley y que deben entregar la información oportunamente, cuando el ciudadano se la solicite. Según los Comisionados, para que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas formen un auténtico círculo virtuoso es imprescindible la participación ciudadana, el deslinde de responsabilidades y la aplicación de sanciones o reconocimientos, según sea el caso.

A inicios del mes de septiembre de 2011, se llevó a cabo la VIII Semana Nacional de Transparencia. Ella convocó a una serie de expertos nacionales e internacionales en la materia que coincidieron en afirmar que “la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales en un régimen democrático”. El profesor Juan Francisco Escobedo, del Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos (CIDHEM), indicó que “existe ausencia de compromiso de los actores políticos con respecto a los derechos de acceso a la información y la rendición de cuentas” (IFAI, 2011a: 2). Por otro lado, en el mismo evento, Sergio López Ayllón, Secretario General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), afirmó que es conveniente fortalecer la oferta de información: “promoviendo el ejercicio del derecho de acceso a la información, facilitando los medios de acceso, y vinculando la transparencia con el resto de componentes de la rendición de cuentas”. (IFAI, 2011a: 2). Para finalizar, López Ayllón insistió en que “el reto mayor que tenemos en el horizonte, es cómo empezar a vincular los mecanismos de transparencia que hemos construido, con los mecanismos de rendición de cuentas, para darle un sentido y un aliento mucho mayor a todas las instituciones” (IFAI, 2011a: 2).

También, en el marco de la VIII Semana Nacional de Transparencia, habló la Comisionada Presidenta del IFAI haciendo un llamado a: “dar pasos fundamentales para la urgente construcción de una auténtica política de Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas” (IFAI, 2011b: 1), por lo cual se requiere de un Estado fuerte, con una sociedad organizada, participativa y con capacidad de someter a escrutinio a los poderes públicos. Consideró que para ello es necesario propiciar más educación y cultura para que los ciudadanos se sientan más comprometidos con su gobierno y le exijan cuentas tantas veces como lo deseen. A modo de conclusión, expresó su deseo de que “la transparencia y la rendición de cuentas, formen parte sustantiva de las plataformas

ideológicas de los partidos y sean banderas que enarboleden quienes buscan gobernar a los mexicanos en 2012” (IFAI, 2011b: 2).

110 **Red por la Rendición de Cuentas (RRC)**

Es interesante señalar que el IFAI forma parte de la Red por la Rendición de Cuentas, de reciente creación en México, conformada por 43 organizaciones del medio. Nace por la confluencia de diversos factores: la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional.

El primer propósito de la red es crear un contexto de exigencia social y política a favor de la construcción de una verdadera política de rendición de cuentas en México, derivado tanto de la investigación académica y periodística de excelencia, como de la más amplia divulgación y el debate abierto en torno del conocimiento y de las experiencias sociales organizadas, así como de la coordinación eficaz del trabajo entre organizaciones e instituciones públicas dedicadas a esta materia. El segundo propósito es producir, debatir, organizar y divulgar las ideas e iniciativas que resulten más favorables para la construcción efectiva de esa política de rendición de cuentas en México (RRC, 2011a: 1).

Esta organización articula y coordina a las organizaciones e instituciones públicas que han suscrito su fundación y a aquellas que se sumen al proyecto. Es un conjunto de organizaciones sociales no de individuos, que busca compartir las experiencias, los criterios, el trabajo y los recursos; con el fin de exigir y proponer una política de rendición de cuentas en México. En general, se asume que la fragmentación de esfuerzos ha sido una de las causas principales de la carencia de una política coherente y bien articulada. Por ello, son conscientes de que es necesario propiciar un diálogo constructivo y propositivo, además de compartir los conocimientos, las ideas e iniciativas de las diferentes organizaciones que componen la red, para crear un contexto de exigencia y promoción de una adecuada política de rendición de cuentas en México, articulando los esfuerzos que hoy se encuentran divididos y aislados, para conjurar la simulación y la impunidad que cobija el servicio público del país.

Recientemente se llevó a cabo el Seminario Internacional: “Hacia una política de rendición de cuentas”, en él se reunieron los integrantes de la Red por la

Rendición de Cuentas, en México, D. F. Se debatió sobre las causas que originan que México carezca de una auténtica rendición de cuentas, y una de las ideas interesantes es que “para superar el déficit de rendición de cuentas en el país no necesitamos construir más normas y dependencias descoordinadas, sino un entramado institucional articulado, concreto y con objetivos bien definidos” (RRC, 2011b: 2).

Se advierte la necesidad, de avanzar en dirección a una reforma institucional y legal que articule los principios de la rendición de cuentas, dentro del marco jurídico del país y en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Para conseguir estos fines es urgente una acción pública de la Red mejor articulada.

Al finalizar este Seminario Internacional, se llegaron a una serie de propuestas que reproducimos por considerar que así el lector tiene de primera mano la información. Luego agregamos un comentario sobre las mismas:

Primero. Determinar los contenidos mínimos que debería tener una reforma constitucional y legal para garantizar la rendición de cuentas en el país. Una reforma para armonizar y darle coherencia a los distintos sistemas de planeación, presupuestación, fiscalización, evaluación, acceso a la información y responsabilidades— que conviven en nuestro sistema jurídico, sin que hasta ahora hayan producido un verdadero sistema de rendición de cuentas.

Segundo. Diseñar el sentido y los contenidos de las instituciones que deben establecerse para conseguir que las entidades federativas y los municipios no se rezaguen ni se contrapongan al establecimiento de una política nacional para rendir cuentas, al mismo tiempo que se fortalezcan sus entramados y capacidades institucionales, a fin de que no se vuelvan en contra de ese objetivo.

Tercero. Identificar los mecanismos organizacionales y de gestión necesarios para que pueda operar una verdadera política de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, en los poderes públicos y en los organismos autónomos. Esas reformas deben incluir, además de una obligación explícita de documentar toda acción y decisión pública, al menos un sistema armonizado de contabilidad gubernamental, un sistema de gestión documental y de archivos, de mecanismos precisos de transparencia proactiva y una mejor fiscalización

del uso de los recursos públicos. Todo eso, vinculado con consecuencias claras y sancionables de la responsabilidad pública.

112) Cuarto. Mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades que vincule la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias.

Estos mecanismos deben comprender no sólo la responsabilidad individual, sino también la institucional y, de manera más amplia, la política que se ejerce a través de un voto informado.

Quinto. Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país. Ello supone reconsiderar las condiciones que garanticen su participación en la vigilancia y la evaluación de los procesos y de los resultados de la gestión pública, así como los mecanismos que aseguren que cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar una activa participación y supervisión del diseño e implementación de las políticas públicas.

Sexto. Comprometer a todos a los partidos políticos a incorporar como parte de sus valores y programas de gobierno a la rendición de cuentas como un compromiso verificable y exigible por parte de los ciudadanos. Y

Séptimo. Afirmar a la rendición de cuentas en el debate público, por todos los medios a nuestro alcance, como la condición sin la cual será imposible consolidar el régimen democrático y darle plena vigencia y efectividad a los derechos fundamentales, para conseguir una gestión pública abierta, comprometida con la pluralidad y el apego a los derechos, ajena a la impunidad y eficaz en el cumplimiento de resultados. Todo esto, en los tres niveles de gobierno” (RRC, 2011b: 3-5).

En relación con las propuestas que hemos reproducido, podemos decir que estamos seguros de que es necesario realizar una profunda reforma a nuestra Constitución dado que es conveniente incorporar en ella disposiciones que faciliten la aplicación de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la administración pública, homogeneizando los criterios a aplicar en cada institución del país, generando una política federal para rendir cuentas que se aplique en

todos los estados y en todas las entidades federales, estatales y municipales. Es conveniente que, a nivel nacional, se vayan generando mecanismos y políticas de transparencia y rendición de cuentas uniformes que se puedan y deban aplicar a los otros niveles estatales y municipales como a los organismos autónomos, con carácter obligatorio y con la finalidad de seguir los mismos lineamientos que a nivel nacional. Es importante generar una documentación de todo lo que se realiza para aplicar la rendición de cuentas a todos los niveles, con el fin de poder fiscalizar adecuadamente los resultados de la misma y aplicar las sanciones que se requieran.

También, es deseable que se conforme un sistema de responsabilidades como base para evaluar el desempeño institucional y el uso de los recursos públicos, creando conciencia de la importancia de ser honestos y correctos a la hora de rendir cuentas y de estar bien informados sobre el ejercicio de la función pública.

Por otro lado, es conveniente hacer que las organizaciones de la sociedad, en el país, cumplan un papel relevante en la vigilancia de las acciones de los demás propiciando una rendición de cuentas eficaz y oportuna, al tiempo de analizar la constitución de las mismas para determinar las condiciones que deben de tenerse en cuenta para su correcto funcionamiento e implementación de las políticas públicas.

Consideramos que es necesario comprometer a los partidos políticos en todo lo relacionado a la rendición de cuentas para que ellos mismos sean los primeros en actuar en consecuencia y, por último, sostenemos que la difusión de la misma es fundamental para generar conciencia en los ciudadanos sobre la importancia que tiene y el valor que posee para ayudar a que la democracia se consolide en el país. La rendición de cuentas es un instrumento de la democracia y sin ella no es posible instaurarla.

Los miembros de la Red se comprometen a formar grupos de trabajo para afrontar cada una de estas propuestas y encontrar los medios y mecanismos para darles respuesta, siempre guiados por la preocupación de generar un entorno de exigencia social, en aras de una política integral y coherente de rendición de cuentas para nuestro país.

Conclusión

114 Creemos, sin lugar a equivocaciones que la rendición de cuentas se ha vuelto un tema de crucial importancia y de innegables consecuencias para el gobierno mexicano. A través de este trabajo hemos pretendido manifestar las diversas aristas que presenta dicho concepto y la toma de conciencia que está generando la Red por la Rendición de Cuentas, en favor de garantizar su implantación en todo el país.

Actualmente, nos enfrentamos a conductas laxas, reflejadas en falta de información, en información incompleta, en ausencia de responsables, en falta de medios para brindar la información, en datos incompletos, en demoras en la entrega de información, entre otras actitudes que lo único que hacen es crear un clima de simulación y de falta de compromiso con el Estado. Los sujetos están *obligados* a brindar la información solicitada, no pueden caer en actitudes adversas y de falta de compromiso con el gobierno y la democracia mexicana.

La rendición de cuentas es un procedimiento que busca supervisar y restringir el poder de los funcionarios, instituciones y dependencias gubernamentales, con el fin de ayudar a su crecimiento democrático. La rendición de cuentas requiere de la democracia, sin democracia no hay rendición de cuentas. La lucha contra la corrupción es uno de los baluartes de la democracia y una correcta rendición de cuentas puede ayudar a lograr la creación de un escenario propicio para la honestidad y la responsabilidad.

Creemos que la creación de la Red por la Rendición de Cuentas es un gran avance para lograr un mayor control del poder y una manera más eficaz para generar una conciencia de compromiso con el país y con la ciudadanía. Pensamos que esta organización, tan incluyente, tiene perspectivas y propuestas muy interesantes para ayudar a que México sea un país más comprometido con su presente a partir de la conciencia histórica.

La rendición de cuentas en México requiere de una actitud ética comprometida que facilite los mecanismos para funcionar bajo la influencia de valores, cada vez más profundos que tengan por objetivo central mejorar la democracia mexicana. La rendición de cuentas es un verdadero instrumento ético porque promueve un comportamiento moral en los funcionarios públicos al

crear conciencia de que deben obrar correctamente para así poder ayudar a un mejor desarrollo político y social.

La democracia requiere de la confianza en el desempeño de las funciones de sus servidores públicos, en especial, para poder desarrollarse y crecer, sin lo cual su proceso de desenvolvimiento se verá afectado. Es por ello que afirmamos que la rendición de cuentas es un factor imprescindible para generar esa confianza en la gestión pública y por ende, consolidar la democracia. Esto lo podemos observar, por ejemplo, en la conducta del IFAI, quien, como instituto de transparencia y contralor de la rendición de cuentas, presiona al gobierno federal para que dé cumplimiento a las disposiciones oficiales en torno a cumplir con lo prescrito por la ley y, de ese modo, generar conductas más claras, más honestas y más democráticas. Los mecanismos de rendición de cuentas no son meros accesorios secundarios de un sistema democrático, por el contrario cumplen en él una función esencial. Si éstos llegan a ser débiles o ineficaces la dinámica de la sociedad democrática se resiente, por lo que las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen un papel central al dar respuesta a los intereses de sus representados. Podemos afirmar que la ausencia de rendición de cuentas como el excesivo control son contraproducentes para un buen ejercicio democrático. Se requiere un equilibrio en el ejercicio del poder que facilite el desenvolvimiento del mismo y lo torne más creíble y más seguro.

115

Bibliografía

IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos) (2011a). “Transparencia y rendición de cuentas, fundamentales en un régimen democrático, coinciden expertos”, *Boletines de prensa*, (IFAI/109/11), 7 de septiembre, disponible en: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados> (15/11/2011).

_____ (2011b). “Urge construir una auténtica política de Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas: Jacqueline Peschard”, *Boletines de prensa* (IFAI/105/11), 7 de septiembre, disponible en: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados> (15/11/2011).

Millán, Henio y Natal, Alejandro (2008). “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la *accountability* en México a través de

un modelo de agencia”, en *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense, México.

116) Natal, Alejandro (2008). “Los avances del control ciudadano: evolución de la discusión sobre la rendición de cuentas”, en *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense, México.

O’Donnell, Guillermo A. (1997a), “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Argentina.

————— (1997b), “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad*. Núm. 152, noviembre-diciembre, pp. 143-167, disponible en: <http://www.gogle.com.mx/#q=guillermo+o%27donnell+accountability+horizontal&safe=active&ei=4drJUaiFN4qdrAHs8oC4Bw&start=10&sa=N6bav=on.2,or.&fp=18b4c22e8289a973&biw=1564&bih=746>

————— (2004), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, octubre 2004, pp.11-31 en <http://recp.es/index.php/recp/article/view/246/190>

Peruzzotti, Enrique (s/f), “La política de accountability social en América Latina”, pp.2-22, disponible en www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/accountability_social1.pdf

Schedler, Andreas (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI, México.

Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, México, disponible en: <http://www.ieaip.org.mx/diplomado/descargas/r.pdf> (19/09/20011).

RRC (Red por la Rendición de Cuentas) (2011a). “Declaración de principios y bases de actuación de la Red por la Rendición de Cuentas”, disponible en: <http://www.rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=85> (14/11/2011).

————— (2011b). “Conclusiones del seminario ‘Hacia una política de rendición de cuentas’”, 22 y 23 de agosto de 2011, México D.F., disponible en:

http://www.rendiciondecuentas.org.mx/pdf/RRC_seminario_conclusiones.pdf (14/11/2011).

Zaldívar, Ángel Trinidad (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. M. A. Porrúa, México. (117

Recibido: 3 mayo de 2013
Aceptado: 28 junio de 2103

Prácticas político culturales en partidos y elecciones

JAIME CASTILLO PALMA¹

Resumen

En el presente artículo se aborda la falta de representatividad y de legitimidad de las instituciones político partidarias, base de múltiples problemas suscitados en diversos momentos de la vida política nacional o acusadamente en los procesos electorales. Entonces parece pertinente cuestionar ¿Cuáles son las causas y las consecuencias de esas carencias en las prácticas político culturales? Se hace un análisis histórico desde la formación de los primeros partidos políticos, hasta los actuales. Quiénes los fundaron y cómo se han visto los llamados efectos “chapulín” a partir de las rupturas internas de los partidos. Se analiza cómo es que se estructura el sistema de partidos actual, entre cuyas características están la representatividad, legitimidad, y una aparente exclusividad de las agrupaciones políticas. Lo anterior configura, sin duda, determinadas prácticas político-culturales en México.

Palabras Clave: partidos políticos, representatividad, legitimidad, elecciones, cultura, política.

Abstract

This paper addresses the lack of representativeness and legitimacy of partisan political institutions, based on multiple issues raised at various times of national political life or sharply in the electoral process. So it seems pertinent question. What are the causes and consequences of these gaps in cultural political practices? It is a historical analysis since the formation of the first political parties, to the current. Who founded them and how they have seen the effects called

1 Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: drjaime105@hotmail.com.

“grasshopper” from the internal party breakdown. It discusses how to structure the current party system, whose characteristics are representativeness, legitimacy, and an apparent exclusivity of political groupings. This configures undoubtedly certain political-cultural practices in México.

Keywords: political parties, representativeness, legitimacy, elections, culture, politics.

Introducción

Entendemos las prácticas político culturales, de acuerdo con Héctor Tejera², como aquellas acciones cuyos contenidos se aprenden, reproducen y modifican por la interacción entre la cultura y el poder. Por otro lado, entendemos a las instituciones político-partidarias, como las que participan en la lucha por el poder político, mediante los procesos electorales y, debemos suponer que en tanto son mediadoras entre la sociedad y el Estado, realizan prácticas político-culturales tratando de ganar la voluntad política de los ciudadanos. La idea fuerte de la ponencia de Tejera es que la interacción entre la cultura y el poder precede y da paso a la alternancia en México, contiene en su origen a las prácticas provenientes de la cultura política, heredada del partido hegemónico, las prácticas patrimoniales, autoritarias y discrecionales en la creación de partidos políticos, donde la compulsiva intención para pasar de un partido hegemónico a un sistema de partidos, acabó restringiendo los espacios de la participación política, priorizando en todos los órdenes, al actual sistema de partidos. Partidos caracterizados por una pobre representatividad e historia de participación político-parlamentaria, alejados de sus bases sociales y alejados de la sociedad en su conjunto. Su acción restringida y centrada en una acción electoral donde la ideología es sustituida por el uso de la mercadotecnia electoral, donde son preponderantes las empresas de los medios de comunicación, donde se reeditan viejas prácticas en el reclutamiento de sus bases sociales mediante el clientelismo y el corporativismo, donde se obtienen escaños mediante la compra y la coacción del voto y donde actualmente, se incorporan prácticas propagandísticas que combinan el uso de las redes sociales, el uso de empresas demoscópicas y el uso ilegal de recursos económicos e instrumentos financieros que exceden los topes y plazos de las

² Tejera Gaona, héctor. Cultura política y democracia en México, ponencia presentada en el iii Congreso Internacional de la somee, Salamanca, España, 28 de octubre de 2009.

campañas electorales. En cuanto a las consecuencias, esa falta de legitimidad y representatividad no puede ser contenida, en la medida en que las reformas a la Ley Electoral para regular nuevas y viejas prácticas de la cultura política partidaria, son propuestas y avaladas por los propios partidos políticos. Cuestión que hace un círculo vicioso, pues la compra y la coacción del voto no es un delito grave, tampoco el uso de recursos financieros ilegales, mucho menos la contradictoria relación entre las promesas electorales y las acciones de gobierno. Así todo puede resultar legal aunque sea ilegítimo.

Dos períodos en la creación del actual sistema de partidos

De los 35 partidos políticos, formalmente reconocidos desde 1929, 15 de ellos corresponden al período posrevolucionario y los 20 restantes, al período de las sucesivas reformas políticas que dieron paso a la alternancia. Por sexenios presidenciales, cinco partidos obtuvieron su registro en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), dos con Miguel de la Madrid (1982-1988), tres con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cinco con Ernesto Zedillo (1994-2000) otros cinco con Vicente Fox (2000-2006). Pero, si bien los nuevos partidos, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (lofpe), representan la mayoría (57.1%), en términos de su participación para elegir diputados federales, apenas tuvieron un promedio de participación de 1.7 en los procesos electorales durante el período 1977-2012, contra el 5.2 en los procesos de participación detectados en el periodo 1929-1976.

Históricamente, buena parte de los nuevos partidos, desde 1929 hasta 2012, se debe a defecciones y fracturas relacionadas con la exclusión de sus líderes en la nominación para puestos de elección popular, mediante prácticas político-culturales popularmente conocidas como “el dedazo” o “el gran elector”. La práctica que pretende simular la representación democrática mediante el uso del partido conocido como apéndice, satélite subordinado al partido hegemónico, y mediante la forzada inclusión temporal de partidos minoritarios de oposición. A continuación se presentan las características para cada período.

En el primer período, 1929 a 1976, donde no había cabida para la competencia electoral, de los 15 partidos registrados, tres surgieron por el rechazo a la imposición del candidato presidencial del partido hegemónico. Así tenemos al Partido Revolucionario de Unificación Nacional (prun) que en 1940 postuló a

Juan Andrew Almazán; al Partido Democrático Mexicano (pdm) que en 1946 postuló Ezequiel Padilla y a la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (fppm) que en 1952 postuló a Miguel Henríquez Guzmán³. Mientras, tres partidos surgieron por su carácter funcional, ya fuera por el reacomodo corporativo del partido hegemónico o por su uso como partidos subordinados. Tal fue el caso del Partido Socialista de las Izquierdas (psi, registrado en 1933 y 1940), del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (parm, registrado en 1954, 1984 y 1999) y del Partido Popular Socialista (pps, registrado en 1948, 1960 y 1996). Luego, tenemos a dos partidos surgidos de la oposición sinarquista de origen cristera y anticardenista, partidos a los que les fue cancelado su registro por agravios, a petición expresa del partido hegemónico. Fue el caso del Partido Fuerza Popular (pfp, 1946) y del Partido Nacionalista Mexicano (PNM, 1951). En fin, en el año 1946, encontramos el reconocimiento “temporal” de otros cinco partidos (mediante un artículo transitorio de la Ley Electoral de 1946 que permitió el registro, reduciendo la exigencia de tener 30 mil adherentes, a solo 10 mil); de los cuales sólo dos participaron en la contienda presidencial de ese año y para el siguiente proceso (1949), a los cinco se les canceló el registro (a cuatro de ellos debido a la derogación del transitorio y al Partido Comunista, acusándolo de tener relaciones con organizaciones extranjeras). Contendieron en la elección de 1946, Jesús Agustín Castro del Partido Nacional Constitucionalista (PNC, registrado en 1946), y Enrique Calderón del Partido Nacional Reivindicador Popular Revolucionario (PNRPR, registrado en 1946), ambos fueron militares y excardenistas⁴.

En suma, sólo dos de los partidos registrados, entre 1929 y 1976, se mantienen vigentes: el Partido Acción Nacional (PAN, 1946) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI desde 1946, antes PRM, en 1938 y PNR en 1929). Cabe destacar que, a la mayor parte de los partidos políticos a los que se negó su registro, fueron considerados clandestinos y no fueron registrados sino hasta la reforma

3 En nuestro recuento no consideramos al Partido Nacional Anti Reelectionista (pnar), cuyos orígenes se remontan a la época prerrevolucionaria, fundado en 1909 que participó en la elección presidencial de 1910, con la candidatura de Francisco I. Madero. Como es sabido, en la elección federal de 1929, el pnar designó a José Vasconcelos como su candidato presidencial, quien contendió contra Pascual Ortiz Rubio, primer candidato del pnr.

4 No participaron en la elección, el Partido Comunista Mexicano (pcm, registrado en 1946), el Partido Demócrata Revolucionario (pdr, registrado 30 de mayo de 1946), ni el Partido Unificación Revolucionaria (pur, registrado en 1946).

electoral de 1977. No hacemos mención de ellos en este breve recuento aunque hayan sido relevantes en éste período de la escena política nacional.

En el segundo período, 1977-2012, la creación de los 20 nuevos partidos políticos coincidió con frecuentes crisis económicas, álgidos movimientos sociales y movimientos guerrilleros a los que se pretendía dar cauce mediante la participación electoral. Además, la creación de nuevos partidos también coincidió con necesidades del Estado, surgidas del cambio de modelo económico, referentes a generar una percepción de participación y observancia democrática que necesitaba la promoción de acuerdos y tratados comerciales internacionales, en el marco de una economía globalizada⁵. Así, en ese contexto, de conflictos y necesidades de institucionalización de la acción política, se suman a las anteriores prácticas político-culturales nuevas prácticas patrimoniales, discrecionales, pragmáticas y de simulación en la creación de nuevos partidos, mismas que prefiguran y definen el funcionamiento del actual sistema de partidos políticos y de la competencia electoral.

Durante el período de 1977-20012, fueron fundados siete partidos por ex miembros del pri, cinco de ellos como resultado de defecciones y rupturas debido a la imposición de candidaturas mediante la práctica del dedazo en la selección del candidato presidencial. Se trata del Partido Social Demócrata (psd, fundado por Manuel Moreno Sánchez, registrado en 1980), del Partido de la Revolución Democrática (prd, registrado en 1989, luego de numerosas fusiones y adhesiones de diversas organizaciones y partidos, fundado por Cuauhtémoc Cárdenas), el Partido del Centro Democrático (pcd, fundado por Manuel Camacho Solís, registrado en 1999), del Partido Convergencia, luego denominado Movimiento Ciudadano (mc, fundado por Dante Delgado, registrado en 1999) y del Partido Nueva Alianza (panal, fundado por Elba Esther Gordillo, registrado en 2005). Otros dos partidos, creados por ex miembros del pri, y apoyados gubernamentalmente para obtener su registro son: el Partido Verde Ecologista de México (pvem, fundado por Jorge González Torres, registrado en 1991) y el Partido Liberal Mexicano, identificado con la masonería (plm, fundado por Salvador Ordaz Montes de Oca, registrado en 2003). Se podría destacar que de estos siete partidos fundados por ex priistas, cuatro se mantienen en la arena electoral.

5 Castillo Palma, Jaime. El comportamiento político y la calidad de la democracia mexicana en un entorno globalizado, ponencia presentada en el iii Congreso Internacional de la somee, Salamanca, España, 28 de octubre de 2009.

Luego, encontramos 13 nuevos partidos cuya creación emana de la intención de encauzar los movimientos sociales a la lucha político-electoral, apoyados en prácticas político-culturales que a la vez pretenden simular participación y observancia democrática, se convierten en perversa forma de contener las bases sociales de los movimientos populares convertidos en partidos (por lo regular de manera clientelar y corporativa). Estos nuevos partidos tienen su origen en organizaciones identificadas con movimientos urbano-populares y de izquierda de variada índole ideológica.

De estos partidos, dos son señalados por haber recibido apoyo de mandatarios priístas como el Partido Socialista de los Trabajadores, luego nominado Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Partido Cardenista (pst, pfcrn y pc, fundado por Rafael Aguilar Talamantes, registrado en 1978, 1996, pierde registro en 1994 y 1997) que fuera apoyado por Luis Echeverría⁶; así como el Partido del Trabajo (pt, fundado por Alberto Anaya, registrado en 1991), apoyado por Carlos Salinas de Gortari⁷ en su intención de contener los movimientos populares, en el marco de la “representación y la lucha electoral”.

Enseguida tenemos a tres partidos que mediante la fusión y la cesión de registro dieron origen a nuevas organizaciones partidarias. Es el caso del Partido Mexicano de los Trabajadores (pmt, fundado por Heriberto Castillo, registrado en 1974) unido al psum en 1987 (además del Partido Comunista Mexicano, pcm, clandestino desde 1919, “temporalmente” registrado en 1946 y en 1978) para conformar el Partido Mexicano Socialista (pms, registrado en 1987). De la unión de todos estos partidos se creó el Partido de la Revolución Democrática (prd, registrado en 1989) mediante la cesión del registro del pms. Un partido más, surgió de una escisión en el prd, el Partido Democracia Social (pds, fundado por Gilberto Rincón Gallardo, registrado en 1999, que pierde su registro en el año 2000).

Finalmente, siete partidos de nueva creación perdieron su registro por no lograr el mínimo de votos requeridos. Se trata del Partido Demócrata Mexicano

6 “No tenemos cola que nos pisen; nada le debemos a le ni a jlp’ : Aguilar Talamantes”, Óscar Hinojosa, en Revista Proceso, Núm. 616, cisa, 22 de agosto de 1988, pp. 10-12. Y Raúl Rodríguez Cortés, “Gran angular. El maestro de la traición y su legado”, en El Universal, 29 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/74760.html>

7 Ismael Romero, “Anaya y la sombra salinista”, en El Universal, 14 de enero de 2000. disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=12679&tabla=nacion

(pdm, registrado en 1978, 1991, 1993 y 1996 que perdió el registro en 1988, 1991, 1994 y 1997); el Partido Revolucionario de los Trabajadores (prt, registrado en 1982 y 1991, su registro lo perdió en 1988 y 1991); el Partido Alianza Social (pas, registrado en 1999, perdió su registro en 2003); el Partido de la Sociedad Nacionalista (psn, registrado en 1999, el cual perdió registro en 2003); Partido México Posible (pmp, registrado en 2002, pierde registro 2003); Partido Fuerza Ciudadana (pfc, registrado 2002, pierde registro en 2003) y del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (pasdc, registrado en 2005, pierde registro en 2009).

La aparición de nuevos y minoritarios partidos, durante el segundo período, fue posible gracias al Registro Condicionado (a la obtención de un mínimo de la votación total) para dar cauce a la participación de movimientos urbanos, estudiantiles y sindicales en la contienda electoral. Esto explica que durante el segundo período, nueve partidos fueron registrados bajo esta figura legal que apareció de 1977 a 1988 e hizo posible el registro del pcm, pdm y pst en 1978, el psd en 1981, el prt en 1982 y el pmt en 1984. Luego desaparece esta figura para reaparecer de 1990 a 1995 y hacer posible el registro del pt y pvem en 1990 y del pps en 1996 como último partido que contendió bajo esta figura, pues desapareció desde 1996. Así, mediante el registro condicionado, sólo dos partidos lograron mantener su registro, el pt y pvem.

Es relevante la pobre participación electoral de los nuevos partidos registrados pues, en el período 1977-2012, el 60% de ellos (12 partidos de 20) solo lograron participar en dos procesos electorales (40% de los nuevos partidos en un solo proceso y 20% en dos procesos). También se puede observar la pobre importancia de los partidos minoritarios, entre 1979 y 2012, a través del número de diputados federales electos por mayoría relativa para cada partido: o del panal, 11 del mc, 12 del pt, 23 del pvem, frente a los partidos mayoritarios: 347 del prd, 629 del pan y 2547 del pri.

En suma, el actual sistema de partidos se constituye de siete partidos. Dos provienen del primer período, el pri (antes pnr y prm, 1946) y el pan (1946). Mientras cinco partidos provienen del segundo período, el prd (1989), el pvem (1991), el pt (1991), Movimiento Ciudadano (antes Convergencia por la Democracia, 1999) y el panal (2005). Las prácticas político-culturales que dieron origen a las bases sociales de estos partidos provienen del corporativismo

y del clientelismo, en tanto, los partidos minoritarios han subsistido funcionando como apéndice o satélite de los partidos mayoritarios, mediante el registro condicionado, la representación proporcional y las alianzas o coaliciones electorales⁸ a través de la práctica político-cultural de las cuotas de poder concertadas a través del caudillismo.

Preeminencia y exclusividad del actual sistema de partidos

Las constantes reformas electorales, desde 1977 a 2012, no sobra insistir, han ido cambiando de acuerdo a los conflictos surgidos de la intención de institucionalizar la observancia democrática y de tratar de paliar el descontento y la crisis de participación, representación, legitimidad e inequidad (recordemos que, en el año 1976, no hubo rival para el pri en la elección presidencial). En consecuencia, las tensiones suscitadas entre el partido hegemónico y los partidos que disputan el poder, han tenido grandes repercusiones para el marco legal que rige los procesos político-electorales que preceden y dan paso a la alternancia, de los cuales obtienen la preeminencia y exclusividad que actualmente tiene el sistema de partidos políticos.

Cabe destacar que del reconocimiento constitucional a los partidos políticos como entidades de interés público, derivan prerrogativas de índole financiero con presupuesto público, modificaciones sustanciales al registro condicionado que da cabida a nuevos partidos políticos, modificaciones a la representación proporcional en las cámaras de diputados y senadores y modificaciones al acceso a los medios masivos de comunicación. Reformas tan importantes como la concerniente a la creación de organismos que regulan la actividad de los partidos y la calificación de las elecciones. Veamos.

1) Hasta el año de 1963, los partidos políticos no recibían prerrogativas y su medio de financiamiento provenía de sus afiliados. Su primera prerrogativa, de 1964 a 1976, fue exentarles los impuestos. Es decir, el financiamiento público a los partidos inició, de 1977 a 1986, cuando los partidos son reconocidos como entidades de interés público (especificado en un agregado al Artículo 41 de la Constitución Mexicana, en 1977), aunque no se describen los montos para el

8 A partir del año 2000 se dio un incremento en la tendencia a la formación de coaliciones; el pvem, gracias a las coaliciones ha logrado colocar a 86 de los 104 legisladores (78% de representación proporcional) que ha tenido desde su creación.

desarrollo de sus actividades. Posteriores reformas especifican ya esos montos y sus modalidades. Entre 1987-1989, fue con base en un costo mínimo de la campaña para repartir proporcionalmente, de acuerdo a votos y escaños, según la votación obtenida. Entre 1990-1992, de acuerdo a un cálculo del valor unitario del voto (vuv), con base en un estimado del costo de la campaña electoral de diputados; entre 1993-1995, prevalece el cálculo anterior, agregando el 5% del vuv para el desarrollo de los partidos políticos, se define que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado y se prohíbe solicitar créditos a la banca y recibir aportaciones o donativos religiosos, privado o de cualquiera de los tres niveles de gobierno. Entre 1996 y 2006 se redefinió el modo en que se va a repartir, duplicando la bolsa para el año de elección presidencial. El cambio radical al financiamiento público anual de los partidos políticos para sus actividades ordinarias, ocurrió en el período 2007-2012, y se definió al multiplicar el 65% del salario mínimo vigente en el d.f por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral⁹. Dicho cambio buscó disminuir los recursos otorgados a los partidos, siendo el rubro para gastos de campaña el que se redujo sustancialmente. Entonces, si observamos los cambios de las prerrogativas financieras y los altibajos del financiamiento público para cada partido, se refleja tanto el interés por subsidiar la incorporación de nuevos partidos, como la intención de preservar la hegemonía del partido mayoritario, toda vez que ha obtenido mayores recursos al contar con mayor número de votos y candidatos electos a lo largo de todo el período¹⁰ (Ver Gráficas 1, 2, 3 y 4). Además estas reformas reflejarían también el aumento creciente de los recursos legales, en la medida que existe mayor concurrencia, así como la intención de contener el acceso a recursos prohibidos. No obstante, se acumulan los conflictos por el

9 Se reparte de acuerdo a la votación de cada partido en un 70% y en un 30% de manera equitativa, destinando el 2% para educación y capacitación política, investigación socioeconómica y tareas editoriales, el 3% para actividades ordinarias permanentes. Además, en campañas presidenciales los partidos recibirían 50% adicional y 30% para renovación de la Cámara de Diputados (Art. 49 de la Reforma al cofipe de 1996).

10 Observamos tres períodos en el comportamiento de los recursos destinados al financiamiento de los partidos políticos, el primero va de 1992 a 1996, con un crecimiento moderado en las subvenciones, en promedio se entregaron 104.4mdp anualmente a cada partido. El segundo, que va de 1997 a 2006, se caracterizó por el incremento acelerado de los recursos, promedió 514.7mdp por año, es decir, un crecimiento de un período respecto al otro de 392.7%. El tercer período, de 2007 a 2012, es una fase de cierta estabilidad, el financiamiento en estos 6 años ha crecido en promedio 2.6%; además anualmente, se han otorgado a los partidos 450.1mdp, lo que representa un 13% menos que durante el segundo período.

uso ilegal de recursos económicos e instrumentos financieros que exceden los topes y plazos de las campañas electorales. Es el caso, entre otros, de fondos ilegales utilizados mediante prácticas político-culturales de simulación como el Pemexgate, los Amigos de Fox, las tarjetas de prepago Soriana-Monex, etcétera. Pero además, para algunos de los partidos minoritarios, haber mantenido el registro es sinónimo de mantener sus prerrogativas financieras y éstas, a su vez, son un medio indeseado que permite fungir a las instituciones partidarias como una actividad rentable que a veces, funciona como empresa familiar¹¹.

2) Los cambios a las reformas electorales referentes a la representación proporcional, al registro de nuevos partidos y a la calificación de las elecciones, expresarían las contradicciones para mantener la mayoría del partido hegemónico pero, a su vez, fomentarían la creación del sistema de partidos. Es justo durante este proceso que se les dio la preeminencia que hoy tienen. Esta característica comienza con la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos (1946), avanza con la creación de la figura del “diputado de partido” (1963), sigue con el aumento de cien curules en la Cámara de Diputados para dar paso a la representación proporcional, pero modificando el colegio electoral y estableciendo dos modalidades de registro de partidos: el definitivo requería 65 mil afiliados y el registro condicionado que sólo requería tener una corriente de opinión con base social pero sin límite de afiliados (lfoppe, 1977)¹², después surgió la introducción del criterio de representación proporcional para la conformación de la Comisión Federal Electoral (con el Secretario de Gobernación a la cabeza), la creación del Código Federal Electoral, se agregaron cien curules más a la Cámara de diputados y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987). En fin, se duplicó la Cámara de Senadores introduciendo la representación proporcional (1990), se creó el Instituto Federal Electoral (ife, 1990), el Tribunal Federal Electoral (trife, 1990), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (cofipec, 1990) y se estableció la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (fepade, 1994).

11 Casos conocidos son el pvem, el panal y el psn. Sobre este último, remitimos la consulta de Miguel Ángel Granados Chapa: “Familia Riojas Simental”, en *El Siglo de Torreón*, 25 de abril de 2003, disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/28881.html> (15/08/2012).

12 Para obtener el registro de “partido político”, entre 1946 y 1953, se requería tener 30 mil afiliados, aumentó a 75 mil en 1954 y a 65 mil entre 1973 y 1995. De 1996 a 2002, se requería .13% del padrón electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la fecha de solicitud del registro que, en 1996, representaría 61,724 afiliados y que, entre 2003 y 2012 aumentó al .26%; es decir 219,608 afiliados para obtener registro. (Larrosa, 2005 y cofipe, 2003).

Pero, aún en 1994, la figura del partido hegemónico era perceptible porque el Consejo del ife todavía estaba presidido por el Secretario de Gobernación. Para 1996 la correlación de fuerzas había cambiado y las posteriores reformas electorales redistribuyeron la representación proporcional, el tope de diputados por partido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996), el ife ya no estaba presidido por el Secretario de Gobernación y el partido hegemónico había perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (1997). En suma, la permanencia de los partidos, según Estévez, Magar y Rosas, durante todo ese proceso se refleja a través de la:

Participación en los debates internos del ife (Los Consejeros de partido tuvieron voz y voto hasta 1994, posteriormente sólo tuvieron voz).

Facultad de introducir asuntos en la agenda del instituto (al tener voz al interior del consejo, cada representante partidista puede introducir los temas que le sean asignados desde la cúpula partidista).

Derecho a impugnar cualquier decisión del ife ante el Tribunal Electoral.

Control sobre el presupuesto (y su ejercicio) de la autoridad electoral (El control del presupuesto quedaba sujeto a aprobación del Congreso de la Unión, es decir, de las disputas entre los grupos parlamentarios).

Designación directa de algunas posiciones clave (como la del Consejero Presidente o el contralor del Instituto, por ejemplo).

Capacidad para delimitar los alcances de esa autoridad a través de reformas legislativas (se puede ejemplificar a través de la más reciente reforma electoral en la que legalmente, el Consejero Presidente, a pesar de que no había incurrido en faltas que ameritaran una destitución, ésta se resolvió, a través de nuevas reformas al cofipe¹³).

Una de las prácticas culturales heredadas del partido hegemónico es la que produce una simbiosis entre el partido, la administración y los órganos encargados del ordenamiento y regulación del Estado, en donde el partido está al servicio

13 Aguilar Rivera, José Antonio, "Así lo viví, de Luis Carlos Ugalde", en *Letras Libres*, Núm. 120, ciudad de México, Vuelta, diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/libros/asi-lo-vivi-de-luis-carlos-ugalde> (15/10/2012).

del Estado y viceversa (Cervantes y Corrales, 1987: 55). Esta práctica político-cultural, la de cuotas y lealtades, la mencionamos porque, como se dijo líneas arriba, a partir de la promulgación de la lfopee y hasta la fecha, los organismos involucrados en la organización y calificación de los procesos electorales, quedan sujetos a las disposiciones que hacen los partidos políticos a través de sus representantes en las Cámaras. Lo que deja ver la influencia que los partidos políticos ejercen sobre el ife. Por eso, Estévez, Magar y Rosas plantean que: “lo extraño, lo inexplicable, lo ingenuo, sería que los miembros del Consejo General no exhibiesen afinidad ideológica con sus patrocinadores ni votasen de manera predecible ante conflictos irreconciliables en materia electoral”.¹⁴

3) En fin, los cambios legislativos en materia de acceso a los medios de información, a la fiscalización de recursos y en la resolución de quejas y conflictos, con el afán de regular la intervención de actores vinculados al empresariado y reducir los márgenes de acción de los medios de comunicación masiva (que además de haberse llevado la parte del león, por lo que se refiere al costo de las elecciones, se han constituido en poderes fácticos con amplio poder de manipulación). Las prerrogativas referentes al acceso a los medios de comunicación antes de la alternancia no eran relevante y actualmente no se podría explicar el cambio en las prácticas político-culturales sin sus modificaciones. Modificaciones a la legislación sobre el acceso a medios, iniciaron autorizando a las concesionarias de radio y televisión para pagar sus impuestos en especie, de ahí se toma el tiempo para partidos políticos (1969-1972), sigue al otorgar 10 minutos quincenales durante las campañas electorales (1973-1976), prosigue otorgando al mes dos horas mínimo y cuatro máximo (1977-1986), continúa dando 15 minutos mensuales por partido, incrementados en tiempos de campaña electoral (1987-1989) y concluye (todavía como permuta de impuestos a las concesionarias), incrementado el tiempo pero distribuyéndolo por partido de acuerdo a la votación obtenida (1990-1992). Luego, se da un importante giro legislativo al permitir la compra de espacios en radio y televisión como facultad exclusiva de los partidos políticos –misma que no fue respetada–, monitoreos por parte del ife y se acuerda suspender la propaganda gubernamental 20 días antes de la elección (1990-1992). A partir de esto se aumentan los recursos públicos para que los partidos compren propaganda en los medios, limitada a 250

14 Estévez, Magar y Rosas, “ife: la casa de la partidocracia”, en Nexos, abril, 2009. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=291> (15/10/ 2012).

horas en radio y 200 horas en televisión para campaña presidencial y la mitad en elecciones intermedias, señalando que se debe transmitir en los horarios de mayor audiencia y permitiendo que el ife compre promocionales con duración de 20 segundos para también distribuirlos entre los partidos políticos, siguiendo las pautas de la publicidad comercial –spot market–, abandonando así la difusión de propuestas programáticas que den orientación al voto (1996-2006). En fin, luego de agudos conflictos, los espacios en los medios no se pagan y se restringen, a 41 minutos diarios para los partidos políticos (70% distribuidos de acuerdo con la votación obtenida), 7 minutos para el ife (quien se encarga de la distribución de los espacios), se suprime la obligación de difundir la plataforma electoral de los partidos y se prohíbe a partidos, dirigentes, candidatos, simpatizantes, militantes, afiliados o personas físicas la contratación de espacios en los medios que puedan influir en las preferencias electorales (2007-2012). Es decir, a partir de los años noventa se instituye la mercadotecnia electoral como práctica político-cultural para ganar el voto ciudadano.

En suma, las reformas que permitieron aplicar un creciente financiamiento público a los partidos registrados no evitó inequidades y conflictos en la contienda electoral, tampoco logró evitar opacidades en el manejo de los recursos, al no ser adecuadas para contener la introducción de recursos ilegales y fraudulentos. Igualmente, las reformas que dieron acceso a los flamantes partidos opositores a las Cámaras, mediante la representación proporcional, pero sin que se perdiera el control de la calificación electoral del partido antes hegemónico y ahora mayoritario, condujeron a dar cada vez más preeminencia y exclusividad al actual sistema de partidos. Así, las reformas que permitieron la constitución de los órganos que regulan a los partidos y califican las elecciones, quedaron sujetos a la correlación de fuerzas impuestas al interior del sistema de partidos resultando, por eso mismo, órganos disfuncionales y desestructurados. En fin, las reformas que dieron paso a la institucionalización de la mercadotecnia electoral, consolidaron las estrategias electorales basadas en la práctica político-cultural-mediática, centrada en el cultivo de la imagen de los candidatos y el vacío de los contenidos ideológicos y programáticos. Todos estos factores causaron un grave problema de representatividad y legitimidad que abordamos enseguida.

Representatividad y legitimidad

131) Es conocido en el contexto de la alternancia y la compulsiva intención que para pasar de un partido hegemónico a un sistema de partidos, se generaron expectativas y percepciones de cambio. Sin embargo, el pasaje que va de las promesas electorales a las acciones de gobierno no es asequible ni claro para el electorado. Las limitaciones son diversas e impactan en la cultura política en múltiples sentidos en cuanto a representatividad, legitimidad, prioridad, pertinencia y consistencia de lo propuesto en las campañas electorales pues en la práctica, ya como acciones de gobierno, se impone la discrecionalidad, el libre arbitrio o la omisión. Actualmente persiste el desencanto¹⁵ y también los problemas de representatividad y legitimidad. Problemas diversos que se expresan en diferentes momentos de los procesos electorales. Aquí abordamos sólo las prácticas político-culturales, ligadas a la validación de los procesos electorales, las prácticas referentes a los políticos que constantemente, cambian de partido o de cargo y que terminan representándose a sí mismos y a las prácticas empleadas en el marco de la acción electoral. Veamos sucintamente.

El carácter fallido de la validación de los procesos electorales y de la regulación de los partidos está relacionado con el carácter disfuncional y la falta de sincronización de las instituciones involucradas.

El ife (órgano constitucional autónomo), organiza las elecciones, sanciona las infracciones al cofipe y revisa el manejo de los recursos para los partidos políticos, revisa el manejo de los recursos pero tarda 60 días en hacerlo y, lo más importante, tipifica, por separado, al infractor del partido político al que pertenece y nunca ha utilizado el retiro del registro a ningún partido político (como mencionamos más arriba, los tres partidos a los que se retiró su registro corresponden al período postrevolucionario anterior a la alternancia).

El tepjf (depende del Poder Judicial de la Federación), califica las elecciones, declara quién gana la Presidencia de la República y recibe controversias e impugnaciones contra el ife, derivadas de infracciones al cofipe, pero NO investiga delitos.

15 Berman, sabina, "La reconstrucción del Laberinto", en Nexos, 1de julio de 2012, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102768> (31/ 08/2012).

La fepade (que depende de la pgr), no sanciona violaciones establecidas en el cofipe sino sanciones derivadas del Código Penal Federal (cpf), tampoco sanciona a los partidos, solo sanciona a los ciudadanos que hayan cometido delitos concernientes al derecho al voto, para ello abre averiguaciones previas pero no establece plazos para resolver esos delitos y, sobre todo, ningún delito electoral es considerado grave en el cpf¹⁶.

Por lo tanto, estas instituciones involucradas en la regulación de los partidos y la validación de las elecciones, resulta disfuncional al no establecer sincronía en su acción. Por un lado, el tpjf no investiga delitos, por otro lado, el ife sólo sanciona delitos establecidos en el cofipe y, en fin, la fepade, que sí investiga los delitos electorales, se limita a lo que establece el Código Penal federal, no en lo establecido por el cofipe. Resultando entonces, que estas instituciones carecen de sincronía, en concordancia con los tiempos de la acción electoral y carecen de compatibilidad en su forma legal para resolver infracciones, delitos, impugnaciones y controversias pues participan en diferentes momentos del proceso electoral y además no tienen continuidad administrativa. Cuestión que genera el descrédito de las instituciones involucradas y un grave desacuerdo expresado en una enorme cantidad de conflictos.

De estos conflictos queremos destacar que, de los 121,680 asuntos resueltos por el tpjf, entre 1996 y 2012, la inmensa mayoría corresponden a la protección de los derechos político electorales (80.9%) y, en mucho menor medida, a los correspondientes a la revisión constitucional electoral (7.1%), y a los asuntos cuya intención es solicitar la facultad de atracción de la Sala Superior del Tribunal Electoral (4.5%). Igualmente, queremos hacer notar que estos asuntos se concentraron en el año 1997 y, de manera mayoritaria, en los años 2009, 2011 y 2012, momento de mayor concurrencia y prácticas ilegales que exhibe, de manera contundente, el fallido sistema de validación electoral que acompaña a la alternancia. Por su parte, la fepade, desde su creación y hasta el año 2009, ha perseguido alrededor de 11 mil delitos. De los delitos que se

16 La fepade se rige por el Código Penal Federal (Artículos 401 al 408 y del 411 al 413), para señalar los delitos electorales que son de su competencia, los cuales se persiguen de oficio y únicamente pueden cometerse de manera dolosa pero ninguno está considerado como grave. Las sanciones incluyen penas de prisión en el rango de 6 meses a 9 años, suspensión de derechos políticos y multas económicas. pgr. Delitos electorales, disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Electorales/Delitos%20Electorales.asp> (08 2012).

denuncian y que además son consignados, el 83% tiene que ver con el robo, sustracción y en su caso, alteración de la credencial para votar con fotografía (se considera que este delito no tiene la finalidad de alterar el sistema electoral o incidir de manera negativa en los procesos electorales, sino que da origen a delitos de otra índole, como el fraude). Por otro lado, tenemos que sólo el 15% de los delitos está estrictamente vinculado con asuntos relativos a la compra y coacción del voto, diversas modalidades del fraude electoral, así como el apoyo ilegal de gobernantes o funcionarios a candidatos y a campañas electorales.¹⁷

La regulación de los partidos políticos que realizan prácticas ilegales o fraudulentas no es severamente sancionada. Por esta razón queremos hacer notar que las sanciones impuestas a los partidos políticos, entre 1997 y 2011, derivadas de la revisión de sus informes anuales sobre el origen y destino de los recursos recibidos como prerrogativa financiera son insignificantes (2.5% en promedio), respecto al total del financiamiento otorgado para actividades ordinarias y específicas. Incluso en los años en los cuales se aplicaron las multas más altas, 2003, 2004 y 2006, siguió siendo insignificante el monto pues representaba el 5% de su financiamiento anual, (entre 1997 y 2000, y en el año 2009 ni siquiera fueron del 1% de su financiamiento anual). Comportamiento similar tienen las insignificantes sanciones que, entre 1997 y 2011, se aplicaron por irregularidades en el uso de los recursos de gastos de campaña de los partidos políticos, toda vez que representan el 6.58% del financiamiento total otorgado para este rubro. En los años electorales de 1997 y 2000, las sanciones fueron mínimas, el 0.29% y el 1.3% respectivamente, a pesar del cúmulo de denuncias. En los años 2006 y 2009, las multas equivalieron a un poco más del 4% del financiamiento anual y solo en el año 2003 fueron del 14.9%, en este año, el monto total de las sanciones fue alto, en comparación con los otros años, a pesar de que el tepjf redujo los montos de las sanciones de cada partido, excepto la del Partido de la Sociedad Nacionalista (psn). En promedio, el total de las sanciones disminuyó 13.9%. Los partidos con mayores montos por sanciones en todo el período, 1977-2011, son: prd, 24.9%, psn, 19.2%, pt, 17.9%, pan, 12.2%, pri, 10.1%, mc, 7.8% y panal, 2%, el resto de los partidos tienen sanciones inferiores al 1.6%. No obstante, respecto a las infracciones cometidas por los partidos políticos, el cofipe, señala sanciones: 1) amonestación pública; 2) multa de hasta diez mil

17 Vargas Valdez, José Luis. Crimen organizado, narcotráfico y delitos electorales. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/29.pdf>. (16/08/2012).

días de salario mínimo general vigente para el df; 3) reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público, y en los casos de infracción a topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso; 4) interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral transmitida dentro del tiempo asignado por el Instituto; 5) suspensión parcial de las prerrogativas de acceso a Radio y Televisión cuando denigre a las instituciones y a los partidos o calumnie a las personas se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se duplica y 6) la cancelación de su registro como partido político en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y del cofipe, especialmente, en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.

En suma, la validación de las elecciones y la regulación de los partidos oscila entre prácticas político-culturales omisas en materia de controversias e impugnaciones sobre actos ilegales o fraudulentos y, entre prácticas complacientes respecto a la regulación de los partidos. (Ver Gráficas 5 y 6).

Respecto a la carencia de representatividad y legitimidad de la llamada “clase política”

Abordamos las prácticas político-culturales de tráfugas y trepadores que ejercen la reelección solapada, toda vez que son ejemplo obligado. Nos referimos a tráfugas y trepadores políticos (“chapulines”) que saltan de una legislatura a otra, muchas veces, sin concluir el período para el que fueron electos (existen casos representativos en Guadalupe, Nuevo León y Chiapas)¹⁸ y se incluye aquí también a aquéllos que cambian de un partido político a otro. Muchos de los militantes de los actuales partidos políticos son resultado del transfuguismo político (proveniente, en su mayoría, de rompimientos con el pri o del partido que no los registra para puestos de elección). Práctica que se acrecienta en el contexto de la alternancia, con la pérdida de la presidencia de la República por

18 Son miles de votos los que les llevan al cargo, pero, argumentando una decisión personal, pueden abandonar sus funciones en el momento en el que desde sus respectivas cámaras, les sea otorgada una licencia. “Indignada, alcaldesa en N.L. retoma su cargo”, en *Excelsior*, 9 de marzo de 2012, disponible en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=tendencia-lo-mas-leido&cat=412&id_nota=816922 y “Con amparos buscan frenar a legisladores ‘chapulines’ en Chiapas”, en *Revista Proceso*, 30 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=302820> (10/2012).

parte del pri, ya evocada en el primer apartado de este texto. Pues al perder la presidencia se terminaba el período del “presidencialismo”, causando disputas y rompimientos (y su caída al tercer lugar en elección presidencial del 2006), lo anterior permitió alimentar a los otros partidos contendientes no sólo con candidatos, sino también con prácticas políticas aprendidas en el seno del pri. Así atestiguamos que muchos aspirantes que buscan puestos de elección popular, piden licencia para dejar el cargo, militan en un partido pero son postulados por otro, solicitan suspensión temporal de militancia, declinan a favor de otras candidaturas, fundan sus partidos para autopostularse, aceptan ‘invitaciones’ de otros partidos para participar en los procesos, pasan de diputados plurinominales a senadores plurinominales o viceversa, señalan estar decepcionados del partido que representan y renuncian, firman convenios de adhesión a campañas de candidatos de otros partidos en nombre de la democracia. Así tenemos algunos ejemplos:

Cuadro 1

Los tráfugos por cambio de partidos

Ruth Zavaleta Salgado	PRD a PVEM	LX, LXII	
Ricardo Monreal Ávila	PRI a PRD a PT a MC		LXI
Porfirio Muñoz Ledo	PRI a PRD a PARM a PT	LVII, LXI	
Manuel Camacho Solís	PRI a PCD a PRD	LIX	LXII
Manuel Bartlett Díaz	PRI a PT		LX, LXII
Alfonso Sánchez Anaya	PRI a PT	LVI	LVIII
Rafael Moreno Valle Rosas	PRI a PAN a COALI- CIÓN	LIX	LX

Fuente: elaboración propia

Así como el tráfuga político, encontramos al “chapulín” político que salta de un cargo a otro o de una legislatura a otra. A pesar de que en la actualidad esta práctica puede ser confundida con el transfuguismo, éste último se refiere más bien al mantenimiento de representantes, la práctica político-cultural de cuotas y lealtades.

Cuadro 2

Trepadores, legisladores chapulines, del mismo partido

NOMBRE	PARTIDO	DIPUTADO	SENADOR
Javier Corral Jurado	PAN	Lvii, lxi	lviii
Pablo Gómez Álvarez	PRD	Lvii, lix	lxi
Josefina Vázquez Mota	PAN	Lviii, lxi	
Beatriz Paredes Rangel	PRI	Li, liii, lviii, lix, lxi	lvii
Manlio Fabio Beltrones	PRI	Lix, lxi	

136

Fuente: elaboración propia.

En 2012, se hacía notar que de 122 políticos tráfugas y trepadores chapulines solo 103 habían pedido licencia y que, quienes estando en una cámara se pasaban a otra eran: 47 del pri, 43 del pan, 11 del pvem, 9 del prd, 7 del pt y 5 del panal. De 122 legisladores que buscaban mantenerse en el Congreso, 72 diputados querían ser Senadores y 50 Senadores querían ser diputados¹⁹.

La carencia de representatividad y legitimidad también alcanza a quienes usan la nominación a la representación proporcional para premiar, obtener inmunidad, obtener premios de consolación, aunque, también, a quienes usan la cuotas de género para permutar a varones en esos puestos reglamentados para la representación de la mujeres (cofipe, 219). Concluye al respecto, el Comité Ciudadano para la Observación Electoral que en la práctica, la cuota de equidad de género es una simulación, pues se relega a las mujeres a distritos en donde los partidos tienen menores posibilidades de ganar, por ello: “Persisten opacidad y prácticas antidemocráticas y discriminatorias en los partidos políticos”²⁰. Obviamente faltarían ejemplos sobre las carencias de representatividad y legitimidad electoral pero no podemos cerrar este apartado sin referirnos a las prácticas que ocurren en el mismo proceso electoral.

19 Robles De la rosa, leticia. “México: 122 políticos chapulines buscan nuevo hueso; sólo 103 pidieron licencia” en Puebla en línea, 10 de abril de 2012. Disponible en línea en: http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=24179:m%C3%A9xico-122-pol%C3%ADticos-chapulines-buscan-nuevo-hueso-solo-103-pidieron-licencia (24/10/ 2012).

20 Ver: <http://www.comiteconciudadano.org/>

Las prácticas político culturales más recurrentes las encontramos a lo largo de los procesos electorales. Estas ocurren:

137) En la selección de candidatos; donde hallamos el adelantamiento ilegal de precandidatos fuera de período de campaña y además, uso de financiamiento fuera de prerrogativas mediante desvío o uso ilegal de recursos públicos.

En las precampañas electorales; refieren al uso del conflicto preelectoral para promocionar imagen, uso de la función pública con fines promocionales, ambos, mediante el uso de los medios de comunicación.²¹

En la promoción del voto; refieren al uso del clientelismo y el corporativismo mediante la gestión pública, los empleados públicos y los recursos públicos en beneficio de la acción partidaria²².

En la compra y la coacción del voto y refieren al uso de la prebenda para la obtención de credenciales de votantes, uso de la retención de trámites o gestiones públicas para amedrentar con intención de controlar el voto.²³

En la instalación de la mesa de voto; refiere al pago para reclutar representantes de las franquicias políticas que permitan encabezar la mesa de votaciones.

21 Estas dos prácticas ilícitas referidas en los incisos 1 y 2, son consideradas violaciones al cofipe, según sus artículos 342 y 344. Entre otras infracciones encontramos el incumplimiento de topes que en materia de financiamiento, la realización anticipada de actos de precampaña o campaña y exceder los topes de gastos de campaña. También están incluidas en el cpf en las fracciones vii del Artículo 406 y ii, iii y iv del 407.

22 cpf, Arts. 405 y 407. Destacan el condicionamiento de programas sociales, que se obligue a subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato, que se condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, que se destinen, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, proporcione apoyo o preste algún servicio, a través de sus subordinados, acelerar la construcción y/o inauguración de obras, crear empleos, otorgar créditos, entregar bienes en forma acelerada y parcial en fechas próximas a la elección. También, la propaganda gubernamental en apoyo al candidato del partido gobernante, desobedeciendo lo señalado en el Art. 2 del cofippe, que determina suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental en tiempos de campañas electorales.

23 Para este rubro tenemos, acarreo de votantes; mostrar boletas fuera de las mamparas para comprobar que el vendedor del voto, en efecto, sufragó según lo estipulado, recoger credenciales para votar de los ciudadanos; solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral, compra de votos mediante el reparto de despensas, materiales para la construcción, instrumentos de trabajo, etcétera (algunas fracciones de los Arts. 405, 406 y 407 del cpf).

Los cuales permiten, entre otras irregularidades, el cambio de domicilio de la casilla sin previo aviso, apertura o cierre de casillas antes o después del horario establecido, alegan insuficiencia de material electoral, impiden la presencia de observadores en las casillas.²⁴

En la emisión y recuento del voto; refieren al uso de errores y manipulaciones para invalidar o sustituir los resultados de la votación en las casillas.²⁵

En la presentación de los resultados preliminares y en el conflicto pos electoral, refiere al uso de los medios de comunicación, de las empresas encuestadoras y de las redes sociales en internet,²⁶ para crear percepciones favorables o en contra de alguno de los contendientes.²⁷

Como hemos señalado reiteradamente, este tipo de prácticas están consideradas como delitos en el Código Penal Electoral o el cofipe, pero al no ser considerados graves y tener sanciones menores, la aplicación de la ley no repercute en el comportamiento de los actores políticos.

Conclusión

Las consecuencias de las carencias de representatividad y legitimidad en el actual sistema de partidos están íntimamente relacionadas con las prácticas culturales que se aprendidas, reproducidas y modificadas por la interacción entre una cultura de lealtades y cuotas de poder, omisiones, complacencias, simulación, exclusión y un ejercicio del poder históricamente autoritario.

24 Algunas de estas prácticas se encuentran estipuladas como delitos en los Artículos 403, 405, 406 Fracciones i y ii; así como en las diversas fracciones del Artículo 407 del cpf.

25 Durante la emisión del voto encontramos prácticas como la existencia de urnas llenas al arrancar el proceso, hacer uso de la credencial del ife de los fallecidos, voto corporativo, carrusel, obstruir el voto de quien, se presume, votará por un candidato opositor, rellenar urnas, padrón electoral rasurado. Por otro lado, en el recuento tenemos al dolo en el escrutinio de votos, aparición de mayor número de votos que votantes registrados, quema de boletas, robo de boletas y urnas, apertura o manipulación de paquetes electorales (Art. 403).

26 De mauleón, héctor. “De la red a las calles”, en Nexos, 1 de septiembre de 2012 disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102909> (23/08/2012).

27 Entre otras irregularidades encontramos el acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación, la compra de encuesta y sondeos de opinión, la manipulación informativa, difusión parcial de la información, acusaciones sin fundamento y descalificaciones contra candidatos y las campañas negras (cofipe, Art. 342).

Las defecciones y rupturas, antes en el partido hegemónico y ahora en los mayoritarios, están en el origen de la creación de nuevos partidos, en busca de alcanzar las nominaciones para puestos de elección popular. Partidos a los que se suman los minoritarios, emanados de la urgencia del Estado para institucionalizar una simulada observancia democrática con afanes de superar requisitos para signar acuerdos internacionales en el marco de la economía globalizada.

La preeminencia y exclusividad del actual sistema de partidos es producto de una contradictoria correlación de fuerzas interesada en mantener la mayoría y el control de la regulación de los partidos y la validación de las elecciones. De ahí la debilidad de los organismos involucrados, patente en sus omisiones y complacencias. Las carencias de representatividad y legitimidad debidas al carácter disfuncional de las instituciones a cargo de la regulación de los partidos y la calificación de las elecciones, se traducen como descrédito y cúmulo de conflictos, así como fomento de una clase política que se representa a si misma en campañas mediáticas a las que se reduce el debate ideológico y programático. A esto se suma la creciente heurística para reinventar actos ilegales y fraudulentos, que no son considerados graves y que no hay forma de contener, toda vez que dependen de los intereses en juego y de la correlación de fuerzas de un ineficaz sistema de partidos, ajeno a parámetros de calidad de la democracia (en términos de equidad, certeza, posibilidad de dirimir desacuerdos).

En suma, el largo camino para que las elecciones recayeran en la responsabilidad ciudadana terminó en manos de los partidos políticos. La alternancia no aportó prácticas alternativas de cambio democrático. Hoy tenemos partidos frágiles y anquilosados que funcionan como franquicias en procesos político electorales muy caros, desaseados, donde la simulación, la desconfianza y la falta de representatividad y legitimidad son la constante, pues se trata de instituciones partidarias restringidas al papel de maquinaria electoral, sin grandes diferencias en cuanto a organización y funcionamiento.

Siglas y acrónimos:

CFE: Comisión Federal Electoral.

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CPF: Código Penal Federal.

DF: Distrito Federal.

FEPADE: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
FPPM: Federación de Partidos del Pueblo Mexicano.
IFE: Instituto Federal Electoral.
LFOPPE: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
MC: Movimiento Ciudadano.
PAN: Partido Acción Nacional.
PANAL: Partido Nueva Alianza.
PARM : Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
PAS : Partido Alianza Social.
PASDC: Alternativa Social Demócrata Campesina.
PC: Partido Cardenista.
PC: Partido Convergencia.
PCD: Partido de Centro Democrático.
PCM: Partido Comunista Mexicano.
PDM : Partido Demócrata Mexicano.
PDR: Partido Demócrata Revolucionario.
PDM : Partido Democrático Mexicano.
PDS: Partido Democracia Social.
PFC: Partido Fuerza Ciudadana.
PFP: Partido Fuerza Popular.
PFCRN: Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.
PGR: Procuraduría Federal de la República.
PLM: Partido Liberal Mexicano.
PMP: Partido México Posible.
PMS: Partido Mexicano Socialista.
PMT: Partido Mexicano de los Trabajadores.
PNAR: Partido Nacional Anti reeleccionista.
PNC: Partido Nacional Constitucionalista.
PNM: Partido Nacionalista Mexicano.
PNR: Partido Nacional Revolucionario.
PNRPR: Partido Nacional Reivindicador Popular Revolucionario.
PPS: Partido Popular Socialista.
PRM: Partido de la Revolución Mexicana.
PRD: Partido de la Revolución Democrática.
PRI: Partido Revolucionario Institucional.
PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores.

PRUN: Partido Revolucionario de Unificación Nacional.

PSD: Partido Social Demócrata.

PSI: Partido Socialista de las Izquierdas.

PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista.

PST: Partido Socialista de los Trabajadores.

PSUM: Partido Socialista Unificado de México.

PT: Partido del Trabajo.

PUR: Partido Unificación Revolucionaria.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TRIFE: Tribunal Federal Electoral.

VUV: Valor Unitario del Voto.

Bibliografía

Barquín, Manuel (2012). “La reforma electoral 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis”, en Cuadernos de capel. Núm. 22, San José, disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2026 (23/03/2012).

Castillo Palma, Jaime (2009). “El comportamiento político y la calidad de la democracia mexicana en un entorno globalizado”, Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de la somee, Salamanca, España.

Cazarín Martínez, Angélica (2009) “Los partidos políticos y su replanteamiento como actores políticos en la democracia mexicana del siglo XXI”, en Nuevo Mundo., disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/51663> (15/10/2012).

Cervantes y Corrales (1987). Administración de instituciones públicas: antología. Universidad Estatal a Distancia, San José, disponible en: <http://books.google.com.mx/books?id=KmbiHe9HkjAC&pg=PA55&lpg=PA55&dq=preeminencia+de+los+partidos+pol%C3%ADticos&source=bl&ots=bMAKAD03j3&sig=GqEv47RfHfzVINu32u7V3tAEkzE&hl=es&sa=X&ei=qg6CUPCpN6ny2QWDwoH4Cg&sqi=2&ved=0CCgQ6AEwAg#v=onepage&q=preeminencia%20de%20los%20partidos%20pol%C3%ADticos&f=false> (16/10/2012)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Diario oficial de la Federación (1987). Código Federal Electoral. 12 de febrero, disponible en :http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987 (8/10/2012).

Flores Andrade, Anselmo (2005). “Pasado y presente de los partidos nuevos y las asociaciones políticas nacionales en el sistema electoral mexicano”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm.12, enero-junio, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/12/ard/ard7.htm> (20/08/2012).

Garrido, Luis Javier (1991). *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*. El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945). Siglo xxi, México, disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=Bjfn4um_SkC&pg=PA87&lpg=PA87&dq=1929+jose+vasconcelos&source=bl&ots=pg4QqWzc5V&sig=geSYc1xvGCo35zWz33sSC6zJC0k&hl=es&sa=X&ei=QtFUMfaLLSO2QX11IDYAQ&ved=0CEAQ6AEwBDge#v=nepage&q=1929%20jose%20vasconcelos&f=false (1208/2012).

Infante, José María (2005). “Elecciones en México. Restricciones, fraudes y conflictos”, en *CONfinés*. agosto-diciembre, itesm, disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63310205> (30/08/2012).

Langston, joy (2009.) “Las reformas al cofipe en 2007”, en *Política y Gobierno*. cide, ciudad de México.

Larrosa, Manuel y Guerra, Yanelly (2005).”El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004). ¿Hacia una ley de partidos?”, en *Polis*. Vol. i, Núm. 2, pp. 233-276.

López Villafañe, Víctor (2005). *La Formación Del Sistema Político Mexicano*. Siglo xxi, México, disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=1xTV7T87qLYC&pg=PA164&lpg=PA164&dq=Partido+Democr%C3%A1tico+Mexicano+1946&source=bl&ots=KQ_koVWOAo&sig=fHEWEO29upcWmgoJTEeDNiOgX7w&hl=es&sa=X&ei=3eBXUNPcBJCjqQG4HoB (19/09/2012).

Moya Delgado, Octaviano y Aparicio Cedillo, José Alberto (2009). *Los Partidos Políticos en México en el Proceso de Institucionalidad Partidaria*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, disponible en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Festadoycomunicacion.files.wordpress.com%2F2010%2F04%2Flos-partidos-politicos-en-mexico1.pdf&ei=KrWIUJ7yB4ag2QXi_ICgAg&usq=AFQjCNGwIEB3lYXO5d2eiXgR_gNVDtQx4w (7/09/2012).

Meyenberg Leycegui, Yolanda (2000). “Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamiento políticos: el caso México”, ponencia presentada en el v Congreso Internacional del clad, sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 de diciembre, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038421.pdf>(10/10/2012).

Murillo Martínez, Jorge Enrique (2002). Partidos políticos, transición a la democracia y perspectivas de la administración pública en México. Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020146746/1020146746.html> (09/2012).

Ríos, Luis Efrén (2009). “El transfuguismo electoral en el sistema presidencial mexicano”’, en Justicia Electoral. Vol. 1, Núm. 3, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ciudad de México.

Rodríguez Araujo, Octavio (1989). La reforma política y los partidos en México. Siglo xxi, México.

_____ (2002). Sirvent, Carlos (coords.) “Los partidos políticos en México”, en Partidos políticos y procesos electorales en México. Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México.

Periódico Oficial del Estado de Puebla (1978). Reglamento de Organismos Electorales y Previsiones para la lfopepe, 12 de diciembre, disponible en: <https://sistemas.diau.buap.mx> (8/10/2012).

Tejera Gaona, Héctor. “Cultura política y democracia en México”, ponencia presentada en el iii Congreso internacional de la somee, Salamanca, España, 28 de octubre de 2009.

Torres Ruiz, Ma. Laura (2004). “Partidos Políticos en México”, en Serie Los Sentimientos de la Nación del Museo Legislativo., disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/museo/expo.htm> (22/08/2012).

Vargas Valdés, José Luis (2010). Crimen organizado, narcotráfico y delitos electorales. Fortaleciendo el Blindaje. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, unam, disponible en: <http://.biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/29.pdf>, (16/08/2012).

Yáñez Rivas, Gabriela (2010). Los partidos políticos minoritarios y su influencia en el proceso de toma de decisiones en México. Un análisis de redes. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, flaco, México.

Referencias electrónicas para construcción de bases de datos

Instituto Federal Electoral (IFE). www.ife.org.mx

_____. Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008, ife, pdf. Disponible en línea en http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/docs/AC_RefElect0708.pdf Consultado en marzo de 2012.

144

_____. Acuerdo por el que se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en material electoral. En Diario Oficial de la Federación, 3 de noviembre de 2011. Disponible en línea en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-RindeCuentas/docs-ReglamentoRaydoyTV/DOF031111RARTV.pdf>. Consultado el 12 de octubre de 2012.

Diario Oficial de la Federación (DOF). <http://dof.gob.mx>

_____. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (cofipe) 1990. 15 de agosto de 1990. Disponible en línea en: /nota_detalle.php?codigo=4671699&fecha=15/08/1990.

_____. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (cofipe) 1993. 24 de septiembre de 1993. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786683&fecha=24/09/1993.

_____. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (cofipe) 1996. 22 de noviembre de 1996. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996.

_____. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (cofipe) 2008. 14 de enero de 2008. Disponible en línea en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=\(14/01/2008\)](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=(14/01/2008)).

_____. Información básica del sistema electoral mexicano. Disponible en línea en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/\(10/2012\)](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/(10/2012)).

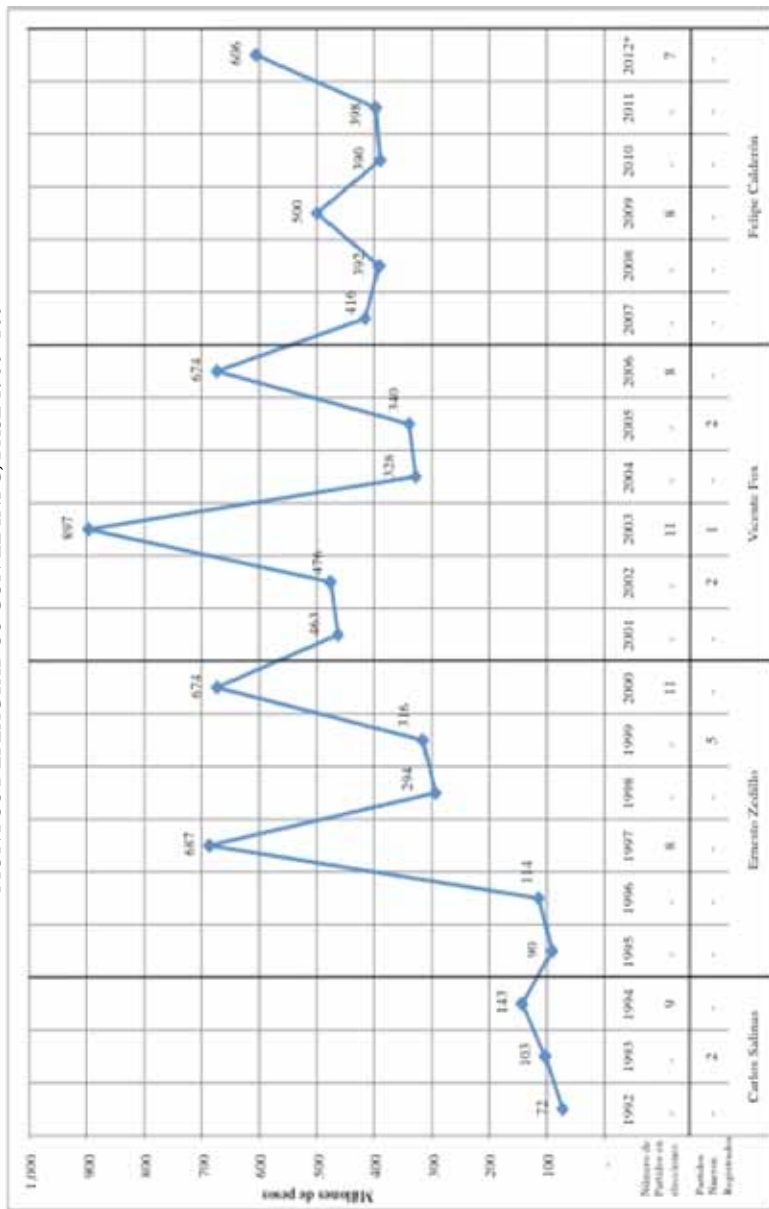
_____. Prontuario 2009 Información Electoral Federal. Disponible en línea en: <http://www.ife.org.mx/documentos/OE/prontuario2009/indexB.htm>

wikipedia. <http://es.wikipedia.org/>

Recibido: 3 mayo de 2013

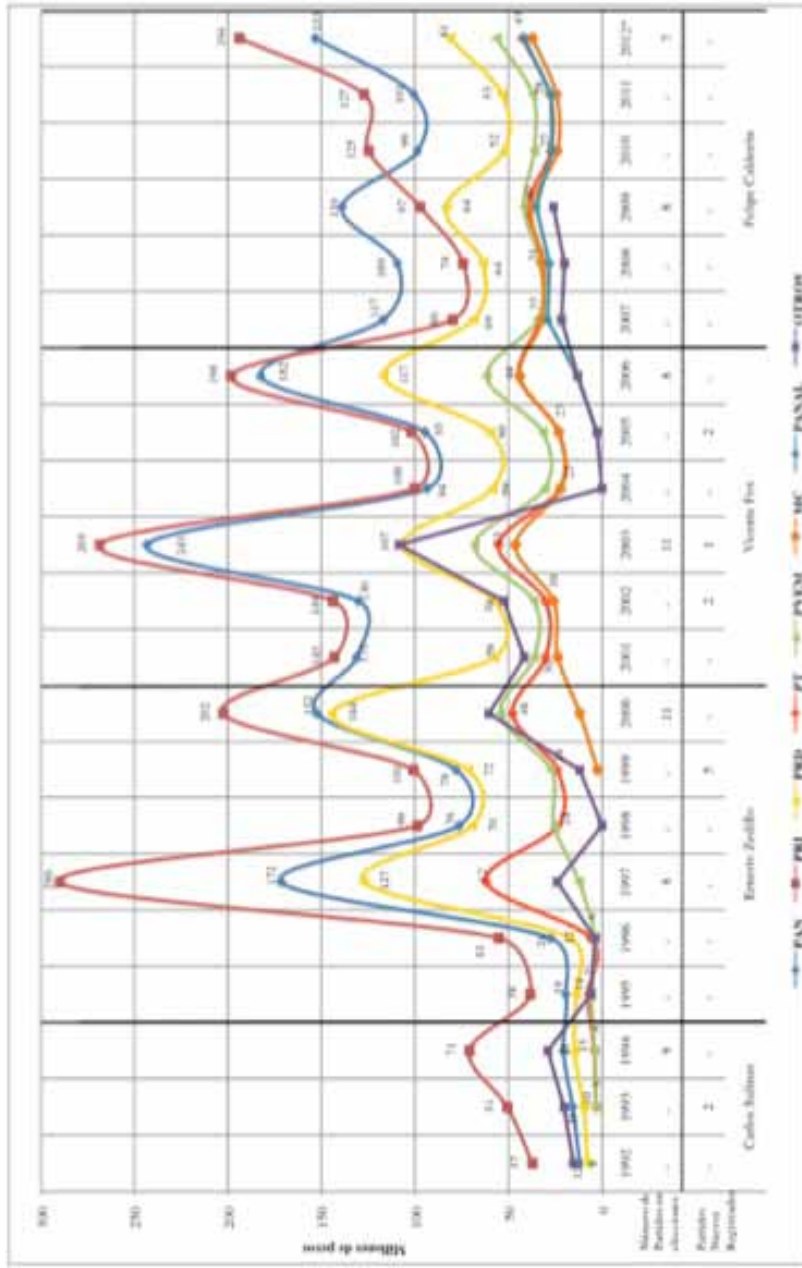
Aceptado: 15 julio de 2103

GRÁFICA 1
FINANCIAMIENTO FEDERAL A PARTIDOS POLÍTICOS, 1992-2012
MONTOS DEFLACTADOS CON EL INPC, BASE 1960=100



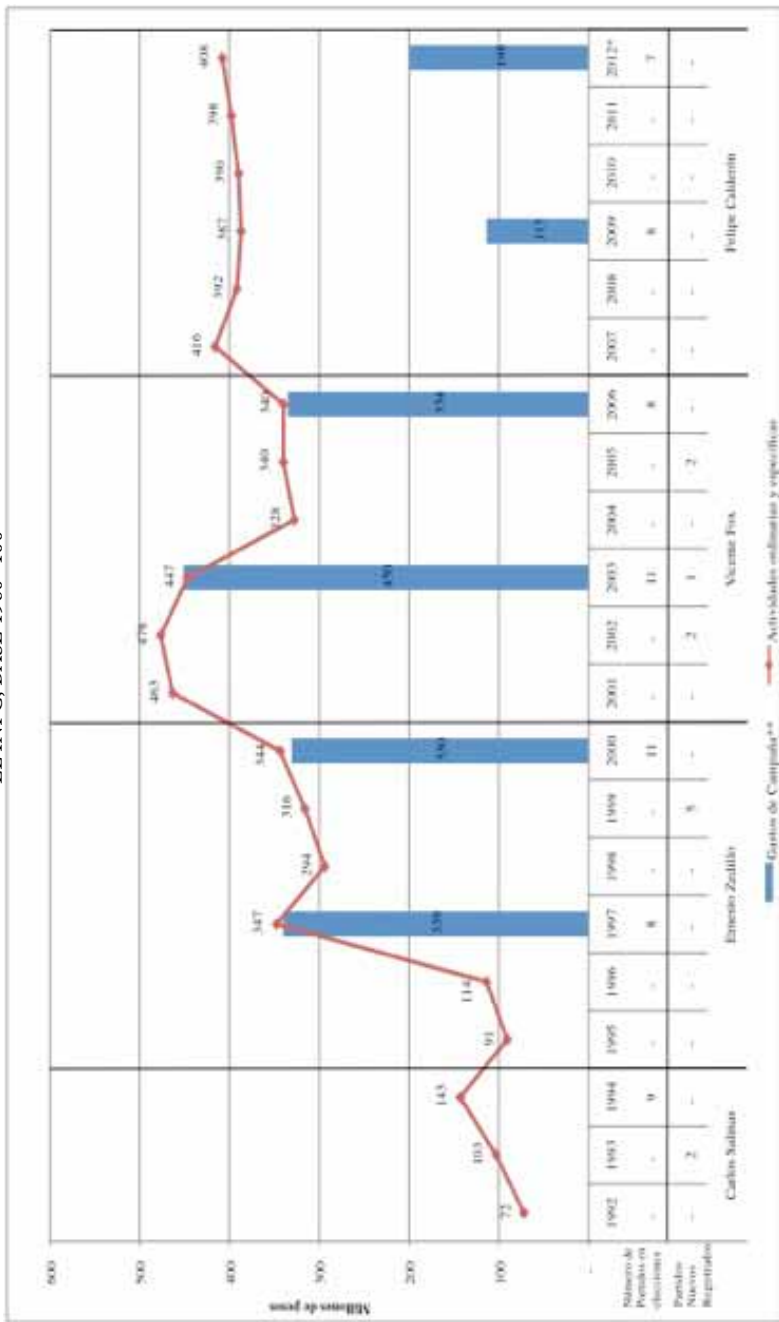
*Deflactados al mes de agosto de 2012. Fuente: Instituto Federal Electoral. Acuerdos sobre el financiamiento público a los partidos políticos de 1994-1996 y Financiamiento público de los partidos políticos, 1997-2012.

GRÁFICA 2
 FINANCIAMIENTO FEDERAL A PARTIDOS POLÍTICOS, 1992-2012. MONTOS DEFLACTADOS CON
 EL INPC, BASE 1960=100



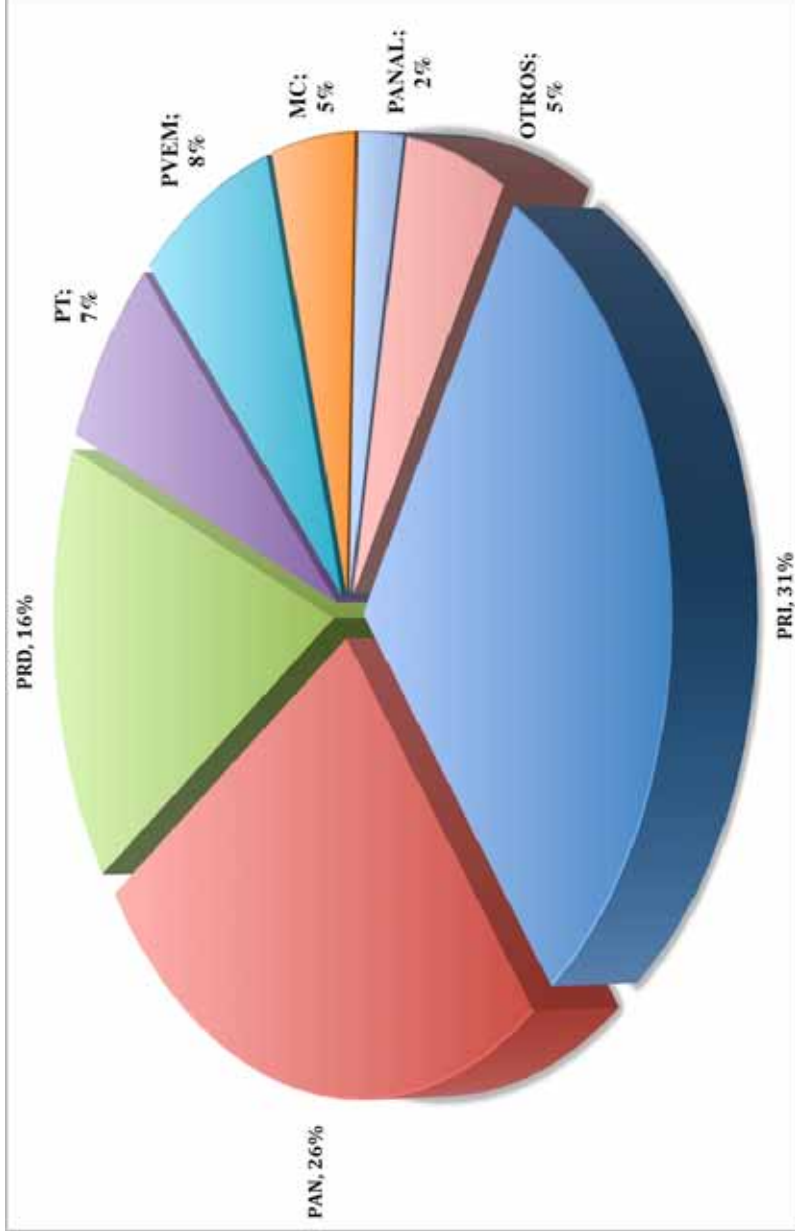
* Deflactados al mes de agosto de 2012. Fuente: Instituto Federal Electoral. Acuerdos sobre el financiamiento público a los partidos políticos de 1994-1996 y Financiamiento público de los partidos políticos, 1997-2012

GRÁFICA 3
 FINANCIAMIENTO FEDERAL A PARTIDOS POLÍTICOS, 1992-2012. MONTOS DEFLACTADOS CON
 EL INPC, BASE 1960=100



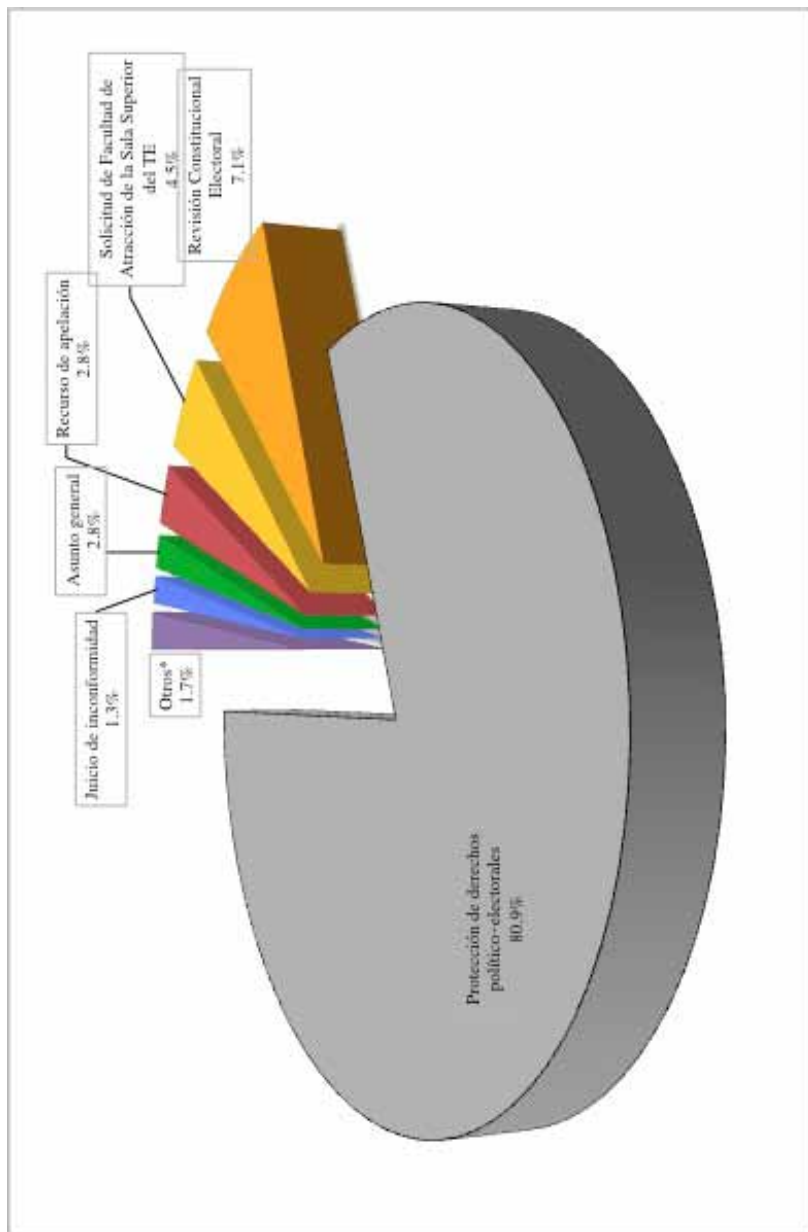
*Deflactados al mes de agosto de 2012. Fuente: Instituto Federal Electoral. Acuerdos sobre el financiamiento público a los partidos políticos de 1994-1996 y Financiamiento público de los partidos políticos, 1997-2012.

GRÁFICA 4
 FINANCIAMIENTO FEDERAL A PARTIDOS POLÍTICOS, 1992-2012. PORCENTAJE POR PARTIDO
 POLÍTICO RESPECTO AL TOTAL DEL PERÍODO



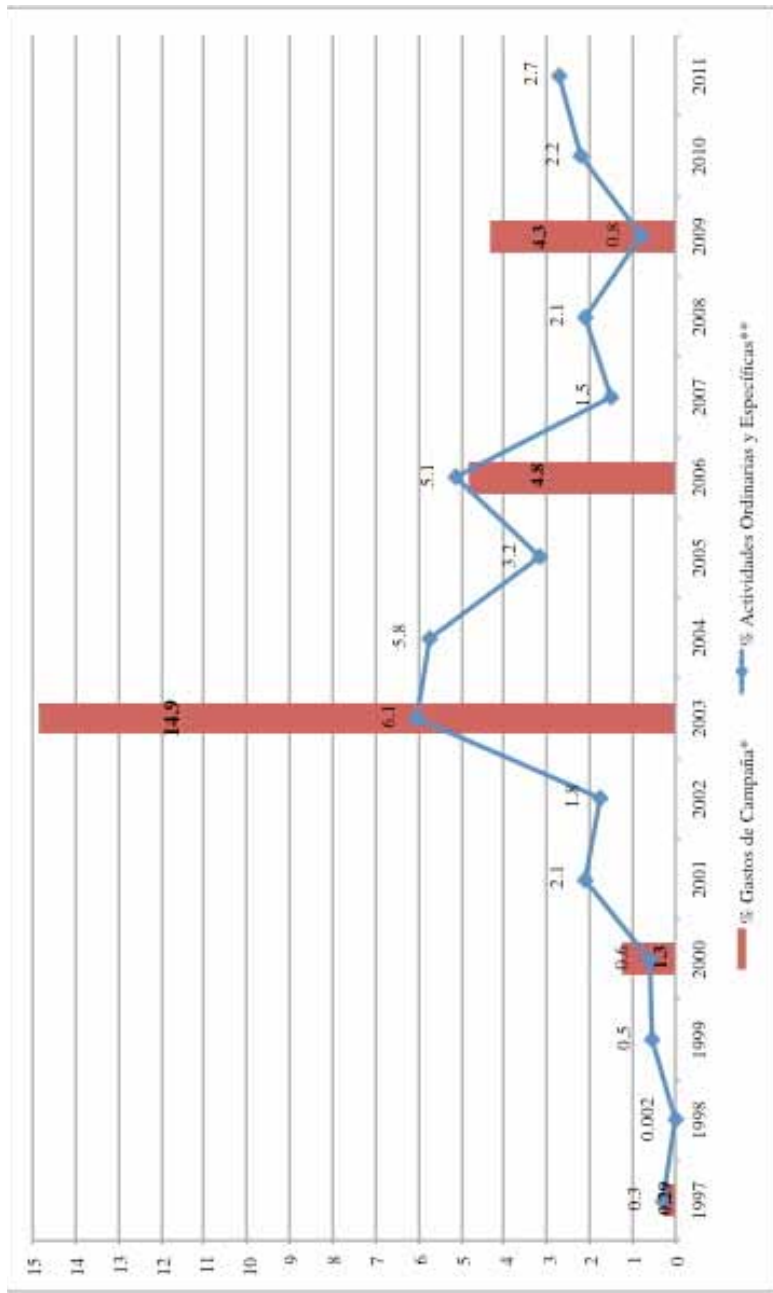
Fuente: Instituto Federal Electoral. Acuerdos sobre el financiamiento público a los partidos políticos de 1994-1996 y Financiamiento público de los partidos políticos, 1997-2012.

GRÁFICA 5
ASUNTOS RESUELTOS POR EL TEPJF (DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 1996 AL 26 DE OCTUBRE DE 2012)



Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: www.te.gob.mx/

GRÁFICA 6
 SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS, 1997-2011. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE FINANCIAMIENTO ANUAL



* Sanciones derivadas de la revisión de los informes de gastos de campaña en proporción al financiamiento para gastos de campaña. Para el año 2009 incluye sanciones por irregularidades en los informes de gastos de campaña, precampaña expedito y precampaña ordinarios.

** Sanciones derivadas de la revisión de los informes anuales respecto al financiamiento otorgado para actividades ordinarias y específicas. Fuente: IFE.

Transparencia y partidos políticos Estados Unidos-México

JAVIER SANTIAGO CASTILLO¹

Resumen

En este artículo se aborda el tema de la transparencia y el Acceso a la Información Pública en poder de los organismos gubernamentales, y las leyes que regulan el acceso a la información. Se revisan en específico los casos de México y Estados Unidos, cómo es que ambos países resuelven este derecho de la ciudadanía de estar informados. También se aborda el tema de la relación de los partidos políticos con instituciones como el IFE en México, o la FEC (Comisión Federal Electoral) en Estados Unidos. De lo que se trata es de crear instituciones abiertas al escrutinio público, sin excepción alguna, sólo así se podrá contar con una ley moderna, acorde a los tiempos, digna de un país que privilegia la participación y la voluntad política de todos.

ABSTRACT

This article addresses the issue of transparency and access to public information held by government agencies, and the laws governing access to information. We review specific cases of Mexico and the United States, how is it that the two countries solve this right of citizens to be informed. It also addresses the issue of the relationship of political parties with institutions such as the IFE in Mexico, or FEC (Federal Election Commission) in the United States. From what point is to create institutions that are open to public scrutiny, without exception, only thus can have a modern law, with the times, worthy of a country that emphasizes participation and political will of all.

¹ Profesor- investigador en UAM-Iztapalapa. Correo electrónico: jscnavegando@gmail.com

Introducción.

152) **E**n las últimas décadas se ha generado en el mundo una fuerte tendencia a la fiscalización social y política provocada, por una parte, por la consolidación de la democracia como alternativa única de forma de gobierno civilizada. Por otro lado la revolución en los medios de comunicación ha impulsado, gracias al desarrollo tecnológico, una creciente cultura de la información en la sociedad.

La transparencia en la función pública y la correspondiente promoción de un control y escrutinio social permanentes, han sido, desde hace ya varias décadas, importantes factores en los países con democracias consolidadas, lo cual ha llevado a acciones y consecuencias que contribuyen a inhibir y sancionar la comisión de irregularidades en las funciones del Estado. Lo anterior supone hacer visible el funcionamiento de las instituciones públicas.

Lo anterior implica que los ciudadanos reconozcan y ejerzan sus derechos frente a los gobernantes, pues la disposición de la información no debe ser vista sólo como una concesión del Estado, sino como un derecho de la ciudadanía, exigible en toda sociedad que se precie de llamarse democrática.

La evolución de la transparencia en el mundo había puesto fundamentalmente el acento, a lo largo del tiempo, en el ejercicio de la actividad gubernamental. Tal situación derivó de la necesidad de vigilar el cumplimiento de la buena administración gubernamental, derivado, por un lado, de las limitaciones propias del diseño de la división de poderes y por el otro, del reclamo ciudadano de su mayor empoderamiento, concebido como un ingrediente indispensable para la ampliación del horizonte de la democracia moderna.

Como parte de esa ampliación de los espacios democráticos, la atención pública se extendió sobre las instituciones fundamentales para la integración de los poderes del Estado: los partidos políticos. Mucho tiempo antes de que recibieran el financiamiento público, las acciones corruptas de estas instituciones en la búsqueda del sufragio, encendieron la alarma social sobre el manejo financiero de estas instituciones, a pesar de que fuera con recursos privados.

Al ampliarse en el mundo el otorgamiento de recursos públicos para el sostenimiento de los partidos, también se fueron convirtiendo en un foco de mayor atención pública.

Al comparar la regulación jurídica en materia de transparencia de los partidos políticos existentes en Estados Unidos y México encontramos similitudes y diferencias que nos llevan a reflexionar: cómo mejorar nuestra normatividad en la materia. Para realizar el estudio comparado nos hemos planteado como objetivo, derivado de la comparación de las dos regulaciones jurídicas, sugerir algunas modificaciones a la normatividad nacional con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos. Para alcanzar tal objetivo nos hemos enfocado a las siguientes variables: 1. Autoridad responsable de la transparencia financiera; 2. Informes entregados por los partidos políticos a las autoridades fiscalizadoras; 3. La publicidad de los informes; 4. Fiscalización y litigio y 5. Los partidos como sujetos obligados a proporcionar información. Estos aspectos son básicos para comprender las características de cada sistema normativo, en materia de transparencia y partidos políticos.

Panorama general del acceso a la Información Pública

El derecho de acceso a la información pública en el derecho constitucional empieza a tener un amplio desarrollo y lo encontramos, cada vez más, contemplado en textos constitucionales en el mundo, principalmente en los países europeos y en diversas normas fundamentales de América. Sin embargo, se vio relegado en las **Constituciones** de los países de Europa del Este, así como en los países asiáticos hasta prácticamente la década de los ochenta del siglo pasado.²

A principio de este siglo, el autoritarismo constitucional mostrado en la supresión de la libertad de expresión e información, así como del libre acceso a la información pública, ha quedado relegado a solo el 4% de los países del

² Con la desintegración del bloque de países comunistas en Europa del Este a finales de los ochenta del siglo pasado, el acceso a la información en poder del Estado y la protección de datos personales empezó a ser cuestión importante a consagrar en las nuevas constituciones. Países como Albania, Bielorrusia, Chechenia, Kazakastán, Lituania, República Checa, Polonia, Rumania, Rusia, Turkmenistán, Uzbekistán, Serbia, Azerbaiyán, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, entre otros, establecieron en sus constituciones alguna disposición sobre acceso a la información o el derecho de *habeas data*. Véase: Villanueva, Ernesto. *Derecho comparado de la Información*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2002. pp. 24-25; 35-36.

mundo. De 193 países, 37 (19%), han establecido, en sus textos constitucionales, el derecho fundamental de acceso a la información pública.³

154) El **derecho constitucional europeo**, encuentra un primer registro para consagrar el derecho de información, en el Artículo 11 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Francia, 1789), la cual estableció: “La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres”. Está aquí implícita la conciencia de que para opinar e intercambiar formas de pensamiento se debe estar informado sobre los asuntos públicos.⁴

Sin embargo, en estricto sentido, la constitucionalización del derecho de libre acceso a la información pública, surge hasta el Siglo XX en Europa, en las leyes fundamentales de Grecia en 1975 (Art. 10), Portugal en 1976 (Art. 268) y España en 1978 (Art. 105).⁵ Es destacable que países del otrora bloque comunista como Rusia, hayan incluido este derecho en sus textos fundamentales. Su Constitución adoptada el 12 de diciembre de 1993, señala que los órganos del poder estatal y los órganos del autogobierno local y sus funcionarios están obligados a garantizar a todos la posibilidad de acceder a los documentos y materiales que afecten directamente sus derechos y libertades (Art. 24).⁶

En América Latina, este derecho es novedoso y poco a poco va tomando impulso en cuanto a su promoción constitucional. La *Convención Americana de los Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica), suscrita por varios países latinoamericanos, el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, estableció en el Artículo 13 la libertad de pensamiento y expresión, misma que explica: “Toda persona tiene el derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”, lo cual significa un verdadero avance en términos de normas generales. En este continente, son 10 los países que cuentan con disposición expresa en ese sentido en su ley fundamental; sin embargo, la reglamentación de este derecho es aún una asignatura pendiente en la

3 Villanueva, Ernesto. *Op. Cit.* pp. 35-36.

4 Sabsay, Daniel Alberto y Pedro Tarak. *El Acceso a la Información Pública, el ambiente y el desarrollo sustentable*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Argentina, 1997.

5 *Ibid.*, p 9.

6 Véase: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000kjl/u36di/04ferro.htm>

mayoría de los países latinoamericanos.⁷ Debe reconocerse que, aún cuando se ha iniciado el debate en Latinoamérica, sobre la necesidad de incluir en las Constituciones el derecho de los ciudadanos a obtener la información pública en poder del Estado que sea de su interés, esta tendencia se va configurando lentamente.

La reglamentación de este derecho es necesaria, con el fin de hacerlo un ejercicio real y útil para la sociedad democrática. En este sentido, existe en el mundo un número considerable de leyes específicas aprobadas que pueden darnos una idea de las distintas concepciones y características particulares en cuanto al acceso a la información pública. Las legislaciones en materia de acceso a la información han ido evolucionando hasta llegar a construir, en algunos casos, sistemas complejos en los que se debe pasar por una serie de procedimientos también complicados, antes de lograr la obtención final de la información; pero también se ha evolucionado hacia aquellos sistemas sencillos en los que las solicitudes se hacen de manera directa y que exigen una respuesta oportuna de la autoridad para el ciudadano. En ese sentido, una de las mayores tradiciones en materia de acceso a la información pública la encontramos en Europa en los países nórdicos, que aún cuando éste derecho no se privilegió en el aspecto constitucional, se establecieron leyes reglamentarias que recordaban la necesidad de acceder a la información pública.

Hasta aquí hemos comentado de manera muy general la situación de la transparencia en Europa y América. Lo cual nos permite visualizar el estado en que se encuentra el derecho al libre acceso a la información pública en el mundo y nos demuestra que, sin instituciones democráticas y una cultura de la transparencia fundada en una ciudadanía participativa, se puede quedar sólo en el papel. La situación de la transparencia y la rendición de cuentas en estas mismas regiones es disímil y con niveles de calidad diferenciados. Su análisis rebasa el objetivo de estas páginas, pero es un mundo a explorar desde la investigación jurídica y politológica.

7 Villanueva, señala que los países latinoamericanos que han incluido en sus constituciones este derecho –aunque de manera muy general–, son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Paraguay, Perú y Venezuela. *Op. Cit.*, p. 25.

La transparencia en Estados Unidos y México.

156

Es necesario destacar que en Estados Unidos el acceso a la información pública se estableció primero en el ámbito local, como por ejemplo Wisconsin que en 1849 contaba ya con una ley de archivos abiertos. La ley estadounidense previó restringir cierta información para proteger los intereses legítimos del Estado o de los particulares, por lo que no fue posible acceder a información sobre seguridad nacional, secretos comerciales, archivos policiales, información personal o documentos previos a una decisión de carácter administrativa, entre otros; aunque debe señalarse que se han ido reduciendo las restricciones.

Actualmente el debate versa sobre la conveniencia de que la política de amplia apertura, tenga un límite por la seguridad del propio Estado, dinámica que se desató después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. No obstante, la tendencia aperturista ya había tenido un primer viraje a partir de la reforma de la ley de libertad de información en 1986, que introdujo más excepciones, como la información relativa a la CIA.⁸

La ley estadounidense plantea un plazo de reserva de 20 años, lo cual es un plazo, considerado en principio moderado. si vemos las demás leyes internacionales; sin embargo, existen legislaciones recientes como la de México que establece un plazo máximo de 12 años para que la información permanezca con tal carácter.⁹ Cabe destacar que el sistema norteamericano no funciona sólo con la existencia de una sola ley, sino que es un sistema que está diseñado para complementarse con otros aspectos que aseguran el ejercicio de este derecho. De esa manera, en un capítulo de la Ley Federal de Procedimiento del derecho norteamericano, está comprendida la ley de libertad de información, que a la vez está relacionada con la ley de defensa de la privacidad y la ley del gobierno que establece que en los organismos de carácter colegiado, las sesiones son abiertas al público.¹⁰

En México la mayoría de los actores han coincidido en que hemos avanzado en consolidar las reglas del juego democrático con el cual se instituye un gobierno

8 Servin, Alejandro José. "El Derecho a la Libre Información. Acceso a los Documentos Públicos", ponencia presentada en XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 1999.

9 Véase: *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2002).

10 Servin, Alejandro José. *Op. cit.*

legítimo. Sin embargo, debemos tener conciencia de que la democracia no se reduce al momento en que el ciudadano decide acudir a las urnas con la certeza de que su voto será contado de manera adecuada, sino que la democracia es una aspiración que se dirige hacia la construcción de un ciudadano activo y es precisamente mediante el acceso a la información pública, como se puede dotar al individuo de la posibilidad material para participar de manera activa, en los asuntos de la República.¹¹

Se debe consolidar la institucionalidad en un aspecto que nos permitirá preservar y desarrollar nuestra todavía joven democracia: el acceso ciudadano a la información pública, derecho establecido en nuestra ley fundamental desde 1977, en su artículo 6° señala que: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado", el cual fue reglamentado después de veinticinco años, a nivel federal.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada el 30 de abril de 2002, en vigor desde el 12 de junio del mismo año, hace posible la aplicación de mecanismos y procedimientos para que toda persona pueda tener acceso a la información pública, en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal; sin embargo, esta ley está diseñada preponderantemente para lograr el acceso a la información en la Administración Pública Federal.

En esta etapa, esta ley se reformó en el año 2004 y 2006. En el primer caso, se derogó la fracción I, del Artículo 22, la cual se refería a que no era obligatorio el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales: "...necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización".¹²

En el segundo caso la reforma fue importante porque se incluyó en la interpretación de la ley y el reglamento respectivo: "favorecer el principio de

11 Ferreiro, Alejandro. "Dinero, Política y Transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción", ponencia presentada en la *Novena Conferencia Anti-Corrupción*, Durban, Sudáfrica, 1999.

12 DOF, 11 de junio de 2002, en: http://www.cimat.mx/archivos/PortaldeTransparencia/ley_transparencia.pdf

máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.”

158) Por otra parte el derecho de acceso a la información pública ya no se interpreta, solamente conforme a la Constitución; sino que se agregaron como referencia obligada: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.¹³

El 20 de julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo sexto constitucional, para establecer expresamente las bases y principios en los que se sustenta el derecho de acceso a la información pública y la transparencia por parte de los órganos del Estado, en sus tres niveles de gobierno. De los diversos aspectos incluidos en la reforma, sobresale precisamente este último aspecto porque, por primera vez, se incluye en la Constitución con toda nitidez que “Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases...”, las cuales quedaron establecidas en la propia Constitución. Además se estableció que “... toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública”,¹⁴ y se definieron los criterios para considerar cuando la información en poder del Estado es reservada y confidencial. Otro aspecto importante es que los sujetos obligados son responsables de conservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar en la red informática, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.¹⁵ Como sujetos obligados no se incluyeron a los partidos políticos.

13 *DOF*, 6 junio 2006, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

14 Reforma al Artículo 6º Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos, IFAI, México, junio 2007, disponible en: <http://www.amocvies.org.mx/avisos/2009/Reforma%206%20constitucional%20Docto%20IFAI.pdf>

15 Una buena reflexión sobre esta reforma se encuentra en: Miguel, Carbonell Bustillos y Jorge Roñequí, (Coords.) “Hacia Una Democracia De Contenidos: La Reforma Constitucional en Materia De Transparencia”, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2521>

Por otra parte, los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, el Gobernador del Estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, presentaron una propuesta conocida como: “la Iniciativa de Chihuahua”, que se hizo pública el 10 de noviembre de 2006, en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local. “En esa propuesta, los cinco mandatarios expresaron que “La información en posesión de todos los órganos del estado y de los partidos políticos es pública.”¹⁶ En la discusión de la reforma al Artículo sexto Constitucional, realizada en 2007, el Congreso de la Unión hizo *mutis* sobre esa propuesta.

Esta reforma se vio complementada con la reforma constitucional que otorgó el derecho de réplica en noviembre del mismo 2007¹⁷ y la de junio de 2009 que estableció el derecho de toda persona: “...a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”¹⁸

Esta etapa culmina con las reformas a la ley de transparencia y a la expedición de la Ley de Protección de los Datos Personales en Posesión de Particulares, realizadas en 2010.¹⁹ Se precisó el concepto de datos personales: “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable...”; por otro lado se complementaron las atribuciones del IFAI, al incluirse su responsabilidad de “proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”²⁰

Transparencia y partidos

16 Reforma al Artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos, IFAI, México, junio 2007 pp. 15 y 17.

17 *DOF*, 13 de noviembre de 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

18 *DOF*, 1 de junio de 2009, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf

19 *DOF*, 5 de julio de 2010, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

20 *DOF*, 5 de julio 2010, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

Es evidente que en el mundo el proceso de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de quienes ejercen el poder ha sido largo y le queda largo trecho por recorrer. Existe un desarrollo desigual en las distintas regiones del orbe. La parte más extendida, dónde los ciudadanos tienen derecho a conocer, acceder y que les rindan cuentas, quienes gobiernan el llamado mundo occidental. Hoy la democracia no se puede comprender sin esos derechos de los habitantes de un país.

En los hechos, la democracia es un cuerpo de doctrina, cuyas particularidades resultan de la evolución histórica de las relaciones políticas en los diversos espacios nacionales en que se concreta. No obstante, la capacidad adaptativa de la democracia no se diluye en singularidades incomparables. Tomando en cuenta un conjunto de características básicas, es posible identificar los rasgos comunes o los que las distinguen, como resultado de las diferentes experiencias políticas, para estimar su adhesión o distanciamiento de los postulados democráticos.

Desde su nacimiento en Suecia, la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas se enfocaron principalmente a las autoridades, los partidos políticos fueron dejados de lado. Fueron los actos de corrupción en la esfera de los partidos, lo que llevó a regular su financiamiento, en un principio solamente privado y en el siglo XX del que provenía del erario.

En la primera mitad del siglo XIX hacían política y vida partidaria quienes tenían resuelto el subsistir, pues los puestos públicos no implicaban remuneración alguna. Al ampliarse el derecho al sufragio, la consecuencia evidente fue la ruptura del binomio fortuna personal-aspiración política, dando lugar a formas, cuasi permanentes, de recolección de recursos privados; a la irrupción del financiamiento proveniente de las corporaciones, empresariales o laborales; e incluso, a la utilización subrepticia de recursos públicos, como la que orilló a la promulgación de la primera ley inglesa sobre financiamiento político, la *Corrupt and Illegal Practices Act en 1883*²¹. E inició la historia de intentar detener la corrupción en los partidos.

21 http://translate.google.com.mx/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.archive.org/details/corruptillegalpr00rich&ei=_fbLT8GPGMLo2QWvmLXaCw&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=5&xved=0CHAQ7gEwBA&prev=/search%3Fq%3DIllegal%2BPractices%2BAct%2Ben%2B1883%26hl%3Des%26biw%3D1440%26bih%3D716%26prmd%3Dimvns

El decurso del siglo XX fue otorgándole mayor protagonismo a los partidos políticos en la construcción de los poderes estatales. En consecuencia en los albores del siglo XXI, la democracia de partidos se consolidó en la realidad como modelo a seguir. Así es como “el financiamiento de la política constituye tal vez, la demanda central en las democracias modernas... saber cuánto reciben y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses responden, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública y definir el voto”²²

Diversos organismos internacionales han buscado establecer requerimientos básicos para limitar las desviaciones ilegales de los mecanismos de financiamiento a los partidos. Además, en los países donde existe financiamiento público a estas instituciones, la sensibilidad social ante el monto de los recursos asignados, y las conductas violatorias de la ética o ilegales de los partidos, causan irritación ciudadana.

Así por ejemplo, *Transparency International* ha instado a que se adopten e implementen regulaciones sobre financiamiento político en todo el mundo. Las principales regulaciones sobre financiamiento político buscan: reducir la demanda de fondos y limitar la ventaja comparativa de partidos ricos mediante la provisión de fondos públicos a los partidos; acotar la influencia corruptora del dinero mediante toques a las donaciones individuales o donaciones de empresas, de instituciones extranjeras o de sindicatos; incrementar la transparencia del financiamiento político para que los partidos políticos rindan cuentas al electorado.²³

Al intentar realizar un trabajo comparativo de la transparencia en los partidos entre Estados Unidos y México, nos encontramos ante una verdad evidente: las tradiciones políticas, democráticas, jurídicas y de transparencia de Estados Unidos y México han construido su propio camino a lo largo de la historia. Lo cual ha hecho que la relevancia de los partidos políticos como instituciones necesarias para la transmisión del poder, sea distinta en cada país. Pero

22 Giovanni Sartori, *Videopolítica (medios, información y democracia de sondeo)*. ITESM-FCE, 2003, citado por, Pechard, Jaqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, IFAI, México, 2005, p.7.

23 *Transparency International*, Núm. 2, 2005 “Implementación de regulaciones sobre financiamiento político”, disponible en: <http://www.transparency.org/whatwedo/publications/doc/wp/P20>

a su vez, la prevalencia de la democracia, en sus múltiples expresiones, como forma de gobierno en el mundo contemporáneo, hoy no se puede concebir al margen de la transparencia en la información pública y la rendición de cuentas. Los partidos políticos no pueden ser la excepción, aunque este fenómeno se presenta con rasgos disímbolos y comunes.

En el caso de Estados Unidos la primera ley aprobada por el Congreso para regular las elecciones federales, llamada *Help America Vote Act* (HAVA)²⁴, del 2002. Después de 200 años de la aprobación de la Constitución, lo cual hizo a Estados Unidos el país con mayor descentralización en la administración de elecciones. Según Robert Pastor²⁵, antes de la aprobación de HAVA, el financiamiento de las elecciones se proporcionaba principalmente, a nivel local; sin embargo, con el cambio en el marco legal el gobierno Federal, transfirió cerca de 3 billones de dólares a los estados de 2003 a 2005 a través del Comité de Acción Electoral (EAC), dinero que es auditado por el Congreso.

En cambio en México, desde 1988 se otorga el financiamiento público directo y se asigna a nivel federal y poco tiempo después a nivel estatal. A partir de la reforma electoral de 1996 el incremento del financiamiento fue sustantivo.

Por otro lado, la transparencia de la función pública implica también un cambio de actitud en los ciudadanos, que debe ser promovido desde las instituciones, pues en nuestro país estamos lejos de una transformación en la cultura política participativa que requiere la transparencia, señal de ello son los datos surgidos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (ENCUP 2001), realizada por la Secretaría de Gobernación, en la que a la pregunta: “¿Cree usted que también le toca hacer algo respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno?”, solo el 10% contestó que debía existir corresponsabilidad.²⁶ En las conclusiones relevantes de la ENCUP 2003²⁷, se asienta que 7 de cada 10

24 http://www.fec.gov/hava/law_ext.txt

25 Pastor, Robert “A. case study: USA. The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional”, en: http://static0.idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_USA.pdf

26 Los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política (ENCUP 2001)*, pueden ser consultados en la página web de la Secretaría de Gobernación, contiene datos importantes como el hecho de que 55% de los encuestados no están satisfechos con la democracia. Sobre estos resultados también da cuenta el investigador José Antonio Aguilar Rivera, en un artículo publicado en *Diario Milenio*, 18 de agosto de 2002.

27 http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion_2008

entrevistados respondió que a la gente le toca hacer algo en los problemas que trata de resolver el gobierno. La pregunta concerniente a la responsabilidad ya no apareció en esa encuesta, ni en la de 2005 y 2008.²⁸

En el informe de la ENCUP 2008, las respuestas a algunas de las preguntas nos proporcionan una aproximación a la percepción que tienen los mexicanos de los partidos políticos. A la pregunta de si “¿Creen que México vive en una democracia? Respondieron afirmativamente, en 2001 el 50%; en 2003 el 37%; en 2005 el 31% y en 2008 el 48%. Al nivel de confianza que tienen en los partidos políticos en 2008, expresaron que mucha el 4%; algo el 19%; poca el 36%; nada el 36%; y no sabe 5%. A la pregunta: “¿Qué tanto poder tienen los partidos para cambiar las cosas en México? Contestaron mucho el 35%; algo 30%; poco 21%; nada 8%; y no sabe 6%. Por último a la pregunta: “¿Qué tan necesarios son los partidos para que el gobierno funcione? El 26% dijo que mucho; algo 35%; poco 22%; nada 9%; y no sabe 8%.

De esta información podemos deducir que desde la percepción ciudadana, nuestra democracia es frágil y que a pesar de la poca confianza que generan los partidos, un porcentaje importante considera que tienen influencia para cambiar la situación y para que el gobierno funcione adecuadamente. Tales percepciones pueden llevar, en un futuro no muy lejano, a que los ciudadanos sean más vigilantes de la actuación cotidiana de los partidos, vía la transparencia.

La Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²⁹ no contempla a los partidos políticos como sujetos obligados. Es hasta la promulgación de las Reformas al COFIPE en 2008, que se incluyeron estas instituciones como sujetos obligados indirectos. Aunque la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares³⁰ y las reformas a la Ley de Transparencia³¹ para que el IFAI se convirtiera en garante de la protección de datos personales, no tienen jurisdicción directa en los partidos políticos, sí introdujeron en la discusión una nueva realidad ante la cual los partidos políticos tienen que actuar.

28 http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion_2008

29 Art. 3.XIV, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

30 DOF, 5 de julio de 2010, en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_ref03_05jul10.pdf

31 *ibid.*

Para realizar el estudio comparado nos hemos enfocado a las siguientes variables: 1. Autoridad responsable de la transparencia financiera; 2. Informes que deben ser entregados por los partidos políticos a las autoridades fiscalizadoras; 3. La publicidad de los informes; 4. Fiscalización y Litigio y 5. Los partidos como sujetos obligados a proporcionar información. Al realizar la revisión de las disposiciones legales de ambos países nos encontramos con ciertas similitudes y diferencias, que analizaré a lo largo del siguiente apartado.

Transparencia y Partidos políticos: perspectiva comparada entre Estados Unidos y México

1. Autoridad responsable de la transparencia financiera.

En el caso de los Estados Unidos, en 1975, el Congreso creó la Comisión Electoral Federal (FEC), para administrar y aplicar la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA). Esta ley fue aprobada en 1971 y reformada a profundidad en 2002 y establece sanciones civiles y multas, no de acciones penales. La acción civil la ejerce el “Procurador” contra el comité, sí es un juicio. El candidato jamás será responsable de las omisiones.

La FEC es un organismo regulador independiente. Sus funciones son divulgar la información de financiamiento de campañas: los límites y prohibiciones a las contribuciones, velar por el financiamiento público de las elecciones presidenciales y fiscalizar a los partidos. La Comisión está integrada por seis miembros, nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. La duración del encargo es de seis años, y dos lugares se renuevan cada dos años. La ley establece que no más de tres miembros de la Comisión pueden ser afiliados del mismo partido político, y por lo menos cuatro votos son necesarios para cualquier acción oficial de la Comisión. Esta estructura tiene un sentido claro de equilibrar la presencia partidista en la Comisión. La Presidencia de la Comisión es rotativa cada año, y ningún miembro puede actuar como Presidente más de una vez durante su encargo. “La Comisión normalmente celebra una reunión pública por semana. En esta reunión, los comisionados adoptan nuevos reglamentos, publican dictámenes consultivos, aprueban informes de auditoría referentes a los comités de campañas presidenciales y toman otras medidas para administrar la Ley para las Campañas de Elecciones Federales.”³²

En el caso de México, la reforma electoral 2007-2008 modificó al órgano responsable de realizar la fiscalización de los recursos financieros de los partidos. Si bien es cierto, el Consejo General, máximo órgano de dirección³³ del Instituto Federal Electoral (IFE), continúa siendo el órgano que aprueba el dictamen de fiscalización, es la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), quien en realidad lo elabora. Lo relevante de esta Unidad, que es órgano técnico del mismo Consejo, es que tiene autonomía de gestión y su titular es designado por el Consejo General del IFE.

En el caso de la UFRPP tiene amplias facultades para proponer al Consejo General la normatividad en la materia desde el Reglamento de Fiscalización hasta las características que tienen los informes presentados por los partidos políticos. También la Unidad puede “emitir normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.”³⁴

Las atribuciones de la UFRPP llegan hasta la elaboración y presentación del dictamen consolidado, que incluye el dictamen técnico contable y, en su caso, el proyecto de resolución de sanción al partido político correspondiente, al Consejo General del IFE, la autoridad competente para resolver en primera instancia.

2 Informes. En Estados Unidos.

El comité principal de campaña de candidatos a presidencia presenta informes mensuales en año electoral, previos y posteriores a la elección, los informes son trimestrales y de final de año. En años no electorales se presentan mensuales y trimestrales.

Por otra parte los candidatos al Congreso, en año de elección presentan informes previos a la elección, posteriores a la elección y trimestrales. En años no electorales solamente se presentan informes trimestrales. Otros comités, entre los que se incluiría el comité nacional de los partidos, presentan en año electoral informes semestrales. En años no electorales se presentan informes

33 Integrado por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, con derecho a voto; un representante por cada partido político y consejeros del poder legislativo, uno por cada grupo parlamentario, solo con derecho a voz.

34 Art. 81, COFIPE, IFE, México, 2008.

previos y posteriores a la elección, además de los trimestrales. Por otra parte, los comités presentan en año electoral y no electoral reportes mensuales de manera indistinta.

Según lo establecido en la Federal Election Campaign Act (FECA), cada tesorero de un comité político debe presentar informes de ingresos y egresos, los cuales deberán estar firmados por él. Si el comité político es el comité principal de la campaña de un candidato para la Cámara de Representantes o el Senado, en un año en que la elección esté programada regularmente, el tesorero deberá presentar los siguientes informes: (I) Informe pre-electoral que deberá presentarse a **más tardar 12 días antes**. (II) Informe posterior a las elecciones generales, que se presenta, a más tardar, el día 30 después de la elección en el que dicho candidato ha participado. (III) Informes trimestrales adicionales, que se presentan, a más tardar, 15 días después del último día de cada trimestre calendario, excepto que el informe para el trimestre que finaliza el 31 de diciembre, que debe ser presentado, a más tardar, el 31 de enero del año siguiente. En cualquier otro año calendario, el tesorero debe presentar informes trimestrales, a más tardar 15 días después del fin del trimestre, excepto el informe correspondiente al trimestre que concluye el 31 de diciembre, el cual se presentará, a más tardar, el 31 de enero del año siguiente.³⁵

En el caso del comité principal de campaña de un candidato presidencial, en cualquier año, durante el cual se celebren elecciones generales para ocupar ese cargo, tesorero presenta informes mensuales si el comité recibiese hasta el 1 de enero de dicho año, aportaciones por \$100,000 dólares o hecho gastos por \$100,000 dólares, o prevé recibir aportaciones de \$100,000 dólares o más, o hacer gastos de \$100,000 dólares o más durante dicho año. Dichos reportes mensuales deben presentarse, a más tardar, 20 días después del último día de cada mes y cierran el último día del mes, excepto que en lugar de presentar los reportes de Noviembre y Diciembre, un pre-informe de la elección general será presentado: "...Un informe pre-electoral, el cual deberá ser presentado el día 12 antes, un informe posterior a las elecciones el cual deberá ser presentado a

35 2ª Sección 503 (a) de la Ley de Campaña Bipartidista de Reforma de 2002 (BCRA), Pub. L. Núm.107-155, modificó el Artículo 434 (a) (2) (B), para requerir informes adicionales en años no electorales, por parte de las campañas de la Cámara y el Senado. Esta enmienda es efectiva a partir del 6 de noviembre de 2002.

más tardar el día 30 posterior a cada elección general en la que tal candidato ha participado”.

Todos los comités políticos, distintos a los comités autorizados de un candidato, deben presentar informes trimestrales, en los años que se celebren regularmente elecciones generales, los cuales deben presentarse, a más tardar, 15 días después del último día de cada trimestre del año; excepto el reporte del cuarto trimestre (Diciembre 31) de dicho año, el cual se entrega, a más tardar, el 31 de enero del siguiente año; un pre-informe electoral, el cual debe ser presentado, a más tardar, 12 días antes a cualquier elección en caso del que el comité realice aportaciones o gastos en nombre de un candidato en dicha elección, y debe ser terminado a partir del día 20 antes a la elección; un pos-informe de la elección general, el cual debe ser presentado a más tardar el día 30 posterior a la elección general y termina a partir del día 20 después de dicha elección general; y en cualquier otro año no electoral, un informe correspondiente al periodo del 1 de enero al 30 de junio, el cual debe ser entregado antes del 31 de Julio; y un informe del 1 de julio al 31 de diciembre que se entrega, a más tardar, el 31 de enero del siguiente año. Todos los comités también pueden enviar los pre-informes electorales por cualquiera de los siguientes medios: correo certificado, correo certificado, correo urgente de tener una confirmación de entrega, o entregado a un servicio de entrega al día siguiente. Los procedimientos anteriores deben hacerse, a más tardar, 15 días antes del día de la elección en la que dicho candidato participa.³⁶

Los Informes mensuales todos los años deben ser entregados, a más tardar el día 20, posterior al último día del mes y se completan a partir del último día del mes; excepto que en lugar de presentar los reportes de Noviembre y Diciembre, que se presentan el 31 de enero del año siguiente; un pos-informe de la elección general se presenta 30 días después de la elección y; un reporte final del año se presenta a más tardar el 31 de enero del siguiente año. A pesar de lo anterior, el comité nacional de un partido político debe presentar los reportes trimestrales requeridos conforme al párrafo (B).

36 § 434I Sección 641 de la división C, el Título VI de la Ley de Asignaciones Consolidadas de 2004, pub. L, Núm. 108-199, modificó el artículo 434 (a), para permitir el uso de la prioridad y el correo urgente y los servicios durante la noche de entrega de los efectos de la declaración a tiempo. Esta enmienda es efectiva a partir del 23 de enero de 2004.

El comité principal de campaña de un candidato debe notificar a la Secretaría o a la Comisión, y la Secretaría de Estado, según sea el caso, por escrito, de cualquier aportación de \$1,000 dólares o más, recibidos por cualquier comité autorizado de dicho candidato después de veinte días, pero no más de 48hrs antes, a cualquier elección. Esta notificación debe ser hecha en las siguientes 48hrs después de la recepción de dicha contribución e incluye el nombre del candidato y el cargo solicitado por el candidato, la identificación del aportador, la fecha de recepción y el monto de la aportación.³⁷

En el caso de México los partidos políticos deberán presentar ante la UFRPP, informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. Estos informes de ejercicio son trimestrales, y el plazo para entregarlos es de 30 días posteriores al término del trimestre. En estos informes se reporta el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos en el período correspondiente.

Esos informes trimestrales sólo tienen un sentido informativo para la autoridad y si la UFRPP encontrara errores u omisiones, éstas se notifican al partido para que subsane o aclare los señalamientos realizados. En todo caso, en el año en que se celebren elecciones se suspende la obligación de presentar los informes trimestrales.

Otra modalidad de los informes de ejercicio son los anuales, que se acompañan por el estado consolidado con los activos, pasivos y situación patrimonial, así como un informe detallado de los bienes inmuebles. El plazo para presentar estos informes es de sesenta días después de concluir el año. En el caso de los informes de precampaña, éstos deben ser presentados por los partidos políticos, a cada uno de los precandidatos que aspiran a ser candidatos a cargos de elección popular, señalando con claridad origen y cantidad de los ingresos, así como los gastos realizados. El plazo para presentar los informes es de 30 días posteriores a la conclusión de la precampaña. Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular realizados en los partidos políticos deben reportarse en el informe anual.

Los Informes de campaña se presentan por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en su ámbito territorial. Además los partidos presentan un informe preliminar al 30 de mayo del año de la elección, durante los primeros quince días de junio del mismo año. Por otro lado, los informes finales son presentados dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.

En todos los informes se reporta el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el Artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.³⁸ La UFRPP tiene sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña y ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Además puede solicitar la documentación para comprobar la fidelidad de los informes. En caso de detectarse errores u omisiones, el partido responsable tendrá un término de diez días para presentar las aclaraciones o rectificaciones que considere adecuadas. En caso de no enmendarse las deficiencias, el partido tendrá un plazo de cinco días más improrrogables para subsanarlas. Concluidos los vencimientos anteriores, la UFRPP tiene 20 días para elaborar el dictamen consolidado, y presentarlo al Consejo General dentro de los tres días siguientes.³⁹ En casos de excepción, pero con previo acuerdo del Consejo General, la UFRPP puede abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos. Dichos procesos deben quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, sólo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. El director general de la UFRPP tiene la facultad de presentar al consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo informes periódicos del avance en las revisiones y auditorías que realice.⁴⁰

3. La publicidad de los informes.

En Estados Unidos, los informes entregados por los comités políticos registrados (tales como los comités de campaña de los candidatos, comités de partidos políticos y 'PACs'), a la CEF están disponibles al público a través de la Oficina

38 Art. 83, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), IFE, México, 2008.

39 Art. 84, *íbid.*

40 Art. 85, *íbid.*

de Expedientes Públicos de la CEF. La Comisión publica todos los informes que le son entregados por los comités, en un plazo de 48hrs, después de haberlos recibido. La Comisión mantiene a disposición todos los expedientes entregados desde el año 1972. Además:

Los visitantes también tienen acceso a la base de datos computarizada de la CEF, que cuenta con índices útiles sobre varios tipos de actividades de financiamiento de campañas (contribuciones grandes, contribuciones de 'PACs', entre otros). La base de datos de la agencia también es accesible desde la oficina del Secretario de Estado en muchas capitales estatales (FECA).

Otros documentos sobre el financiamiento de campañas disponibles a través de la Oficina de Expedientes Públicos incluyen:

- Resúmenes estadísticos de las actividades de campaña divulgadas.
- Dictámenes consultivos de la CEF y solicitudes de dictámenes consultivos.
- Casos cerrados sobre acciones de acatamiento a la ley.
- Estados financieros personales de los candidatos presidenciales.
- Informes de auditorías.
- Propuestas para los reglamentos de la Comisión y documentos relacionados.
- Asuntos de agenda en las reuniones de la Comisión y otros documentos públicos.

La Oficina de Expedientes Públicos está abierta de 9:00 a.m. a 5:00 p.m. en días laborables (con horas extendidas durante períodos para rendir informes). La oficina funciona como una biblioteca y hay personal para ayudar a los visitantes a localizar documentos y utilizar el sistema computarizado. Muchos de los documentos también se pueden pedir por teléfono o por correo electrónico: pubrec@fec.gov. Algunos documentos también están disponibles por fax vía el sistema automatizado "Faxline" de la Comisión.

La información sobre la fiscalización de algún partido o candidato se puede entregar al ciudadano por correo certificado, registrado, express, (por lo general, todos con acuse de recibo), por servicio de mensajería, o correo electrónico.⁴¹ Existe también la opción de llenar los formatos de solicitud de información

41 En los términos del Artículo 434 de la FECA.

en línea sobre aquellos comités que exceden o esperan exceder los \$50,000 en contribuciones, así como un programa informático el FECFile que permite a los comités tener un manejo adecuado de sus reportes y enviarlos desde dicha plataforma.

La *Freedom of Information Act*⁴² establece que existen ciertas cuotas por la búsqueda de documentos, duplicados y revisión, pero que en general, no hay cargo alguno (si lo hay, éste será reducido), cuando la información sea de interés público.

En la legislación federal mexicana los partidos políticos tienen la obligación de tener en sus portales de internet los montos de financiamiento público, otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y los del del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos de su financiamiento, correspondientes a sanciones; los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos, si así lo decidieran, pueden hacer pública la información financiera antes de que concluyan los procedimientos de fiscalización, sin que ello tenga efectos en los mismos.⁴³

Según la las reglas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de acuerdo a las reglas instauradas en él y a lo previsto en el reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia; Sin embargo, para acceder a la información de los partidos políticos se tiene que presentar una solicitud. “Cuando la información solicitada tenga el carácter de pública y no obre en poder del Instituto, debiendo estarlo, éste notificará al partido requerido para que la proporcione en forma directa al solicitante, dentro del plazo que señale el reglamento. El partido de que se trate informará al Instituto del cumplimiento de esta obligación.” Por

42 http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/dossiers/pdf/FOIA_acta.pdf

43 Art. 42 COFIPE.

otro lado si "...la información solicitada se encuentra disponible en la página electrónica del Instituto, o en la del partido de que se trate, se le notificará al solicitante para que la obtenga en forma directa, salvo que el interesado la requiera en forma impresa o en medio digital."⁴⁴ Se cobran los gastos de envío de la información o, en su caso, una cuota de recuperación a la impresión de más de treinta cuartillas.⁴⁵

4. Fiscalización y Litigio

Si cuatro de los seis comisionados de la FEC votan a favor de que se cometió una violación a la ley, la Comisión pasa a investigar el asunto. Si la Comisión decide que la investigación, realizada por la Oficina del Asesor General de la CEF, confirma que ha ocurrido una violación, trata de resolver el asunto llegando a un acuerdo de conciliación con los involucrados. Dicho acuerdo puede imponer una sanción y multa civil, y dictaminar los pasos para remediar el problema.

Si no se puede llegar a un acuerdo, la Comisión puede entablar una demanda en la corte de distrito contra las personas indicadas. Tal y como lo requiere la ley, la Comisión mantiene los asuntos de acatamiento estrictamente confidenciales hasta que se hayan resuelto. Una vez que la Comisión ha cerrado un MUR, los documentos pertinentes quedan disponibles al público.

Por otro lado cualquier individuo que considere que la ley ha sido violada puede entablar una querrela ante la CEF. La querrela debe constar de una declaración, bajo juramento y con acta notarial, de los hechos relacionados a la supuesta violación y cualquier evidencia disponible al respecto, y debe incluir el nombre, la firma y la dirección del quien la entabla. En caso de que la CEF rechace la queja, el ciudadano puede presentar una petición en la Corte de Distrito de EE.UU. para el Distrito de Columbia. El plazo para presentar la queja es dentro de los 60 días siguientes al deshechamiento de la misma.⁴⁶

En el caso de México la UFRPP presenta el dictamen y, en su caso, el proyecto de sanción ante el Consejo General del IFE. En caso de aprobarse la sanción

44 Art. 41, *Íbid.*

45 Art. 29, Reglamento del Instituto Federal Electoral en material de transparencia y acceso a la información pública, IFE, México, 2008.

46 <http://www.fec.gov/pages/brochures/complain.shtml>

contra el partido político, éste puede impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y la resolución emitida. Una vez resuelto el recurso, el IFE debe remitir el dictamen y la resolución recaída sobre el mismo, al *Diario Oficial de la Federación* para su publicación, y además agregarlo a su sitio oficial de la red informática.⁴⁷

Además de los partidos políticos, cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones, en general, a la legislación electoral ante los órganos del IFE. En consecuencia, en caso de incumplimiento por parte de los partidos de las disposiciones legales, en materia de transparencia, los ciudadanos pueden quejarse ante la autoridad electoral. Para ello deben ser presentadas por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, y deben cumplir con los siguientes requisitos: el nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital; el domicilio para oír y recibir notificaciones; los documentos que sean necesarios para acreditar la personería; narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados; entregar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente, las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos.⁴⁸

5. Los partidos como sujetos obligados a proporcionar información.

Tanto en México como en Estados Unidos los partidos políticos son sujetos obligados indirectos para proporcionar información sobre ellos. En el caso de Estados Unidos es la FEC la responsable de difundir la información de la fiscalización, concerniente a los gastos de los comités (comunicaciones electorales, donaciones monetarias y en especie, etcétera.); así como los nombres y direcciones de aquellos donadores individuales que excedan los doscientos dólares. En la FECA no se establece la obligación de hacer públicos otros aspectos de la vida interna de los partidos políticos.

En el caso de México, el Código Electoral establece la obligación de los partidos políticos de publicar en sus páginas electrónicas, además de los datos

47 Art. 84, COFIPE.

48 Art. 362, COFIPE.

financieros, la siguiente información por considerarla de carácter público: sus documentos básicos; las facultades de sus órganos de dirección; los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna; las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; el directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales; el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas; las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto; los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales; las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes, o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto; el listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político; el dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes para la fiscalización y las resoluciones emitidas por sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado. Toda esta documentación está a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto Federal Electoral.⁴⁹

Los partidos políticos están obligados a mantener actualizada la información pública, señalada en el párrafo anterior y alguna otra que disponga el Código, y debe ser entregada al IFE, en los tiempos establecidos, formatos y medios electrónicos determinados por el Código.⁵⁰ Por otro lado, el mismo establece la información que no será pública: la relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas; así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.⁵¹

49 Art. 42, *íbid.*

50 Art. 43, *íbid.*

51 Art. 44, *íbid.*

Asimismo, la información confidencial es la que contiene los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios establecidos en este capítulo y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contienen el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado. Por último, se considera reservada la información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.⁵²

El incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, por parte de los partidos políticos, puede ser sancionada con amonestación pública o, según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.⁵³

REFLEXIONES FINALES

1. Estados Unidos es una República Federal con una larga tradición descentralizada y democrática liberal, cuyo origen se encuentra en la organización colonial, durante la dominación inglesa. Por tal motivo se encuentran antecedentes en siglo XIX de la existencia de ejercicios de transparencia en algunos estados de la Unión. A pesar de los saldos desfavorables en la democracia estadounidense, por la discriminación racial y los derechos vulnerados de las minorías, en lo concerniente a la transparencia se dieron avances consistentes. Durante el siglo XX se dieron avances consistentes en el camino de la transparencia, pero en los albores del siglo XXI existen nubarrones en el sendero de la libertad de información, derivados de la guerra por el terrorismo.

En cambio, en México el peso de la historia es otro, pues en siglo XIX y XX el proceso de consolidación del Estado no transitó por senderos democráticos, sino dictatoriales y autoritarios. Además el proceso de transición democrática ha sido accidentado y con obstáculos difíciles de sortear. Doce años en la senda de la transparencia son pocos, pero comparado con el pasado los avances institucionales son relevantes. Queda pendiente un largo camino para el

52 Art. 44, *Íbid.*

53 Art. 354, *Íbid.*

cambio cultural, con el fin de que los ciudadanos hagan de este instrumento una herramienta cotidiana de quehacer democrático.

176) 2. En lo que se refiere al sistema de partidos, existen diferencias sustanciales que repercuten en diferencias normativas de la regulación sobre la transparencia que deben tener. En Estados Unidos los partidos políticos son asociaciones privadas, en México se les considera organismos de interés público. En ambos países existe una normatividad importante sobre el origen y los montos del dinero recaudado privadamente. En Estados Unidos es el aspecto sobre el cual los partidos tienen la obligación de ser transparentes, pero en el caso de México y dada la naturaleza jurídica de los partidos, existen otros rubros sobre los cuales deben ser transparentes.

3. En ambos países existe una autoridad independiente encargada de vigilar que las aportaciones de particulares a los partidos políticos no rebasen lo establecido en la ley; además de fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, sea público o privado. En el caso de Estados Unidos los integrantes de la Comisión Electoral Federal (FEC), son nombrados por el presidente y ratificados por el Senado. Los miembros pueden ser parte de un partido, pero se establece que no habrá más de tres pertenecientes a uno de ellos. Es el equilibrio pleno.

En el caso de México, y derivado de la merma de atribuciones de la presidencia, es la Cámara de Diputados la que elige a los nueve integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). Independientemente de las formalidades jurídicas sobre la convocatoria pública para esa designación, lo legal y real es que son los grupos parlamentarios los que proponen quiénes serán electos como consejeros.

Lo relevante es que en ambos países se busca que este organismo actúe imparcialmente. Aunque el número de integrantes de la FEC es par y no se pueden realizar investigaciones sino con el voto de cuatro de sus integrantes, en el caso de México está claramente definido en la ley quienes pueden impugnar y, al hacerlo la autoridad está obligada a investigar y resolver el asunto. Además existe una instancia a la que se puede recurrir judicialmente, en caso de inconformidad: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el nombramiento de los integrantes del máximo órgano de dirección de las instituciones encargadas de fiscalizar a los partidos políticos, en ambos países tiene un carácter político. Aunque el procedimiento de elección sea diferente. Por otra parte, en lo concerniente a la posibilidad de realizar investigaciones, definitivamente la ley mexicana es superior a la estadounidense, pues otorga mayor garantía a la seguridad jurídica en el ámbito electoral.

4. En ambos países los partidos políticos están obligados a presentar informes trimestrales y anuales y, en el caso de Estados Unidos también mensuales. Algo relevante es que en Estados Unidos las aportaciones mayores a 1, 000.00 dólares se tienen que reportar de inmediato, incluyendo el nombre del aportante. En el caso de México, la presentación de informes por parte los partidos políticos a la autoridad fiscalizadora es más flexible. La diferencia es que en México no existe la obligación de notificar, de inmediato, las aportaciones mayores a determinada cantidad de dinero y no se presentan informes mensuales. En este caso es evidente la deficiencia de nuestras leyes en la materia.

5. En lo referente a la publicidad de los informes de ingreso y gasto de los partidos políticos, la normatividad estadounidense es más eficiente, pues 48 horas después de entregados, ya están en los portales de la red informática. En el caso de México los informes son públicos sólo hasta que se da por concluido el proceso de fiscalización. La ley permite que estos informes puedan ser **públicos por los partidos antes de que concluya el proceso fiscalizador. Es evidente que el retraso en la divulgación de los informes**, obstaculiza la vigilancia social sobre el manejo de los recursos financieros de los partidos.

6. En el caso de la FEC, debe darse un acuerdo mayoritario para iniciar una investigación sobre posibles violaciones a la legislación en materia de financiamiento. De no lograrse, el quejoso puede recurrir a la autoridad civil inconformándose. Este procedimiento es, a todas luces, una traba para la vigilancia y castigo del uso de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

En México las reglas en relación a los procedimientos por irregularidades cometidas a los partidos son claras. Se pueden iniciar a solicitud de un tercero o de oficio por la autoridad y siempre habrá una resolución, la cual además puede ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El

sendero de la seguridad jurídica, en el caso de los litigios electorales, es más claro en el caso de México. Aunque su efectividad sea frecuentemente cuestionada.

178) 7. La diferencia en la naturaleza jurídica, como asociaciones privadas o instituciones de interés público, de los partidos políticos en ambos países ha traído como consecuencia que sus obligaciones sobre los asuntos a transparentar sean disímiles. En Estados Unidos el acento está colocado en los aspectos financieros, sobre todo de los recursos recaudados para las campañas electorales.

En México, si bien se coincide en una cada vez más exigente regulación sobre el origen del financiamiento a los partidos, también se obliga a los partidos a difundir públicamente información sobre sus diversas actividades internas, que tienen como fin que sus militantes conozcan las decisiones de los órganos de dirección y que la ciudadanía se entere de sus propuestas políticas.

8. Las regulaciones normativas de ambos países tienen virtudes y deficiencias si partimos del principio de la máxima publicidad. Eso nos lleva a considerar que la legislación mexicana debiera, en primer lugar, establecer que los partidos políticos son sujetos obligados directos, como ya está establecido en algunas legislaciones locales. Además incluir en la normatividad la obligatoriedad de entregar informes de ejercicio mensuales; la entrega de informes trimestrales en año electoral; la publicidad de los informes anteriores y de los anuales en un plazo, no mayor, a tres días después de ser entregados por los partidos políticos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP).

México debe ampliar la transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos, además de la fiscalización en el uso de sus recursos (tipo y fuente de financiamiento). Se debe considerar que, como entidades de interés público, realizan una función social y de representación política que es susceptible de escrutinio público. La asignatura pendiente es, sin duda alguna, la rendición de cuentas, que implica que los partidos políticos justifiquen sus actos como entidades de interés público y sean susceptibles de sanción cuando incurran en responsabilidad. Para avanzar en la rendición de cuentas, que va más allá de los partidos políticos, es necesario fortalecer al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales (IFAI), transformando su naturaleza jurídica, convirtiéndolo en un organismo constitucionalmente autónomo, encargado de vigilar el proceso de acceso a la información, que en

sus funciones y decisiones esté investido de autonomía plena, pero considerando una estructura moderna y poco compleja. Sólo así se lograría un justo equilibrio entre el interés del ciudadano solicitante y el de las instituciones públicas, sin que de este ejercicio puedan surgir ventajas para alguien.

Debemos deshacernos de los fantasmas del pasado y crear instituciones abiertas al escrutinio público, sin excepción alguna, sólo así lograremos contar con una ley moderna, acorde a los tiempos, digna de un país que privilegia la participación y la voluntad política de todos lo que en él habitan y trabajan. Que avanza hacia su consolidación democrática. No se debe dejar pasar esta oportunidad histórica de volver a hacer de México, al menos en cuanto a la información pública se refiere, *la región más transparente*.

Bibliografía

Villanueva, Ernesto, 2002. *Derecho comparado de la Información*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Sabsay, Daniel Alberto y Pedro Tarak, 1997. *El Acceso a la Información Pública, el ambiente y el desarrollo sustentable*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Argentina.

Méndez, Luis M. y Pablo Palazzi. *Un caso de derecho de acceso a la información pública*.

Cecchini de Dallo, Ana María, 1999. “Acceso a la Información Administrativa. Una Visión Comparada”, ponencia presentada en las *XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe*, Argentina.

Servin, Alejandro José, 1999. “El Derecho a la Libre Información. Acceso a los Documentos Públicos” ponencia presentada en *XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe*, Argentina.

Ferreiro, Alejandro, 1999. “Dinero, Política y Transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la *Novena Conferencia Anti-Corrupción*, Durban, Sudáfrica.

Leyes consultadas.

Ley 30/1992.

5 U.S.C. 552 y ss.

180) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* (2002).

Ley 594 de 2000.

Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Ley que Regula el Acceso a la Información Pública. Lima, Perú, mayo de 2002.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política (ENCUP 2001).

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, que fue aprobada por el Congreso de Querétaro el 5 de agosto de 2002.

Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. Colección Sinergia N° 1. Instituto Electoral del Distrito Federal; México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2011

Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal presentada inicialmente por el Diputado José Luis Buendía Hegewisch.

Iniciativa de Ley Federal de Protección de Datos Personales. Publicada en Gaceta Parlamentaria: Septiembre 7, 2001.

LORTAD (Ley Orgánica 5/1992). España.

Código Penal del Distrito Federal.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 2008.

Access to Information Act. (Canadá).

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Expediente: SUP-JDC-117/2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2001.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativos del Distrito Federal.

Ley de Transparencia (2004), en Agenda de la Administración Pública Federal 2006, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2006.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en material de transparencia y acceso a la información pública, IFE, México, 2008.

Páginas consultadas:

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000kjl/u36di/04fierro.htm>

http://www.cimat.mx/archivos/PortaldeTransparencia/ley_transparencia.pdf

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2521>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

<http://www.transparency.org/whatwedo/publications/doc/wp/P20>

http://www.fec.gov/hava/law_ext.txt

http://static0.idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_USA.pdf

http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion_2008

182) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_ref03_05jul10.pdf

http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfec1.shtml#fondo_de_campanas

http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/dossiers/pdf/FOIA_acta.pdf

<http://www.fec.gov/pages/brochures/complain.shtml>

Recibido: 3 mayo de 2013

Aceptado: 26 junio de 2013

El (mal) funcionamiento del nuevo modelo de comunicación social y política en las campañas electorales. Elección presidencial 2012

KAROLINA MONIKA GILAS¹

Resumen

El artículo analiza los elementos más importantes de la reforma electoral 2007-2008, relacionados con la regulación de propaganda. El “nuevo modelo” incluyó tres restricciones: prohibición de contratación de tiempos en radio y televisión por cualquier persona física o moral, de difusión de propaganda denigrante y de mensajes de gobierno en tiempos de campaña. El texto señala algunas fallas en el diseño electoral, como la sobrerregulación, “spotización”, restricciones a la libertad de expresión. También se sostiene que la reforma se fundamentó, en parte, en supuestos falsos: una equivocada acepción del principio de equidad, el poder omnipotente de la prohibición legal y la pretensión de resolver el problema de falta de pluralidad de los medios de comunicación mediante la regulación electoral.

Palabras clave: propaganda, campañas electorales, libertad de expresión, elecciones, derecho electoral

Abstract:

This article pretends to analyze the most important changes introduced in Mexican electoral law in the 2007-2008 constitutional reform on political campaigns and publicity. The “new scheme” included three new restrictions: prohibition of buying radio and television airtime for parties, candidates, citizens, ONGs, companies and any other persons; ban on libel electoral messages and

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: karolina.gilas@te.gob.mx

on government advertisement during campaigns. The author points out major flaws in the electoral design, such as an excess of regulations, focus on TV spots as the main established channel for electoral communication, limitations on freedom of speech, and its internal contradictions. The analysis also shows the problem of misjudgment as a basis of the reform: the definition of fairness, the faith in legal prohibitions and the hope to solve the problem of plurality in media by means of electoral law.

Key words: publicity, electoral campaigns, freedom of speech, elections, electoral law

Introducción

México es un interesante ejemplo de una transición a la democracia mediante una serie de reformas electorales que paulatinamente, fueron permitiendo competencia por el poder e implicaron la reconquista del voto ciudadano. Ante la experiencia histórica de la dominación del partido hegemónico sobre el Estado, sobre el sistema electoral y de partidos (Sartori 2000: 157), las subsecuentes reformas electorales se centraron en dos temas: prevención de fraude electoral y fortalecimiento de la equidad de la contienda.

La reforma constitucional en materia electoral 2007-2008 fue, como muchas otras, resultado inmediato de lo ocurrido durante la campaña electoral de 2006. Fue un intento de acabar con los vicios de las campañas electorales de 2006, en las que:

La elección presidencial se disputó en medio de una guerra sucia en la que terceros se involucraron de forma ilegal, así como dentro de un ambiente de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y rípidos de la historia electoral del país. [...] Los partidos resintieron la desventaja de depender de las televisoras para dar visibilidad a las campañas y perder fuerza en la negociación con ellas para proyectar a sus candidatos; la falta de mecanismos y procedimientos para reclamar una cobertura noticiosa equilibrada y equitativa; las escasas opciones para escoger espacios en el espectro radioeléctrico y la ausencia de control sobre los espacios privilegiados donde transcurría la discusión en el espacio público; la ausencia de garantías de igualdad en el trato a los partidos en el ámbito de la contratación comercial de pautas de transmisión de mensajes y su elevado costo; el limitado alcance de las sanciones por actos indebidos y, en suma, la inseguridad que representaba poner el futuro político de un partido o candidato al arbitrio de las dos poderosas televisoras y algunos grupos radiofónicos (Buendía y Azpiroz, 2011: 15).

Con la reforma se buscó instaurar un “nuevo modelo de comunicación social”, que asegurara la equidad de las contiendas, privilegiando un debate de calidad entre los participantes de la contienda, fomentando el uso responsable de los espacios de comunicación, previniera los “usos y abusos de los medios de comunicación” y finalmente, limitando la influencia de los servidores públicos en las campañas. Para ello, se creó un marco legal con tres ejes fundamentales:

- La prohibición, contenida en el Artículo 41 constitucional, de contratar espacios en radio y televisión con fines electorales, por “cualquier persona física o moral” y la determinación que el acceso de los partidos políticos a los espacios en radio y televisión se haría únicamente dentro de los tiempos que correspondan al Estado, distribuidos de manera exclusiva por el IFE.
- La prohibición de emitir expresiones denigrantes de las instituciones o de los partidos, o que calumnien a las personas (Artículo 41 constitucional).
- La prohibición de la transmisión de propaganda gubernamental federal, estatal y local, así como de cualquier otro ente público, en los medios de comunicación social, durante las campañas electorales de todos los niveles y hasta que concluya la jornada electoral respectiva (Artículos 41 y 134 constitucionales, 228.5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE).

Como muchos proyectos que se crean para responder a una necesidad coyuntural, la reforma resultó ser poco meditada y poco efectiva; parafraseando a Medina Torres (2009), tuvo más deméritos que méritos. En este artículo se analiza la aplicación de los tres ejes de la reforma, a la luz de los comicios que se desarrollaron a partir de su adopción.

Acceso a los medios de comunicación

Como hemos señalado arriba, la reforma introdujo la prohibición de contratar espacios en radio y televisión, con fines de propaganda electoral a los partidos, candidatos, organizaciones civiles, empresariales, a los ciudadanos y personas físicas o morales. Al mismo tiempo, reconoció el derecho de los partidos políticos de obtener acceso a esos espacios, pero únicamente dentro de los tiempos del Estado distribuidos por el Instituto Federal Electoral (IFE). Con esas

medidas, el legislador pretendía prevenir la intromisión de terceros en la contienda electoral, asegurar la equidad del proceso electoral y evitar que la mayor parte de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, se paguen a los medios de comunicación. A juicio de los legisladores, esas medidas iban a provocar que “se desarrollen campañas más enfocadas en las propuestas de los candidatos y, en consecuencia, con una mayor profundidad programática” (Valdés, 2009: 17).

En cuanto a los recursos de los partidos, la medida no ha resultado eficiente. Si bien ya no es posible una compra directa de los tiempos en radio y televisión, los partidos políticos y las empresas mediáticas han encontrado otras maneras de promocionarse y negociar. Según Marco Baños, consejero del IFE, es común:

La utilización de métodos y formatos de publicidad comercial en el diseño de la propaganda política, derivando muchas veces en distorsiones que no han sido del todo reguladas en las leyes. En el caso de diversos formatos publicitarios que apuestan por presentar lo mismo anuncios de marcas comerciales que propaganda política y gubernamental como si fueran parte de la oferta programática o editorial de los medios. Así, hemos visto la inserción de menciones proselitistas en guiones de telenovelas, o a políticos y funcionarios públicos que aparecen en entrevistas, gacetillas o reportajes favorables que no distinguen con claridad la naturaleza de su anuncio. Otra práctica discutible puede apreciarse cuando en las campañas electorales se contrata a deportistas, actrices o actores reconocidos y con amplia simpatía entre la población, para que sean ellos quienes impulsen las propuestas de algún partido político, aparentando una militancia y convicción ideológica que no necesariamente es real (Baños, 2010: 132).

Por citar un ejemplo, en la reciente campaña presidencial pudimos ver a los actores Andrea Legarreta y Raúl Araiza en los *spots* del Partido Verde, mientras los partidos, del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), fueron promocionados por el actor Jorge Arvizu “El Tata” y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con la actriz María Rojo (también senadora del PRD y precandidata a diputada federal por el distrito electoral 23 en el DF, por la coalición “Movimiento Progresista”).

Los candidatos a la Presidencia aparecieron en entrevistas y reportajes de las revistas “del corazón”: Josefina Vázquez Mota abrió las puertas de su casa a la *Revista Quién*, para presentarnos a su familia; y desde hace años, pudimos vivir con Enrique Peña Nieto su amor a Angélica Rivera, la “Gaviota”, con boda incluida. También Marcelo Ebrard, jefe del gobierno del DF, tuvo un importante acercamiento con la prensa roja, como parte de precampañas internas de su partido, con las cuales buscaba fortalecer su candidatura, presentando a su

novia, Rosalinda Bueso, todas, apariciones, en los programas de espectáculos en radio y televisión.

Otro elemento de esa estrategia fue la búsqueda de nuevos canales de comunicación con la sociedad. Los anuncios de campaña llenaron las pantallas de los cines, las páginas de Internet y las redes sociales. Así, uno de los efectos de la reforma y la prohibición de contratación de tiempos fue despertar la creatividad de los estrategas partidistas y traspasar, en parte, propaganda desde lo político al ámbito romántico y lúdico.

En cuanto a la pretensión de elevar el debate político y fortalecer las propuestas en las campañas la reforma no solamente falló, sino que fue completamente contradictoria. Los promocionales cortos, de 20 y 30 segundos, tienen su lógica, que, para ser recordados, exige presentar un mensaje simple, fuerte y esquemático, acompañado por imágenes expresivas, lo que los acerca más a la propaganda comercial y no tiene nada que ver con un debate político.

De acuerdo con las cifras oficiales del IFE, durante 95 días de campaña se pautaron 17, 018, 120 *spots* de partidos y candidatos. Esa manera de comunicación, esa ola de *spots* no favorece el dialogo con la ciudadanía ni el debate entre participantes. Hay que recordar que la división de los tiempos en radio y televisión se realiza aplicando la regla 30-70, es decir, el 30% de los tiempos se distribuye de manera igualitaria, mientras que el 70% se les otorga a los partidos según el resultado obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, favoreciendo al partido más fuerte.

Lo más trágico de esta historia es que el enorme esfuerzo de comunicación no logró influir de manera directa en los resultados de la elección [...] El impacto publicitario de cada partido no se correlaciona con el porcentaje de votos obtenidos. La medida universalmente aceptada para cuantificar la actividad publicitaria es el GRP (*Gross Rating Points*), que resulta de multiplicar el número de personas alcanzadas por la campaña, por el número de veces que la vieron, y posteriormente se expresa en el porcentaje de impacto de la campaña de cada partido. Así, podemos observar que el PRI, con un porcentaje de GRP de 18%, logró un porcentaje de votos de casi 37%, mientras el PAN, con 28% de los votos, apenas superó el 25.6% de su campaña publicitaria (Jaira Elías, 2011).

Así que, los *spots* no crean un modelo de comunicación correspondiente con la finalidad de la reforma y, además, no son necesariamente la manera más efectiva de hacer campaña. Si bien es cierto que los *spots* se han vuelto un elemento básico para las estrategias de campaña, para conseguir los beneficios que pretendía la reforma habría que reducir su número y destinar más tiempo a

generar espacios en los que los partidos y candidatos puedan exponer sus ideas y programas y debatirlos. Ese podría ser un verdadero cambio del modelo de comunicación que favorezca el debate y pondere a la ciudadanía, otorgándole mejor información sobre las opciones a elegir.

Pretender evitar la intromisión de los terceros en las campañas electorales resultó ser más funcional; en el proceso electoral se han presentado únicamente, tres casos de esa naturaleza. El primero, relacionado con el acceso a la televisión, fue el caso de MORENA, construido para apoyar la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano y de la coalición formada por los anteriores, en los *spots* emitidos durante la precampaña, hicieron referencias expresas al MORENA. El caso llegó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (TEPJF, SUP-RAP-64/2012), determinándose que no existe disposición constitucional o legal que autorice a una persona moral de naturaleza civil como lo es el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), para disponer o beneficiarse de las prerrogativas otorgadas a un partido político. De acuerdo al marco legal aplicable, solamente los partidos políticos podrán hacer uso de los tiempos o pautas autorizadas por el Estado, a través del Instituto Federal Electoral para difundir su propaganda política o electoral, sin que exista posibilidad alguna de que una asociación de carácter civil como en el caso es MORENA, pueda participar mediante emblemas o referencias, en la difusión de los promocionales exclusivos de dichos entes públicos.

De acuerdo al Artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 38, párrafo 1, incisos a) y u), 49, párrafos 1, 2 y 5, y 342, párrafo 1, inciso a) y n) del COFIPE, sólo los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, podrán acceder a la radio y televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, por lo que dichos institutos políticos serán responsables del incumplimiento de las obligaciones señaladas en el referido ordenamiento legal. Por lo tanto, el Tribunal determinó que MORENA no tuvo derecho a utilizar, para su promoción, espacios exclusivos de los partidos políticos, mediante las pautas autorizadas por el Instituto Federal Electoral, ya que son prerrogativas exclusivas de los institutos políticos.

Durante la campaña destacaron dos casos más, relacionados ya con otro tipo de propaganda: SUP-RAP-330/2012 y SUP-RAP 344/2012. En ambos se trata de propaganda en espectaculares; en el primer caso, la leyenda: “Adiós Chepina. Gracias por participar”, el segundo, la frase: “Infel con su familia. Fiel y comprometido con su país”, acompañada por la imagen de Enrique Peña Nieto.

La propaganda en contra de Josefina Vázquez Mota, candidata del Partido Acción Nacional (PAN), resultó ser pagada por una Agrupación Política Nacional, Movimiento Indígena Popular. En el caso del mensaje en contra de Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, fue una empresa estadounidense, *The Ashley Madison Agency, Limited*, la responsable de su colocación.

En ambos casos la Sala Superior determinó que los entes responsables de la colocación de la propaganda no tenían derecho a participar de esa manera en un proceso electoral. En el primer caso, al tratarse de una APN, la única posibilidad de que participe en una campaña política, mediante la emisión o haciéndose responsable de determinada propaganda electoral, es mediante la celebración de acuerdos de participación con un partido político o coalición, y no fue el caso. En el segundo, hay que subrayar que las normas legales no permiten que las personas morales, nacionales o extranjeras, puedan participar en las campañas, siendo vedado para éstas emitir o hacerse responsable de determinada propaganda electoral.

Finalmente, no podemos dejar del lado el hecho de que la prohibición contenida en el Artículo 41 constitucional es una limitación a la libertad de expresión. Si bien tanto nosotros, como la mayoría de los académicos y filósofos estamos de acuerdo que la libertad de expresión no es un valor absoluto, y por lo tanto puede ser limitada, el debate sobre los alcances de esas limitaciones todavía no está acabado.

Hay quienes sostienen que hay diferentes tipos (o ámbitos) de la libertad de expresión –la política, artística, científica, comercial, religiosa y de entretenimiento– y no todos tienen el mismo valor. De acuerdo con esa visión, la más importante, valiosa y más protegida es la expresión política (Cruz Parceró, 2008). Otros consideran que hay diferencia de acuerdo al contenido entre: insultos, opiniones, información, noticias y falsedades, con lo que, igualmente, consideran que no todos los tipos merecen protección (Salazar, 2008). La reforma

constitucional se guió por otros principios distintivos, enfocándose en quiénes tienen derecho a la libertad de expresión y de qué maneras pueden ejercerla.

190) La reforma pretendió evitar que terceros se involucren en las campañas electorales, contratando propaganda a favor o en contra de determinado candidato, lo que podría afectar la equidad de la contienda, un valor indudable para una sociedad democrática. Hasta ahora todo bien. Donde empiezan a surgir dudas, es en la definición de “los terceros”. La prohibición constitucional aplica a: “todas las personas físicas o morales”, por lo que les da mismo trato a empresas, organizaciones sindicales, patrimoniales, civiles, también a ciudadanos, tratándoles como ajenos al proceso electoral y las campañas. Según esta visión, los únicos que tienen derecho a emitir pronunciamientos son los “interesados” –partidos políticos (ni siquiera los candidatos, ya que los tiempos oficiales se otorgan a los partidos, y éstos determinan de qué manera lo van a distribuir entre sus candidatos; como la ley no establece reglas para esa distribución, ese es otro mecanismo disciplinario que tienen las cúpulas partidistas sobre sus candidatos). Desde la teoría de la democracia, es una apreciación equivocada: los ciudadanos son los primeros interesados en el desarrollo de los comicios. Si bien es aceptable, y tal vez deseable, la prohibición para empresas y organizaciones patronales: ¿Por qué sería mala la participación de los ciudadanos u organizaciones sindicales o de sociedad civil? ¿Por qué limitar la discusión sobre las opciones que representan los partidos políticos, permitiendo que solo éstos se nos presenten e intenten “vendernos” sus ideas?

Incluso si admitiéramos la necesidad de limitar la participación de todos los demás actores, aparte de partidos y candidatos, en las campañas, protegiendo la equidad del proceso electoral ¿Por qué la limitación constitucional es absoluta y se refiere a todo el tiempo? ¿Si el proceso electoral son unos meses (máximo 9 meses) cada 3 o 6 años!

Además, llama la atención que la limitación se refiere únicamente, a radio y televisión, mientras otros canales de comunicación no son restringidos. Los partidarios de la reforma sostienen, que la necesidad de regular fuertemente esos dos medios se desprende de su importancia y cobertura. Sin embargo, aun reconociendo que la mayoría de las personas ven la televisión y/o escuchan la radio, realmente no sabemos juzgar, a ciencia cierta, el impacto que éstos tienen en la formación de las actitudes políticas o intenciones de voto, especialmente

hoy, en la era de la internet. Además, resulta cuestionable el enfocarse en el vehículo del mensaje, no en su contenido, dándole más importancia a la forma que al fondo.

Durante el reciente proceso electoral el mismo grupo de intelectuales que había promovido amparos contra la reforma constitucional y la prohibición de la adquisición de tiempos en radio y televisión, promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-1744/2012). En la demanda solicitaron que el Tribunal Electoral no aplique la norma constitucional contenida en el Artículo 41, por ser contraria a las normas contenidas en la misma Constitución (Arts. 1, 6 y 7) y en tratados internacionales.

La Sala Superior estimó que no les asistía la razón, porque, a su juicio: “la Constitución no es susceptible de sujetarse al control de convencionalidad”, para luego constatar que no es “posible que los juzgadores realicen un ejercicio de compatibilidad de la Constitución Federal a los tratados internacionales ratificados por México y, mucho menos, tratándose de preceptos constitucionales que establezcan, en su caso, restricciones o limitaciones a derechos humanos”. Finalmente, estudiando el caso, la Sala determina que “la limitación en comento es razonable, básicamente, porque tiene como propósito fundamental proteger y salvaguardar el principio de equidad en los comicios federales, en congruencia con las condiciones generales de igualdad o equidad en la contienda electoral, previstas en la Constitución” y que la limitación cuestionada no puede ser considerada violatoria al derecho a la libertad de expresión, porque no se puede afirmar que es a través de contratación de los tiempos en radio y televisión como se pueda ejercer ese derecho.

El tema es muy amplio y muy interesante, por lo que requiere un tratamiento y una discusión aparte, por sus implicaciones, rebasa las limitaciones de este artículo. Sin embargo, subrayamos que, a pesar de reconocer la posibilidad de limitar el ejercicio de la libertad de expresión, y la importancia de fomentar la equidad en las campañas electorales, parece ser que las limitaciones constitucionales del Artículo 41 son excesivas y no pasarían el test de proporcionalidad, significa que las limitaciones a los derechos fundamentales tienen que ser admisibles, necesarias (idóneas, óptimas e indispensables) y proporcionales. Es probable que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en algún

momento, nos dé la respuesta, al pronunciarse sobre la queja presentada por el mismo grupo de intelectuales que promovió el amparo en contra de la reforma constitucional y hace poco llevó su caso ante el Tribunal Electoral en un juicio ciudadano de manera infructuosa (SUP-JDC.1774/2012).

Propaganda negra

Como se ha subrayado en la introducción, una de las finalidades de la reforma constitucional en materia electoral 2007-2008, fue evitar incurrir en los excesos del proceso electoral de 2006, afectado por la difusión de propaganda negativa.

La legislación mexicana por muchos años consideraba la calumnia y la difamación como delitos. Esto terminó con la reforma del Código Penal Federal de 2007, que despenalizó ambos delitos, evitando, en lo sucesivo, la posibilidad de que sean utilizados para coartar la libertad de expresión. Con esa reforma al Código Penal, la calumnia y la difamación quedaron sujetas a sanciones de carácter civil para las personas que afecten la vida privada, la imagen o la honra con sus comentarios y opiniones. Al mismo tiempo, con la reforma constitucional 2007-08 se estableció la limitación a las expresiones denigrantes en el ámbito electoral. A partir de las elecciones de 2006 la propaganda negativa tiene muy mala prensa:

Las encuestas de opinión reportan como la gran mayoría de los ciudadanos dicen preferir las campañas basadas en propuestas y que son críticos de los mensajes que enfatizan el ataque. Reforzando (cuando no promoviendo) esas actitudes, diversos analistas, intelectuales y periodistas reaccionan escandalizados ante las acusaciones que los candidatos realizan entre sí. Así, en el debate público los epítetos más frecuentemente utilizados para referirse a este tipo de mensajes son sucios, engañosos, injustos, arteros, cínicos, irrelevantes, triviales, emocionales y no racionales, no propositivos, etcétera. Entre los supuestos efectos perjudiciales de las campañas negativas se afirma que degradan la política, alienan a los ciudadanos, provocan abstencionismo, promueven el cinismo, ponen en peligro a la democracia, impiden la civilidad en el debate, agudizan la polarización, engañan a los electores y distraen de los verdaderos problemas sociales que afectan a la sociedad (Temkin y Salazar, 2010: 13).

Esas opiniones sobre la propaganda negativa, aunque populares, no necesariamente son ciertas. Hasta ahora la evidencia empírica analizada por las ciencias sociales no permite determinar qué efecto tiene sobre las preferencias electorales; los estudios hasta ahora señalan que sus implicaciones son bastante ambiguas y dependen de las ideas preconcebidas de cada persona². Además, la

² (Ansolabehere e Iyengar, 1995; Finkel y Geer, 1998; Lau y Pomper, 2001; Geer y Lau, 2006; Salazar Elena, 2008; Pérez Damazo, 2009).

prohibición de la propaganda negativa es, en el fondo, antidemocrática, porque presupone que los ciudadanos no razonan ni juzgan los hechos por su propia cuenta, que necesitan del Estado para protegerlos del mal. Esa visión tan paternalista de la ciudadanía tiene muy poco que ver con el espíritu democrático. Además, traspassa el problema hacia el campo de lo moral (criticar o denigrar es malo, debe ser condenado y prohibido).

Para evaluar los efectos de la reforma, en relación con la propaganda negativa, hay que empezar por cuestionar cuáles son realmente sus efectos, es decir, si de verdad es tan mala como para proteger a la sociedad, estableciendo una prohibición constitucional. Las ciencias sociales no son ciencias exactas, por lo que no podemos establecer o cuantificar, con certeza, las relaciones entre los distintos fenómenos. Una de las preguntas más importantes y más estudiadas en las ciencias sociales es: ¿Qué determina el voto de las personas? Todavía no encuentra su respuesta. O, más bien, hay tantas respuestas, que es imposible crear una “teoría unificada del voto” que pudiera explicarnos qué y cómo influye en el sentido del voto. Así pasa también con la propaganda negativa. En realidad, no sabemos qué efectos objetivos tiene. De hecho, hay estudios contradictorios: el trabajo de Ansolabehere e Iyengar (1995), demuestra que las campañas negativas reducen la participación electoral, especialmente de los indecisos, mientras otras publicaciones (Finkel y Geer 1998, Lau y Pomper 2001, Geer y Lau 2006), demuestran que ese efecto no existe, o bien puede ser contrario (es decir, fomentar la participación). En cuanto al caso mexicano, Salazar Elena (2008), indica que en la campaña electoral de 2006, los mensajes negativos quizá incrementaron la participación en casi dos puntos porcentuales.

Algunos otros estudios demuestran que la efectividad de la propaganda negativa depende de un gran número de factores, tanto internos (personales) como externos (de campaña), que no se puede decir que surtan efecto siempre y en todas las personas. Esos factores son: “la edad, el sexo, la educación, el interés en políticas y elecciones, el grado de sofisticación política, la intensidad del mensaje, el fondo de noticias, la identidad partidista, el sistema de valores políticos y el tipo de socialización del elector” (Pérez Damazo 2009: 153). Por lo tanto, “podríamos decir que el consumo mediático de *spots* negativos requiere de ciertas condiciones para poder surtir efecto. La influencia no puede ocurrir de manera directa, pues necesariamente se asocia con criterios de identidad

partidista y niveles específicos de sofisticación política, entre muchas variables influyentes” (Pérez Damazo 2009, 161). En cuanto a la experiencia de las campañas de 2006, la misma autora señala que:

Los electores identificados suelen poner más atención a los comerciales propagandísticos de tipo negativo que los electores independientes. La identidad partidista constituye un filtro importante en la manera en cómo se perciben los ataques entre los candidatos, dicha valoración no es objetiva, sino, más bien, partidizada: los panistas verán más ataques contra sus candidatos y los perredistas sobre el suyo; los panistas creerán que las críticas hacia su candidato son injustas e infundadas, del mismo modo que los perredistas hacia AMLO. Lo que en otras palabras se traduciría como: la identidad afecta la manera en cómo se percibe al candidato mediáticamente en relación a las críticas que puede emitir contra sus adversarios [...] Por lo tanto, puede decirse que hacer una campaña negativa tiene una doble desventaja, ya que es posible que: 1) los mensajes no necesariamente redunden en un voto directo para el partido emisor, sino que, todo lo contrario, ayuden a razonar el voto, para no apoyarlo; y 2) se corre el riesgo de que anuncios negativos se reviertan al partido emisor, y los electores lo critiquen por el solo hecho de criticar a sus oponentes (Pérez Damazo 2009).

Como podemos observar no tenemos evidencia suficiente para asegurar de qué manera la propaganda negativa influye en el sentido del voto, aunque parece ser que uno de sus efectos sería reforzar las preferencias de los electores.

Por otro lado, vale la pena preguntarse qué sentido tiene la prohibición de la propaganda negativa en la era de internet y redes sociales. Como lo dicen Buendía y Azpiroz:

Muchos de los posibles beneficios de la reforma se diluyen en el vacío de regulación que hay para medios impresos y especialmente para internet. No sólo existe este problema, sino en el mundo, la información que se encuentra en internet ha escapado a las previsiones de gobiernos y leyes, hasta ahora. Si resulta difícil controlar internet, mucho mayor es la complejidad y las implicaciones de cualquier intención de regular los mensajes políticos negativos en las cadenas de correo electrónicos, o pretender que los ciudadanos no accedan a YouTube o manejen información a través de las redes sociales (Buendía y Azpiroz 2011: 62).

La propaganda negativa puede ser generada y distribuida libremente en internet, difundida por *Facebook*, *Twitter* y *YouTube* (como ejemplo, el video en el que se parodiaba a Fidel Herrera), sin ningún tipo de control, repetido en los noticieros y descrito en la prensa.

Otro elemento preocupante es que el término “denigrar”, empleado en la prohibición es tan amplio, que permite aplicarlo a prácticamente cualquier expresión crítica. Esto, aparte de un amplio margen de apreciación e interpretación por parte de los jueces, puede transformar una prohibición establecida, en aras de proteger la honra y reputación de los participantes de la vida pública en un instrumento de censura y sanción.

Hasta hoy el Tribunal Electoral, especialmente durante el reciente proceso electoral, ha emitido criterios en favor de la ampliación de la libertad de expresión, interpretando la limitación constitucional de manera muy específica. Uno de los criterios más importantes establece que la calumnia en la propaganda debe ser cierta y clara, ya que en caso de duda, debe resolverse en favor de la libertad de expresión (SUP-RAP-192/2010 y 193/2010 acumulados, SUP-RAP-194/2010 y SUP-RAP-0119/2011). Ese razonamiento protege el derecho a la crítica, pues en el contexto de un debate democrático y las campañas electorales: “la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas”. En esa sentencia, que versó sobre el *spot* emitido por el PAN criticando a Enrique Peña Nieto bajo el lema “Peña no cumple”, la Sala sostuvo que es importante:

Cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los gobiernos, gobernantes, autoridades e instituciones públicas, funcionarios públicos, partidos políticos, agrupaciones y asociaciones políticas, actores políticos y candidatos a cargos de elección popular, y discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, a fin de posibilitar una opinión pública informada, en la que la ciudadanía esté en condiciones de formarse un criterio respecto de la actuación y resultado de la gestión pública y tener mejores elementos para formarse un criterio en relación al cumplimiento de las ofertas y programas de gobierno que los llevaron al poder, como instrumento eficaz y real para que la sociedad esté en posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones y en su momento, contar con un mayor número de elementos que le permita decidir libremente si en la renovación de los poderes públicos emitirán su voto a favor de los partidos políticos que postularon a los gobernantes que en un determinado momento ejercen el poder, o si por el contrario, preferirán elegir a otra opción política. En tal virtud, los gobernantes, actores políticos y autoridades están sujetos a la aceptación de una crítica severa, cáustica, incómoda o desagradable, en un marco de apertura, pluralismo y tolerancia de ideas, opiniones y juicios (SUP-RAP-187-2012).

Finalmente, vale la pena referirse a una de las justificaciones de la reforma, que buscaba disminuir la confrontación en las campañas. Es difícil determinar si la reforma cumplió con esa finalidad, ya que nivel de confrontación, es algo sumamente subjetivo y cada persona puede tener diferente opinión al respecto (a mi juicio particular, la campaña fue más tranquila y más “amistosa” que la de 2006), sin embargo, vale la pena reflexionar acerca del sentido de la misma. Es decir, la democracia es un sistema político que permite reconciliar las diferencias, hacer que convivan pacíficamente, pero no eliminarlas. La discusión y confrontación de las ideas es inherente a un sistema democrático, especialmente durante las campañas electorales, que son el espacio en el cual los políticos enfrentan sus ideas y planes de trabajo, para que los ciudadanos puedan juzgar su pertinencia y adecuación a lo que consideren *su necesidad o valor*

primordial. También son un momento de evaluación del trabajo previo de los gobernantes, lo que necesariamente, implica diferencias, a veces muy fuertes, respecto de su desempeño. Parece que el problema no es la confrontación, por más dura que fuese, durante la campaña, sino falta de cultura política que impide que los contendientes de hoy puedan ser colaboradores de mañana. Ello fue posible, basta recordar las primarias del Partido Demócrata estadounidense en 2008, cuando Barack Obama y Hillary Clinton realizaron campañas duras y muy críticas entre ambos, lo que no impidió a Obama invitar a su oponente a ocupar un puesto clave en su administración, ni a ella aceptar la oferta.

Propaganda gubernamental

La propaganda gubernamental en México tiene, principalmente, dos vertientes. La primera es la que abarca el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación, emitidos con fines informativos, educativos o de orientación social.

Desde la reforma constitucional de 2007 se prohíbe a los medios de comunicación la transmisión de la propaganda gubernamental federal, estatal y local, así como de cualquier otro ente público, durante las campañas electorales de todos los niveles, hasta que concluya la jornada electoral respectiva. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia (Artículo 41 Constitucional). Con la interpretación de los casos concretos, el Tribunal Electoral determinó que esas categorías incluyen a la propaganda gubernamental que promueve la cultura nacional y la identificación de la población con el país, divulgue los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, de educación para el pago de impuestos, educación a la población en materia económica, relacionadas con el Censo General de Población, o de promoción de eventos deportivos o festejos nacionales (SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-123/2011, SUP-RAP-124/2011, SUP-RAP-474/2011).

Durante el proceso electoral 2012 se presentaron algunos casos relacionados con la propaganda gubernamental que despertaron dudas acerca de su legalidad, como la carta enviada por el presidente Calderón a los contribuyentes (SUP-RAP-196/2012, SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012, y

SUP-RAP-234/2012), la emisión de un desplegado publicado en el periódico *Reforma*, relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos (SUP-RAP-0223-2012) o las declaraciones del presidente Calderón durante su encuentro con los consejeros de Banamex. Según la Sala Superior, en ninguno de los tres casos se está en presencia de una violación a la Constitución, ni a la materia electoral, por el uso indebido de los recursos públicos, promoción personalizada o violación al principio de imparcialidad.

Otra vertiente de la propaganda gubernamental está la relacionada con la rendición de cuentas, base de la democracia representativa, al permitir a los ciudadanos ejercer el control de sus representantes. Para que sea efectiva, la ciudadanía necesita información sobre el ejercicio de función por los representantes, para poder, con base en ella, evaluar su desempeño (Schedler 2004). Una forma de informar a la ciudadanía sobre la gestión es presentando informes de labores.

El presidente y los gobernadores tienen la obligación de presentar al congreso correspondiente y hacer público un informe anual de labores. Este informe puede ser discutido en el congreso correspondiente, quien tiene derecho a solicitar información adicional del Ejecutivo o bien de los titulares de cualquiera de las dependencias. Los demás servidores públicos tienen el derecho (no la obligación) de rendir sus informes a la ciudadanía.

La ley prevé que los servidores públicos, tanto los obligados como los que pretenden ejercer el derecho a presentar informes de labores, pueden difundir la rendición de los mismos, a través de diversos medios de comunicación social, siempre y cuando lo hagan una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de su responsabilidad, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Esa difusión no puede darse en los periodos de campañas electorales (artículo 228.5 del COFIPE). Por supuesto, los mensajes deben ser de carácter institucional, no pueden llamar al voto ni posicionar a ningún candidato entre la ciudadanía.

Si bien nadie pone en duda el principio democrático de transparencia y rendición de cuentas, es discutible qué sentido y utilidad tienen los informes de labores y su promoción, dentro de un marco institucional que no permite la reelección ni ningún mecanismo de control de los gobernantes por parte de la

ciudadanía. Teniendo en cuenta la inexistencia de rendición de cuentas vertical en México, no cabe duda que los mensajes de difusión de los informes de labores son, siempre y simplemente, un tipo de propaganda política que o beneficia al servidor público en su búsqueda de futuros cargos de elección, o bien, a candidato de su partido. Sin mecanismos de control reales y efectivos, esos mensajes se convierten en propaganda electoral (Gilas 2011).

La preocupación que existe en México para que los gobernantes no se involucren en las campañas electorales y no den su apoyo a ningún partido o candidato tiene, por supuesto, profundas raíces históricas. Sin embargo, esa exigencia de imparcialidad no es común en las democracias; por el contrario, lo usual es el apoyo expreso del presidente o gobernador saliente al candidato postulados por su partido, basta recordar los casos de fuerte e incondicional apoyo que mostró Bill Clinton a Al Gore en 2000, o George W. Bush a John McCain en 2008. Es claro que los políticos en ejercicio de sus funciones, aunque gobiernen para todos, no pueden separarse totalmente de su filiación política. También es natural que busquen formas de favorecer a sus correligionarios que buscan algún puesto de elección. La democracia no sufre ningún daño mientras se trate de declaraciones a favor, lo único preocupante y sancionable es el desvío de recursos públicos.

La fobia ante la posibilidad de que un servidor público apoye abiertamente a un candidato en las elecciones, parece tener raíces en la visión antidemocrática y simplicista del “pueblo” que, pobremente informado y educado, votará por quien le señale alguno de los poderes: los gobernantes o la televisión.

Equidad en la contienda

La reforma electoral 2007-08 tenía como finalidad principal fomentar la equidad de las contiendas, restringiendo a los partidos políticos exclusivamente la posibilidad de participar en las campañas, limitando expresiones críticas durante las mismas y prohibiendo propaganda de corte gubernamental. La pregunta si la reforma trajo resultados esperados es difícil de contestar, entre diversos actores políticos e institucionales podemos encontrar opiniones encontradas. Sin embargo, la diferencia de juicios se debe, no tanto a la evaluación más o menos minuciosa de los efectos de la reforma, sino a qué entendemos por “equidad”.

La equidad de la contienda electoral es un mito que persiguen con todas sus fuerzas las leyes e instituciones electorales. La obsesión por la equidad es algo natural en un país en el que por setenta años se han organizado elecciones que no eran libres ni equitativas no es de extrañar. Lo que sí es sorprendente, es que nunca se ha dado un debate real sobre los posibles alcances de la equidad en una realidad democrática, competitiva y capitalista, por lo que perseguimos un ideal vago y lejano, sacrificando en su nombre ciertos ámbitos de libertad.

La definición de la equidad es un problema filosófico, jurídico y político; en cada uno de esos ámbitos puede significar algo diferente. El problema es complejo, sin embargo, para este análisis, basta asumir que existen dos maneras de entender la equidad: respecto de puntos de partida o puntos de llegada.

La equidad respecto de puntos de llegada implica que tomamos las medidas necesarias para que el resultado sea equitativo, lo que no tendría ningún sentido respecto de los procesos electorales (si acordamos que todos los partidos tienen que tener, por ejemplo, el mismo número de diputados, no tiene sentido llevar a cabo elecciones, basta con dividir las curules). Lo único posible y aceptable en una democracia es buscar la equidad de puntos de partida, es decir, asegurar que todos los participantes tengan las mismas posibilidades de ganar.

Ahora bien, la equidad respecto de puntos de partida en el terreno electoral, tiene que ver principalmente con la distribución de bienes entre los actores (recursos financieros, tiempo-aire), tiene tres principales significados: 1) todos los actores tengan los mismos recursos, sin importar sus condiciones particulares; 2) sesgo favorable hacia partidos pequeños y/o nuevos, y 3) recursos basados en el apoyo electoral de cada partido. El que todos sean tratados exactamente de la misma manera no es un criterio razonable, ya que no toma en cuenta las circunstancias particulares de cada actor. Favorecer a los partidos más pequeños y nuevos, pretendiendo disminuir la ventaja que tendrán sobre ellos los institutos grandes y muy arraigados, no necesariamente responde a la lógica democrática y puede preservar los partidos marginados, invirtiendo en ellos grandes recursos públicos. La tercera opción, distribuir los recursos proporcionalmente al grado de apoyo de cada partido parece ser más razonable, aunque también presenta algunos problemas, ya que puede petrificar la escena política.

La legislación mexicana refleja la equidad en la tercera acepción mencionada, mientras que en los debates, postulados y en los pronunciamientos de los partidos aparentemente se evoca la primera. En particular, las expresiones de los líderes de la coalición Movimiento Progresista, al evaluar el proceso electoral 2011-12, parecían referirse a la equidad, entendida como absoluta igualdad de condiciones y de trato. Por ejemplo Camerino Márquez, representante del PRD ante el Consejo General del IFE, durante el debate sobre el reporte de ese organismo y la UNAM sobre la cobertura mediática durante las campañas, expresó que los resultados del monitoreo no deben ser interpretados como positivos en sentido absoluto, ya que hubo “muchísima iniquidad en la forma de hablar de los diversos candidatos”. Para ejemplificarlo, citó datos: “TV mexicana transmitió once horas con sólo menciones positivas de Enrique Peña Nieto, cinco horas de menciones negativas de Josefina Vázquez Mota, y casi cuatro horas con menciones positivas, neutras y negativas de Andrés Manuel López Obrador³”. Otros líderes de la izquierda se han pronunciado en términos similares, lo que demuestra una concepción no sólo equivocada, sino también irreal del significado de la equidad.

La equidad, entendida de manera absoluta, es imposible de lograr en el ámbito político. Los partidos y los candidatos tienen trayectorias y pasados diferentes, que pueden favorecerlos o no, pero no lo podemos cambiar. No podemos decretar que la ciudadanía se olvide de que fulanito fue un mal gobernante, ni prohibir a los periodistas emitir su opinión respecto de los políticos y sus propuestas, ni prohibir que los políticos tengan parejas atractivas, ni ordenar a todos que las tengan. Los electores no son un jurado que debe dar su fallo analizando únicamente los hechos relacionados con el caso que se les presenta (programa presentado y discursos de campaña exclusivamente); en las elecciones, todo cuenta, el pasado pesa lo mismo, o más, que el presente o futuro. Teniendo en mente que las elecciones no son únicamente un mecanismo de selección de gobernantes, pero también una herramienta de control de la ciudadanía sobre los mismos, la evaluación del pasado debe ser clave. La ley tampoco puede obligar a los medios de comunicación a hablar igual de bien (o mal) sobre todos los candidatos o partidos políticos. Todos los intentos de

3 *Notimex*: “Destaca IFE equidad en cobertura periodística de campañas”, 2 de agosto de 2012, disponible en: http://www.notimex.com.mx/admon/nota_1.php?d=1048206091&c=A

“igualar” en hechos, no solo son absurdos, sino que van en contra de las libertades fundamentales de las que gozamos todas las personas.

Si dejáramos del lado la acepción perfeccionista e irreal de la equidad, para centrarnos en lo que es relevante para una contienda justa y equitativa y posible de conseguir, podríamos finalmente darnos cuenta que el sistema electoral mexicano, en lo relacionado con la regulación de propaganda, no sólo es equitativo, sino demasiado regulado y exageradamente cuidadoso con los partidos políticos. (201

Además, hay que tomar en cuenta que la *spotización* y la obsesión con la equidad en cuanto a la propaganda (su cantidad y contenido), demuestran un profundo deseo de los partidos políticos de no ser expuestos al escrutinio de los votantes, su miedo a la crítica y a la discusión, los fundamentos de la democracia. Como sostiene Javier Aparicio:

Antes de 2007, una queja común era que televisoras y radiodifusoras favorecían o discriminaban a ciertos candidatos mediante precios diferenciados. Pues bien, el nuevo modelo de acceso a medios que pretendía corregir esa fuente de inequidad produjo un mercado negro de coberturas noticiosas. Este nuevo modelo privilegia millones de spots en cadena nacional sobre los más necesarios y útiles debates. Y produjo, además, una nueva fuente de inequidad “ordenada por la ley” pero inequidad al fin: un candidato recibió más del doble de spots que sus rivales y, cobijado en las nuevas restricciones de la ley, estuvo protegido de las campañas negativas propias de una democracia funcional (Aparicio, 2012).

Otro problema, detrás del diseño del “modelo de comunicación social” es la fe en el poder omnipotente de las regulaciones legales. El bozal que la reforma colocó a distintos actores de los procesos políticos les obliga a actuar en contra de su propio interés y a abandonar las estrategias habituales de participar en las campañas electorales. Exigir a un partido que no solicite votos, que no critique a sus competidores y se ajuste a todas las restricciones impuestos por la ley limita en exceso a su estrategia de campaña y puede costarle la victoria en las urnas. Quebrantar la ley y ganar en esos casos suele resultar la decisión más práctica y funcional. También los demás actores (periodistas, empresas, asociaciones, sindicatos, ciudadanos mismos) no tienen demasiado interés en seguir esas reglas, porque restringen en demasía su participación en el debate público e incluso, en caso de los periodistas, afectan su labor.

Conclusión

202 El actual modelo de comunicación social, si tiene algún efecto benévolo, son las estrategias de campaña de los partidos, que se vuelven más esquemáticas y fáciles de diseñar. En cuanto a favorecer un debate público y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información, el modelo resultó fallido. También demuestra un gran desprecio por la ciudadanía, o “el pueblo”, como es común escuchar en los discursos decimonónicos, que es incapaz de razonar y tomar sus decisiones, sino que depende de las indicaciones de los padres de la Patria y de “la voz de los medios, a los que acusa de parcialidad y complot, [que] tienen la capacidad de lobotomizar a las masas a placer, como si los ciudadanos fueran incapaces de tomar decisiones libremente por el solo hecho de encender la televisión y exponerse a su influjo diabólico” (Patán, 2012: 84).

La equivocada concepción de equidad es también la razón por la cual el debate sobre las deficiencias del sistema político-electoral está mal enfocado. Una de las preocupaciones más fuertes de los partidos políticos es la equidad y la objetividad en la cobertura mediática; los jóvenes del #YoSoy132 también la consideran uno de sus postulados más importantes. Todos postulan que los medios sean neutrales, como si fuera algo posible o incluso, deseable. Sin embargo, el problema real del mercado mediático en México no es la objetividad, sino la pluralidad. Si hacemos un breve recorrido por los sistemas mediáticos europeos o por el norteamericano, lo primero que vamos a observar, es que no existen medios privados, objetivos y neutrales: los únicos de los que se puede exigir esas cualidades son los medios públicos, de propiedad gubernamental. En todo el mundo la prensa, las radiodifusoras y canales de televisión tienen sus propios intereses, agendas y favoritismos, es más, tienen derecho a mantener su línea editorial⁴. El problema no es que los medios sean de un color u otro, sino de que no haya cabida para todos los colores, como los hay entre la prensa. Lo que se necesita es la apertura de los medios electrónicos. Pero eso ya no es problema del diseño electoral, sino de la regulación del mercado en medios electrónicos.

La finalidad de la reforma de 2007 fue propiciar la equidad de la contienda y fomentar el debate público. Sin embargo, las soluciones que adoptó el Legislativo

⁴ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Saliyev v. Rusia.

no corresponden al objetivo planteado y en lugar de corregir los vicios que se habían presentado en los comicios de 2006, crean nuevos y mayores problemas (inequidad ordenada por la ley, judicialización de las campañas, falta del debate, desinterés de la ciudadanía). Necesitamos una revisión de las regulaciones en la materia, que fomenten la participación de los ciudadanos y demás actores en el debate público, incluyendo la época de las campañas, y que permitan un análisis crítico y duro del desempeño de los políticos. El fortalecimiento de la democracia requiere de ampliación de la libertad de expresión:

El hecho de que el resultado se vea alterado como consecuencia de la ampliación del debate no debe ser motivo de preocupación. No hay nada malo en este hecho (...). Desde la perspectiva de la democracia, no debemos lamentar que el resultado se vea afectado (y, presumiblemente, mejorado) por la existencia de un debate completo y abierto, sino que debemos congratularnos de ello (Fiss1999, 36).

Bibliografía

Alanís Figueroa, M. (2011). “Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los Artículos 41 y 134 constitucionales”, en *Justicia Electoral*. Cuarta Época, Vol. 1 Núm. 7, pp. 15-40.

Alcántara Sáez, M. y E. Hernández Norzagaray (2009). *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

Aparicio, J. (2012). “Elecciones libres pero no equitativas”, en *Letras libres*. Núm. 164, México.

Astudillo, C. (2008). “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2008”, en Córdova, L. y P. Salazar, *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. TEPJF, México.

Buendía Hegewisch, J. y J. Manuel Azpiroz Bravo (2011). “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar”, TEPJF, México.

Córdova, L. (2009). “La reforma trastocada: el caso de los informes de labores del PVEM”, en L. Córdova y P. Salazar (Coords). *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, UNAM-IIJ, México.

_____ (2008). “El tribunal Electoral del Judicial de la federación: Sala Superior”, en Córdova Lorenzo y Pedro Salazar (Eds). *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. TEPJF, México.

Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Editorial Gedisa, Barcelona

Gilas, K. (2011). “Los informes de labores de representantes de elección popular. ¿Transparencia o rendición de cuentas?”, en *Estudios comparados en derecho electoral*. IJJ-UNAM y TEPJF, México.

Jaira Elías, J. (2011). “Spotización electoral: las cifras de 2009”, en *Este país.*, disponible en: <http://estepais.com/site/?p=34126>

Medina Torres, L. (2009). “Alcances y límites de la reforma electoral 2007”, en M. Cortés Guardado y V. Espinoza Valle (Coords). *México después. Las reformas postelectorales*. Universidad de Guadalajara, Ediciones Eón Sociales, México.

Murayama, C. (2009). “Reforma para la consolidación democrática vs. contra-reforma desde el interés privado”, en L. Córdova y P. Salazar Ugarte (Coords). *Democracia sin garantías. Las autoridades vs la reforma electoral*. IJJ-UNAM, México, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2679>

Patán, J. (2012). “¿#YoSoy132?”, en *Letras libres*. Núm. 164, México.

Pérez Damazo, A. (2009). “Consumo de campañas negativas durante la elección presidencial de México en 2006: el papel de la identidad partidista y la sofisticación política”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. Núm. 8, México.

Roldán Xopa, J. (2011). *Libertad de expresión y equidad. ¿La Constitución contra sí misma?* TEPJF, México.

Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad Textos, Madrid, España.

_____ (2000), *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza, Madrid.

Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México

Serra, G. (2009). “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006”, en *Política y gobierno*. Vol. 16, Núm. 2, México.

Temkin Yedwab, B. y R. Salazar Elena (2010). *Libertad de expresión y campañas negativas*. TEPJF, México. (205

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2010). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

_____. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México.

Recibido: 3 mayo de 2013
Aceptado: 17 junio de 2103

Silvia Gómez-Tagle y Willibald Sonnleitner
(Eds) (2012). *Mutaciones de la democracia: tres*
décadas de cambio político en américa latina
(1980-2010). El Colegio de México, México

ROSA MARÍA MIRÓN LINCE¹

M*utaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)* es un texto oportuno, valioso y necesario que sale al público en este particular momento de nuestra historia, inmerso en las transiciones democráticas en América Latina. Han transcurrido treinta años desde que iniciaron estos procesos de transformación política; han pasado veinte de la publicación de *La Tercera Ola*, referente teórico central para el análisis de las transiciones, y una década después de que los procesos electorales competitivos llegaran a ser considerados parte de la normalidad política, en la mayoría de los países latinoamericanos.

Es tiempo de contar la cosecha y revisar qué hemos conseguido, qué falta por hacer, qué podemos corregir. En *Mutaciones de la democracia* podemos hallar datos, narraciones, análisis y reflexiones que apuntan, preci, en esta dirección. Descubrimos en sus páginas un constante compromiso por evaluar, de manera crítica y constructiva, nuestros regímenes democráticos. Se trata de un texto que parece sobrio en su concepción, pero cuya ejecución muestra una conjunción de esfuerzos serios, autocríticos, valientes y comprometidos con el rigor académico, incluye referencias a movimientos políticos, corrientes de opinión y liderazgos.

Se trata también, y ante todo, de una obra útil. Sus páginas muestran información clara, puntual y concisa acerca de los primeros años de vida democrática en diversas latitudes de América Latina que permiten conocer los aspectos destacados de su historia política reciente, como son, las reglas de competencia

¹ Doctora en Ciencia Política, profesora investigadora titular de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2.

electoral, los actores principales, los grupos políticos con mayor presencia, así como los reacomodos que hubo en ellos después de sus transiciones.

207) Podemos ver, de manera relativamente rápida, cuáles fueron los resultados primarios de sus procesos de transición, cómo sobrevivieron o se incorporaron las élites de los regímenes previos a la diversidad democrática; cómo se asentaron las reglas, instituciones y movimientos sociales en el nuevo entorno de competencia político electoral; cómo respondieron sus poblaciones; qué nuevas demandas han surgido; qué éxitos, decepciones y retrocesos hay en cada uno de los casos analizados.

Con frecuencia encontramos que la atención de los especialistas en el análisis político y social se aparta del rigor analítico y llega a subestimar los marcos teórico-metodológicos que no coinciden con sus preferencias, fidelidades o compromisos personales. Por ello es oportuno, útil y valioso contar con un libro que hace a un lado las discusiones políticamente comprometidas para retomar el sendero del análisis riguroso y objetivo, no carente de compromiso, pero sí de filiaciones. Es oportuno recapitular, contar los avances, identificar los rezagos, reconocer las fallas en un momento histórico en el cual la polarización política hace a un lado la autocrítica y amenaza con cerrar paso al diálogo en todas las naciones de Latinoamérica. Es útil contar con referentes teóricas, información confiable y datos duros que respalden el inicio de una nueva discusión, más respetuosa y tolerante. No tengo duda de que *Mutaciones de la democracia* puede ser un buen referente para iniciar discusiones que den lugar a nuevos acuerdos.

Se trata de un volumen que nos abre los ojos ante fenómenos que creíamos superados, realidades que durante años hemos ignorado enfrascados en nuestras problemáticas locales.

Llama la atención que, a pesar de que se trata de una obra colectiva, integrada por trabajos realizados de manera coordinada, pero independiente, haya en cada uno de los casos analizados aspectos recurrentes, fenómenos que vistos desde la perspectiva local, parecen aislados pero en conjunto no lo son tanto. Y así tenía que ser, pues los países de América Latina compartimos el mismo origen, tenemos historias comunes, siempre transcurriendo de manera paralela. Nos unen los mismos antecedentes, desafíos, problemas y esperanzas.

Hace tres décadas esta región estaba gobernada por un conjunto de regímenes muy distintos en su forma pero muy similares en su fondo. Gobiernos militares, aristocráticos, populistas, revolucionarios o hegemónicos, en el fondo todos estaban sometidos a un mismo tipo de gobierno, aquel legitimado por lo que promete y no por lo que cumple, que se sostiene por amenazas y no por apoyos, que se prolonga con represión y no con votos.

Con la llegada de la democracia, los ciudadanos se vieron equiparados en derechos mas no en condiciones para hacerlos valer. Si la democracia no resolvía la injusticia social y al contrario, parecía acentuarla, además no lograba impedir la llegada de nuevas crisis económicas, era inevitable un resurgimiento de su viejo rival. Pero esta vez no vino vestido como un régimen popular emanado de la lucha armada, sino como uno populista, elegido desde las urnas.

Más allá de los casos paradigmáticos de Venezuela y Bolivia, *Mutaciones de la democracia* nos muestra que hay un populismo presente en movimientos, partidos y candidatos que representan alternativas moderadas.

Pero hay más aspectos comunes. Los distintos capítulos hacen evidente que se realizó un intenso trabajo de ingeniería institucional para crear las leyes, autoridades y procedimientos que le darían regularidad a los ejercicios de democracia electoral y participativa. En todos los casos esos esfuerzos fueron, al final, superados por partidos, grupos de poder y sociedades de ciudadanos cuyos valores, prácticas y cultura integran, tanto rasgos de autoritarismo como de democracia.

Los regímenes de libertades encuentran, de esta forma, que aquellos ciudadanos cuyos derechos defienden, no siempre están dispuestos a reconocer los derechos ajenos. Se trata de estados de derecho habitados por líderes habituados a ignorar las leyes, regímenes plurales donde conviven movimientos para los que la diversidad es incómoda. Competidores de procedimientos democráticos cuyos métodos, discursos y proyectos muchas veces no son tan distintos de los que prevalecían en los regímenes previos a las transiciones.

Sin duda, es un gran desafío consolidar las democracias, pero lo son más los métodos del autoritarismo y la corrupción, pues aún gozan de cierto prestigio. Si es mejor tener estabilidad económica que libertades políticas o si es preferible

un poco de autoritarismo siempre que dé certeza y tranquilidad a la población, es un dilema que comparten los países de América Latina, para el cual *Mutaciones de la democracia* ofrece, si no una respuesta concluyente, por lo menos sí una advertencia: los regímenes autoritarios no tienen un mejor manejo de la economía, pero sí son más eficientes para ocultar sus errores.

Este libro habla de semejanzas y destinos compartidos, pero también hace hincapié en las discrepancias. De hecho, la mayor parte de la obra describe esas diferencias y nos muestra maneras distintas de hacer frente a problemas similares. Se analizan ahí los casos de Argentina, Chile, Brasil, Venezuela, Bolivia, Colombia y México, además de un estudio regional sobre América Central.

En el caso de Argentina, Isidoro Cheresky describe cómo se configuraron los liderazgos políticos posteriores a la transición y explica la importancia del personalismo en la conducción institucional de ese país, como aspecto crucial para enfrentar escenarios críticos. El autor también examina, la relación entre economía y política, a fin de dejar en claro que la conducción económica no sólo afecta la imagen de un presidente o un partido, sino la de todo el régimen.

En *Los límites de la democracia en Chile*, Darío Salinas Figueredo y Carolina Tetelboin Henrion describen los desafíos que enfrenta ese país para sanar las heridas de su pasado cercano, en un escenario de incertidumbre económica e intensas transformaciones sociales.

Lucio Oliver presenta el caso de Brasil y llama la atención sobre los contradictorios sentimientos que genera a la población un régimen que gobierna con métodos distintos a los militares pero no deja de privilegiar a las personas, al tiempo que aplica innovadoras políticas públicas que sin duda mejoran, pero no resuelven, el tema de la pobreza que afecta a la mayoría de los brasileños.

La economía también es un tema presente en el caso de Venezuela, cuyo autor, Thomas Legler llama la atención acerca del uso político de las expectativas democráticas en lo económico, para apuntar a un régimen que utiliza, de manera selectiva, las reglas y métodos democráticos.

En el caso de Bolivia, Salvador Romero Ballivián describe las dificultades que ha enfrentado este país andino para construir un sistema estable y competitivo

de partidos en un escenario donde los actores autoritarios aún gozan de peso e influencia.

Rodrigo Losada, por su parte, describe el caso de Colombia y la complejidad de factores políticos, económicos, sociales e históricos, a los que los colombianos deben poner atención, mientras continúan en la búsqueda de un diseño institucional idóneo para su realidad y características nacionales. (210)

En *Las transformaciones del voto en América Central* Willibald Sonnleitner observa que la implantación de la democracia en esa región enfrenta un grave déficit de cultura cívica y no logra apuntalarse con políticas públicas exitosas, debido a la actitud errática y a la ausencia de compromisos claros, por parte de los líderes y presidentes de los países que conforman esa región.

Silvia Gómez-Tagle se ocupa del caso mexicano, llama la atención acerca de la importancia fundamental que se ha dado al aspecto electoral. Observa además que a pesar de las numerosas reformas y esfuerzos emprendidos en este sentido, aún no se consigue afianzar la credibilidad en los resultados electorales. La autora observa que aunque la población no está insatisfecha con el nuevo régimen, sí lo está con los resultados económicos y con la ausencia de transformaciones, o por lo menos definiciones, en otros aspectos de la vida pública. De manera que los resultados de la democracia parecen parciales e incompletos y da la impresión de que eso es lo conveniente para los grupos de poder.

El libro concluye con un texto de Carlos Sirvent, *Calidad democrática: mediciones engañosas para América Latina*, en donde el autor advierte sobre el uso partidista, ideológico o sectario que se hace de los distintos métodos de medición de la calidad democrática. En un escrito breve pero contundente, llama la atención sobre la necesidad de dejar de pensar en la democracia como aspecto aislado e independiente de la economía. Para Sirvent, un desempeño mediocre del gobierno no solamente afecta al partido que lo postuló, sino a la viabilidad misma del régimen democrático.

Podemos apreciar así, cómo puntos de vista distintos y enfoques metodológicos independientes enfatizan los mismos problemas: la reducción de la democracia a su dimensión procedimental, la visión de estado que cree que la democracia y la economía son asuntos separados, la integración de las élites y regímenes

autoritarios a las sociedades democráticas del presente, y una decepción de los resultados sociales de estos regímenes democráticos que puede abrir las puertas a una regresión autoritaria. Estas, y otras lecciones que nos deja el libro, deben estar presentes en las discusiones sobre nuestras democracias.

Alarcón Olguín Víctor; Pablo Javier Becerra; Enrique Cuna Pérez., et al (2012). *Elecciones. Evaluación e implicaciones políticas.* UAM - Iztapalapa, México.

ANGÉLICA CAZARÍN MARTÍNEZ¹

Libro por demás oportuno después del intenso proceso electoral federal que vivió México el pasado primero de julio de 2012, respecto al hecho ha habido diversas publicaciones, seguramente habrá muchas más. El contexto en el que se llevaron a cabo dichas elecciones significó un reto importante para todos los actores involucrados. Las lecciones además marcan el retorno del PRI al gobierno, partido que detento el poder por más de 75 años, y apenas 12 de oposición, tiempo suficiente para ahora retomar las riendas del país. El proceso electoral federal significó un reto importante para partidos, candidatos, instituciones y ciudadanos, el resultado ha dejado a algunos satisfecho, a otros no tanto. La publicación objeto de ésta reseña tiene una extensión de 156 cuartillas y consta de VII capítulos, más un apartado de conclusiones.

Libro que tiene particular importancia respecto a otras publicaciones que tratan este mismo tema porque no sólo incluye un capítulo sobre resultados electorales titulado: “Renovación de poderes federales y los comicios locales”, además lo cobijan contextualizan los datos con un capitulado que combina lo cualitativo y lo cuantitativo, permite al lector tener un panorama más amplio de lo sucedido en la pasada elección, y con ello avizorar los posibles escenarios de un futuro cercano y urgente en materia de reformas electorales.

La publicación como lo anuncia la presentación: “estudia las etapas y dimensiones más significativas, de proceso electoral contrastándolas con las bondades y limitaciones de la reforma política y constitucional de 2007-2008, que ya mostro sus posibilidades en las elecciones de diputados federales de 2009”

(Alarcón, 2012:11). Los autores del libro, guían su investigación a través de dos preguntas fundamentales:

1. ¿Por qué nuevamente, como hace seis años (2006), se tiene un resultado que arrojó dudas sobre la legalidad y legitimidad de dichos comicios entre la ciudadanía, los partidos y los candidatos?
2. ¿Será necesaria una nueva reforma electoral a efecto de corregir los errores, restaurar la confianza entre los actores y garantizar futuras contiendas sobre bases democráticas?

Cuestionamientos que establecen, que si bien las elecciones en México han mostrado un avance significativo en aspectos legales, administrativos y jurisdiccionales, donde se destaca un modelo electoral altamente ciudadanizado cimentado sobre autoridades e instituciones (IFE, TEPJF y FEPADE) que han permitido una mejor organización y observación de los procesos electorales, opinión compartida con autores como José Woldenberg (2012), solo un ejemplo de que hay una amplia bibliografía que estudia las inconsistencias y vacíos de la reforma.

Se dice en el libro y se dice bien, que “México ha tenido un lento y duro aprendizaje agregando además el adjetivo de “incompleto”, respecto a la implantación de prácticas democráticas irrefutables y aceptadas en sus procesos electorales” (Alarcón, 2012:13), sobre todo porque las últimas dos elecciones presidenciales (2006 y 2012) fueron altamente cuestionadas por el candidato de las izquierdas (Andrés Manuel López Obrador).

El primer capítulo del libro hace una revisión del marco legal de la competencia electoral, partiendo de los principios y reglas establecidos en la Constitución política federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Haciendo un recorrido desde la Constitución de Cádiz de 1812, donde el proceso de construcción de instituciones electorales en México ha sido continuo, pasando desde 1946 con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como organismo centralizado del Estado, mismo que en 1990 se integraba por consejeros y magistrados designados por la Cámara de Diputados, a petición del presidente de la República,

en 1994 se introdujo la figura de “consejeros ciudadanos” y que cristalizaría en 1996 con “ciudadanización” del Consejo General del IFE y destacando que desde entonces, las elecciones presidenciales y legislativas en México han transcurrido sin cambio alguno en su periodicidad *constitucional*.

En el segundo capítulo titulado: “Partidos y candidatos en la disputa presidencial”, se hace un análisis de las precampañas y campañas electorales de los cuatro candidatos que compitieron por la Presidencia del República: Enrique Peña Nieto por Compromiso por México (PRI_PVEM), Josefina Vázquez Mota, postulada por el Partido Acción Nacional (PAN), Andrés Manuel López Obrador por la coalición Movimiento Progresista (PRD- PT y MC), Gabriel Quadri de la Torre, postulado por el Partido Nuevo Alianza, ello en el contexto de dos novedades resultado de la reforma de 2007-2008: la primera, relativa a la reducción de la campaña electoral presidencial pasando de seis a tres meses y la segunda, que incluye la regulación de los procesos internos de los partidos para designar a sus candidatos y las precampañas de los mismos.

El tercer capítulo del libro aborda los debates sostenidos por los contendientes a la presidencia, como síntesis de sus respectivas agendas políticas. Éste capítulo destaca que los debates tuvieron un fuerte tono personalizado sobre todo en la crítica a los contendientes, más allá de la discusión de ideas, abordándose incluso aspectos del lenguaje corporal de cada uno de los candidatos. En este capítulo de manera muy práctica se presenta un cuadro que clasifica y organiza las propuestas de los candidatos en siete grandes temas: a) Temas propios por candidato, b) política interior, c) seguridad y justicia, d) política económica, e) política exterior, f) política energética y ambiental, g) política social, lo cual permite contrastar las coincidencias y divergencias entre éstas.

El cuarto capítulo titulado: “Gasto, acceso y crítica a los medios electrónicos”, se analiza el papel de los medios de comunicación en el proceso electoral y especialmente, el relativo a medios televisivos, atendiendo el punto esencial de la equidad, sobre todo porque la gran crítica a estos se asoció con un aparente impulso y construcción de la candidatura del hoy Presidente Enrique Peña Nieto a la empresa Televisa, pese a ello, el capítulo resalta que la reforma electoral 2007-08 garantizó “relativamente”, la pluralidad y el debate. El capítulo también aborda el asunto polémico del financiamiento destinado a partidos y campañas, pues la reforma atendió puntos centrales como: 1) la *Reducción*

de financiamiento a las campañas; 2) Manejo en la distribución y contratación de espacios en radio y televisión; 3) Prohibición de campañas negativas y 4) Prohibición a la propaganda gubernamental en tiempos de campaña.

Se destacan también los resultados del monitoreo que la UNAM hiciera por encargo del IFE a la campaña para Presidente de la República, concluyendo que *el tratamiento otorgado por los programas noticiosos a los candidatos* favoreció a Enrique Peña Nieto. Sin embargo, el tratamiento a los partidos políticos fue equilibrado, independientemente de su importancia política o de su presencia electoral. Los autores del libro afirman con base en dicha información, que si bien se ha avanzado en el tema todavía hay temas pendientes y vacíos que subsanar.

En el capítulo seis se analiza el tema tan importante de las Impugnaciones y conflictos poselectorales, sobre todo el relativo a la elección presidencial por ser altamente competitiva y al mismo tiempo impugnada; aspecto que mantuvo a la expectativa tanto al candidato de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador, como a los mexicanos en general, en tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitiera el fallo correspondiente.

En el capítulo se analizan los cinco “agravios” principales: 1) La adquisición encubierta de tiempo en radio, televisión y medios impresos para posicionar a Enrique Peña Nieto y demeritar a sus adversarios políticos, desde 2006 hasta la campaña electoral de 2012; 2) El rebase de tope de campaña de Peña Nieto; 3) Aquí de nuevo se citan los casos *Monex* y *Soriana*, y se mencionan: la aportación financiera del gobierno de *Zacatecas*, las tarjetas telefónicas con propaganda de Peña Nieto; 4) Las encuestas que formaron parte de “una estrategia *deliberada para propagar la cultura de la anomia*”² y 5) Los “múltiples actos de presión y coacción a los electores antes y el día de la jornada electoral”, mediante la compra del voto con recursos excesivos de procedencia dudosa.

Pese a todo ello, el TEPJF concluyó que los agravios y las pruebas presentadas por la coalición de izquierda no llegaron a configurar violaciones graves a la

2 “Una cultura de la depresión, que busca provocar la inacción, la parálisis de la gente, que ve casi imposible cerrar la brecha entre el priista y sus contendientes y prefiere no ir a votar o sumarse al puntero, si de todos modos éste va a ganar”.

Constitución y por lo tanto no invalidaron la elección, la consideraron válida, otorgando la constancia de mayoría y el triunfo a Enrique Peña Nieto candidato del PRI y hoy Presidente de la República.

El capítulo siete aborda el *después* de la elección de julio de 2012 y si tras lo vivido tendría sentido otra reforma electoral que atienda aquellos aspectos que no estaban previstos en la ley y que fueron motivo de fuerte crítica, es así que los autores advierten en este capítulo, que una nueva reforma, de alcance significativo, tiene reducidas posibilidades de ver la luz dado el contexto de negociación y el acuerdo que ello conllevaría entre las fuerzas políticas del país al interior del congreso.

Finalmente el libro tiene un capítulo de conclusiones que hace un breve recuento del capitulado, pero sobre todo para cada tema abordado, los autores plantean los escenarios de una reforma electoral posible, resaltando que el proceso electoral de 2012 ha dejado lecciones a todos sus actores: legisladores, candidatos, partidos, instituciones y ciudadanos.

Por todo lo dicho, el libro es un esfuerzo importante de los autores por ofrecer un documento completo, enriquecedor pero sobre todo el escenario crítico en el cual se desarrollaron las elecciones federales del primero de julio de 2012 en México, un libro que permite comprender más allá de los datos y más allá del proceso electoral analizado, nuestro régimen político celebrando sus avances, señalando sus vacíos, y apuntado hacia lo que falta por hacer. Un libro de consulta permanente que sin duda, abona al confirmar que: “La democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos” (Música Herzog)³.

3 Enrique Música Herzog (1932). Político español.

Arzuaga Magnoni, Javier (2012), *Consideraciones sobre la democracia interna en los partidos políticos. Modelos de partidos y debates en torno a su vida interna en México*. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México y Editorial Fontamara.

ORLANDO ESPINOSA SANTIAGO¹

Después de experimentar la alternancia en la presidencia de la República, diversos estudiosos asumieron que sobrevendría un lento, pero continuo proceso de expansión de la democracia en todos los órdenes de la vida social y política, y que este proceso transitaría necesariamente, por las instituciones centrales de la competencia democrática contemporánea, los partidos políticos.

Esa expectativa, debemos reconocerlo, no fue arbitraria. De hecho, si uno revisa diversos textos sobre la teoría de la democracia (Cerroni, 1991; Bobbio, 2001; Sartori, 1988; Downs, 1973), se puede notar la manera en que distintos autores mencionan que los fines de la democracia son ampliar la igualdad y la libertad; promover amplios y complejos electorados, bajo la figura de la representación política; suscitar la competencia política entre partidos políticos; y sobre todo, crear la expectativa de que la democracia permearía distintas esferas sociales.

En este sentido, Bobbio señala que para reconocer el estado de la democracia en un país no debemos ver si “aumentó, o no, el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que se puede ejercer ese derecho” (Bobbio, 2001: 35). Aún cuando se reconoció esa necesaria ampliación en el largo plazo, se insistió en la necesidad de conservar y fortalecer las instituciones representativas modernas básicas, los partidos políticos, como los canales por los cuales se daría paso a la mediación plural de intereses (Cerroni, 1991:192). En otras palabras, se esperaba la

¹ Doctor en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

ampliación de los espacios de representación y extensión de la democracia, sin desconocer la centralidad de los partidos.

218) A la par de la teoría sobre la democracia, la perspectiva de la transición también abonó a dicha pretensión. Este razonamiento implicaba que así como hubo transformaciones desde un régimen político autoritario hacia uno democrático, las instituciones que cumplen el papel de mediación social y agregación de preferencias –los partidos políticos–, igualmente tendrían que acoplarse a las nuevas circunstancias, introduciendo en su organización y prácticas políticas, los métodos y formas democráticos.

Incluso, si se revisa la historia de los partidos políticos mexicanos, y en particular la del ex partido hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), podremos percatarnos de un hecho ineludible: el llamado a la democracia interna ha estado asociado con agudas divisiones y conflictos en el seno de su élite política a lo largo de su historia (Servín, 2006:67), desde Enrique Guzmán en los años cincuenta hasta Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo en los ochenta. Este dato histórico apoyaría la democratización interna de los partidos políticos; en tanto, hipotéticamente, les evitaría rupturas, divisiones y hasta su propio fracaso electoral, derivado de su conflictividad organizativa. Más aún, la necesidad de democratizar la vida interna de los partidos políticos en general –más allá de los argumentos esgrimidos o perspectivas analíticas utilizadas –, es compartida actualmente por amplios sectores de la opinión pública, y en particular por organismos pertenecientes al Estado.

En suma, la teoría de la democracia de finales del siglo XX, la perspectiva de la transición a la democracia desde regímenes autoritarios, la revisión histórica de las divisiones de la élite política Priísta; así como la opinión pública y las sentencias de los tribunales electorales, han impulsado en su conjunto la democratización interna de los partidos políticos.

Sin embargo, nos advierte Arzuaga, si la democracia en los partidos es promovida por una instancia externa, apelando a argumentos extra-partidistas, sin atender a las características propias de los partidos políticos, solo se promoverá una aparente democracia, una democracia sin repercusiones internas reales. Este es el punto que discute Javier Arzuaga.

Para el autor, esto que parece normal en la opinión pública, y necesario en términos de legislación electoral, tendría que repensarse a la luz de la “naturaleza” (entorno organizativo y arenas político-electorales) de los partidos políticos. No niega los buenos deseos de la ciudadanía y los académicos al promover la democratización de los partidos, pero estas buenas intenciones podrían debilitar la competitividad de los partidos políticos en la arena electoral-partidista.

En lugar de que la democracia interna los fortalezca, Arzuaga argumenta –distanciándose de los buenos deseos y los argumentos presentados por los estudiosos–, que podría debilitarlos frente al electorado, en su papel de oposición y medio eficaz de representación política. Si esto llegase a ocurrir, entonces la democratización interna tendría el efecto contrario, lejos de abonar a la democracia mínima procedimental competitiva (Schumpeter, 1983), estarían socavándola, serían incapaces de promover el caudillaje político, procesar demandas ciudadanas, y gestionar paquetes de políticas públicas acorde con sus plataformas político-ideológicas... Pero serían democráticos internamente.

En palabras del autor:

Las comunidades de cada partido definen requerimientos de democraticidad diferentes, que la universalización de los procedimientos, por tanto, no constituye una estrategia adecuada ni eficiente para dotar al sistema de mejores partidos, que la democraticidad interna de los partidos no constituye una necesidad inherente al régimen democrático y que, cuando se impone a los partidos requisitos legales para la democratización de sus requisitos internos, lejos de obtener tales resultados se alcanza solo una simulación institucional, abierta a múltiples trampas (Arzuaga, 2012: 9).

Para desarrollar su planteamiento, el autor divide el libro en cuatro capítulos. El primero de ellos, denominado “Modelos de partido y democracia interna”, hace una revisión pormenorizada de la literatura sobre modelos de partido y su relación con la democracia interna. Desde esta óptica, asocia los modelos de partido históricamente observables a su correspondiente demanda de democracia interna. Dicho en sus palabras: “la demanda de democraticidad interna de los partidos políticos es una variable dependiente del modelo de partido” (Arzuaga, 2012:55). Continuando su exposición puede afirmarse que

En los partidos de masas la demanda de democraticidad se presenta con mayor intensidad en el reclamo de definición de la relación medios-fines y, más concretamente, en la función expresiva del partido, en los partidos *catch-all* en los procesos de selección de candidatos y en los partidos *post-catch-all* en las políticas de alianzas” (Arzuaga, 2012: 55-56).

Según esta perspectiva, un partido de notables y su correspondiente democracia interna restrictiva, podría elevar su conflictividad e inestabilidad si introduce mecanismos democráticos, en aras de incorporar a sus bases sociales en la toma de decisiones. Hipotéticamente ese mismo partido conservaría su estabilidad y eficacia si mantuviera restricciones en la toma de decisiones a ciertos cuadros específicos, que han probado ser eficientes e institucionalizados.

Vale la pena mencionar un ejemplo. La tesis de Javier Arzuaga bien podría tener sustento empírico si se observa la creciente inestabilidad del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones para elegir gobernador del Estado de México en 2005. Violentando sus propios esquemas tradicionales de selección de candidatos; con la idea de ser más atractivos al electorado, la dirigencia local y nacional, abrieron la candidatura a los militantes y simpatizantes mexiquenses, pero con un resultado desastroso electoralmente: generó división y crisis partidista que los debilitó frente al poderoso PRI mexiquense (Espinosa, 2011).

La enseñanza de este capítulo es que la falta de democracia interna “no es consustancial a todos los modelos de partidos, que es dependiente de situaciones históricas particulares y que no siempre redundan en un déficit de democracia del sistema político en su conjunto” (Arzuaga, 2012:36).

Aunque cada modelo de partido necesita o demanda cierta democracia interna, se tiene que reconocer que los propios partidos van experimentando transformaciones a lo largo de la historia. Esto significa que cada partido históricamente observado, puede ubicarse en un modelo de partido específico a lo largo de su historia. Permítaseme extenderme un poco. Mientras en sus inicios, el mismo PAN, visto desde un modelo de partido de notables, ha experimentado demandas internas de mayor democracia interna en la última década, sobre todo para darle paso a cuadros políticos mucho más competitivos, cuyos orígenes regionales y de trayectoria difícilmente embonan con la coalición dominante del PAN nacional. Este segundo apunte no pondría en entredicho la tesis del autor, porque para él, si la demanda de democracia interna tiene un origen interno, será el mismo partido quien decida asumir los costos de democratizar, o no, sus estructuras y procedimientos internos.

En el segundo capítulo denominado “Partidos y modelos de partido en México”, el autor hace una revisión de las transformaciones de los modelos de partido de

los partidos políticos mexicanos. Hace una breve revisión de los partidos políticos en el régimen Porfirista, en el periodo Revolucionario y Posrevolucionario –con la fundación del PNR–, destacándose de manera predominante el modelo de partido orientado a los cargos. Sin embargo, en el caso de la revisión del PNR-PRM-PRI, el autor subraya la imposibilidad de aplicar claramente la tipología del primer capítulo: si bien en un principio fue un partido orientado a los cargos, después se le puede ubicar como partido *cartel* y finalmente, como partido *cach-all*, pero no en los términos que claramente maneja la literatura especializada (Arzuaga, 2012: 41-44). Destaca los inicios del PAN como un partido testimonial y después con orientación hacia los cargos. Asocia al PRD como un partido con orientación electoral y hacia los cargos hacia el inicio de los años noventa.

Para el autor, la configuración del régimen explicaba la carencia de democracia interna en los partidos políticos, no se percibía esta ausencia como un problema que tenían que resolver los partidos como organizaciones. Con la transición política hacia la democracia, el incremento de la competencia a partir de sucesivas reformas electorales, provocó la adopción de estrategias *cach-all* en todos los partidos como medio para incrementar su poder político.

Siguiendo con la exposición, el tercer capítulo se titula “Democracia interna y sus contornos”. Arzuaga identifica tres corrientes sobre democracia interna en los partidos políticos: 1) sustitución de fines, se refiere a la tendencia de los partidos por abandonar –o transformar en el mejor de los casos– las causas populares que les dieron razón, situación que podría revertirse de introducirse la democracia interna; 2) argumentos coherentistas, el cual supone la plena correspondencia entre la democracia del régimen político y las organizaciones públicas, incluyendo aquellos que están encargados de la representación y mediación, los partidos políticos; y 3) crisis contemporánea de los partidos políticos y del propio régimen político, donde el creciente desencanto de la política, de los partidos y la democracia, podrían “subsanarse” si hipotéticamente, los partidos introdujeran en sus prácticas internas métodos de decisión democráticos.

Al respecto Arzuaga enuncia las consecuencias e implicaciones de cada una de las tres corrientes y presenta sus contra-argumentos. En primer lugar, afirma que los partidos políticos no son las instituciones políticas que monopolizan

la agregación de preferencias ciudadanas, tampoco monopolizan a los votantes –quienes pueden votar por distintas opciones políticas en cada elección–, y los ciudadanos no recurren a los partidos políticos como fuente privilegiada de representación política. En segundo lugar, el régimen democrático requiere partidos “leales”, lejanos a la posición anti-sistema de algunos partidos políticos. Los partidos en este contexto, son centrales para la lógica competitiva. En tercer lugar, la competencia política funciona con partidos políticos pero no es requisito que ellos sean democráticos internamente para ganar en la arena electoral. Pueden no ser democráticos en la definición de programas, elección de dirigentes y selección de candidatos. Si lo fueran, se les dificultaría realizar eficazmente sus funciones de intermediación, expresión o movilización.

Además, después de revisar las nociones de democracia interna presente tanto en los documentos de los partidos políticos mexicanos como en las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), encuentra que la operacionalización de la democracia interna, comúnmente se refiere al “proceso de selección de dirigentes con el objeto de garantizar la circulación de las elites” (Arzuaga, 2012: 73). Dicha noción de democracia interna puede ubicarse en la corriente *coherentista*, que como se dijo antes, supone la correspondencia del régimen político democrático con métodos y prácticas democráticas al interior de los partidos políticos. Aunque podría parecer un logro político significativo la exigencia de democraticidad interna del tribunal sobre los partidos políticos, el autor advierte que la definición tan formal de democracia interna utilizada por el tribunal provoca que los partidos políticos la cumplan con facilidad sin alterar sus prácticas internas, con lo cual habría que preguntarse la utilidad real de continuar con ese razonamiento y práctica política, importante en los discursos pero irrelevante en los hechos.

El último capítulo se denomina “los sistemas intrapartidarios en México”. Se plantea como hipótesis demostrar que “si la democracia intrapartidista no es resultado de una conquista por parte de la comunidad partidaria será un requerimiento cosmético fácilmente suvertible por parte de las dirigencias” (Arzuaga, 2012:83). Para demostrar tal democracia pasa a revisión de cada uno de los órganos partidarios a través de los procedimientos de selección; así como por las normas partidarias para la postulación de candidatos. Su demostración requirió un notable esfuerzo en tanto significaba la revisión documental

pormenorizada de los tres principales partidos políticos, algo que no es fácil de encontrar en la literatura especializada.

Destaca la complejidad de los partidos políticos más allá de los marcos normativos de regulación, enfatiza la mayor cobertura territorial, y encuentra el surgimiento de órganos que velan por los derechos de los afiliados y por legalidad e imparcialidad de los procesos internos en cada uno de los partidos (PRI, PAN y PRD). La evidencia, derivada de la revisión normativa de los partidos, le permiten sostener que “aun cuando las normas condicionan las normas de actuación de los partidos, las dinámicas concretas dependen más de la vida partidaria que de las normas” (Arzuaga, 2012:153).

223

Quisiera ahora hacer algunas observaciones al texto. Primera. Si bien la tesis central del texto se sostiene, el lector debe tener cuidado en asignarle un modelo de partido a cada partido político en concreto, pues como el mismo autor apuntó, los partidos políticos se transforman continuamente, por lo cual es muy complicado que una misma categoría se mantenga a través del tiempo. Valdría la pena explorar la tesis en el ámbito de las Entidades Federativas, ahí donde por el predominante sistema bipartidista a nivel local, se configuran de manera distinta que en el plano nacional.

Segunda. Es verdad que los partidos políticos no monopolizan la agregación de preferencias, pero es importante mencionar que sí monopolizan la opinión pública y pueden incidir en la agenda (Sartori, 1980), sobre todo considerando sus contingentes legislativos en el congreso nacional, en los congresos locales, o bien, desde sus dirigencias políticas nacionales y estatales.

Tercera. Aunque cada partido cargará con los costos político-electorales de democratizar su vida interna a partir de la renovación de sus élites (constitución de sus órganos de decisión y procesos de selección de candidatos), la agenda académica deberá profundizar en cómo los distintos niveles de democratización interna afectan el diseño de políticas, decisiones partidistas, y estrategias electorales, medidas que no solo afectan a militantes y dirigentes, sino al conjunto social.

Cuarta. Los casos revisados en el contexto mexicano pueden señalarse como un proceso negativo, en tanto la democracia interna en los partidos políticos

ha sido “inducida”. Habría que buscar un caso positivo y compararlo; es decir, aquél que presente democratización “no inducida”, y explicar cuáles fueron las condiciones y factores que lograron una democratización *genuina* de esos partidos, además, tendríamos que verificar que su democratización interna se logró a partir de una demanda “comunitaria partidista”.

Quinta. Indagar diferencias regionales y casos de elecciones específicas. Por ejemplo, el caso de las elecciones Panistas en el Estado de México en la antesala de la elección constitucional de 2005, donde a partir de la celebración de elecciones internas para elegir candidato a gobernador, resultó en un desgaste político que debilitó la cohesión interna de su coalición dominante. Habría que estudiar la distorsión de la democracia interna, en procesos de selección de candidatos y en la realización de alianzas electorales partidistas en los estados de la Federación Mexicana.

Sexta. ¿Sería deseable la retirada de los órganos de jurisdicción en tanto, se transcita al “natural” desenvolvimiento de los modelos partidarios predominantes en los partidos políticos mexicanos? De alguna manera, seguir esta postura, nos llevaría a cancelar la oportunidad de inducir positivamente, mecanismos que renueven los cuadros internos, permitan un reclutamiento competitivo y observen derechos básicos de los militantes y dirigentes. Creo que hay una tensión entre lograr que ciertos grupos políticos –corrientes o facciones– logren posicionarse, en ventaja, al interior de los partidos; en tanto sistemáticamente, son bloqueados por la coalición dominante, y que al mismo tiempo, la renovación interna de sus élites, les garantice mejores cuadros competitivos en la arena político-electoral.

Finalmente, creo que es importante incorporar el texto de Javier Arzuaga a la literatura para lectores interesados en partidos políticos, democracia interna de partidos, régimen político, tribunales electorales y su efecto en los partidos, historia política, y teoría de la democracia. Es sin duda un libro que estimula la reflexión y el análisis, cuestiona varios de los supuestos que damos por sentado al momento de discutir la democracia interna de los partidos políticos, como síntoma necesario, de democratización en todas las esferas sociales.

A contracorriente, es un libro sustentado empíricamente, con revisión amplia y contemporánea de la literatura sobre partidos políticos, y una conexión

teórico- metodológica sólida. Evidencia un conocimiento amplio sobre los modelos de partido, sobre los partidos políticos en México y ofrece un meticuloso análisis de la legislación actual como dimensión privilegiada de la democracia interna de los tres principales partidos mexicanos.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (2001). *El futuro de la democracia*. FCE, México.

Cerroni, Umberto (1991). *Reglas y valores de la democracia: estado de derecho, estado social, estado de cultura*. Patria-Conacurt, México.

Downs, Anthony (1973). *Teoría económica de la democracia*. Aguilar, Madrid.

Espinosa Santiago, Orlando (2011). “Arenas de fortuna y virtud. La alternancia política de los gobernadores en los estados mexicanos, 1989-2006”, Tesis de doctorado. FLACSO-México, México.

Sartori, Giovanni ([1976] 1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad, Madrid.

_____ (1988). *Teoría de la democracia*. Alianza, México.

Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Orbis. Barcelona.

Servín, Elisa (2006). *La oposición política. Otra cara del siglo XX mexicano*. FCE, CIDE, México.

Sumario analítico

El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial de 2012

Tania Hernández Vicencio

El objetivo de este trabajo es identificar las principales reacciones del panismo después del fracaso electoral de 2012 y reflexionar en torno a los retos y estrategias que este partido podría seguir en un futuro inmediato, para enfrentar la crisis institucional en la que se encuentra inmerso y la deslegitimación que ha experimentado en su función de partido en el gobierno. Su paso a la oposición, después de doce años, y la fuerte división interna han colocado a Acción Nacional en un momento clave de su desarrollo que irremediablemente provocará cambios trascendentes en su estructura y prácticas internas.

De los grandes números al mapa del comportamiento electoral en 2012

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Hace dos sexenios, Jaqueline Peschard escribió: *El comportamiento electoral no es una conducta autónoma o aislada, sino que se explica como parte del sistema político en el que ocurre*. En la elección federal de 2012, empezó a vislumbrarse un fenómeno que ahora se expresa de manera nítida: hizo su arribo un interesante monto de votantes sofisticados. La primera aproximación al grado de sofisticación de los votantes salta a la vista en los números agregados. En 2000, el candidato que ganó la Presidencia de la República obtuvo 1,777,604 votos más de los que obtuvieron los candidatos a diputados federales de la coalición que lo postuló, y 1,791,563 votos más, que los candidatos a senadores de esa misma coalición. En 2006, el candidato presidencial que ganó obtuvo 1,164,294 votos más que los candidatos a diputados de su partido, y 1,027,768 votos extras de los obtenidos por los candidatos a senadores de ese partido. Esas cifras muestran que en ambas elecciones, hubo entre 1 y 1.7, 000, 000 de votantes que

otorgaron su sufragio a candidatos presidenciales ganadores, pero no lo hicieron para los candidatos que representaban las plataformas legislativas de la misma coalición o partido. Esa diferenciación del voto es un fenómeno político que puede y debe ser explicado como comportamiento electoral “sofisticado”. Este trabajo indaga las causas de la diferenciación en las preferencias electorales de los ciudadanos, las consecuencias de esa diferenciación en la competitividad electoral y adelanta algunas hipótesis sobre sus consecuencias políticas. En 2006 se lograron mostrar ciertas peculiaridades del comportamiento electoral. Esta aproximación intenta verificar la pertinencia de esas peculiaridades, para explicar el comportamiento electoral de los votantes mexicanos en 2012. No obstante, corresponde antes poner en claro algunos elementos del sistema político en el cual se llevó a cabo el comportamiento electoral de los mexicanos en 2012, observar primero las dimensiones del proceso electoral.

Campañas Electorales bajo Entornos Turbulentos: estudio de Caso

Andrés Valdez Zepeda

Delia A. Huerta Franco

Las campañas electorales son ejercicios organizativos proselitistas y de comunicación política que realizan partidos y candidatos en la búsqueda de espacios de representación pública. Estas campañas se realizan, generalmente, bajo entornos turbulentos o de crisis, ya sea de carácter económico o de inseguridad pública. En este artículo se analizan los casos de campañas exitosas en las que los opositores aprovecharon las crisis o turbulencia para derrotar a su competencia; y en la segunda parte, se analizan las campañas en las que los partidos gobernantes ganaron las elecciones a pesar del entorno turbulento. En lo particular, se analizan ocho casos de campañas presidenciales en las que por un lado, las crisis fueron el detonante para el cambio en el partido de gobierno (Estados Unidos de Norteamérica, 2008, Panamá 2009, España 2011 y México 2012) y por el otro, en las que a pesar de las crisis, principalmente de seguridad pública, los partidos gobernantes volvieron a ganar las elecciones (Brasil 2010, Rusia 2012, Venezuela 2012 y Ecuador 2013). Se concluye, que existe una relación entre crisis y malestar social. Sin embargo, en un contexto electoral las crisis, por sí mismas, no generan votos para los partidos gobernantes, ni para sus opositores. Más bien, en un sistema democrático, gana el poder quien mejor

sabe comunicarse con los electores, aquél que toca sus cuerdas sensibles y moviliza hacia las urnas las emociones de los votantes, generadas a raíz de las crisis.

Sufragio transnacional: el voto de los mexicanos desde el extranjero

228

Gustavo Ernesto Emmerich

Son muy pocos los mexicanos residentes en el extranjero que hasta la fecha han hecho uso de su derecho a votar desde su lugar de residencia, como lo permiten la Federación y tres entidades federativas (Michoacán, Chiapas y Distrito Federal). Los votantes en el extranjero se muestran renuentes a votar por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y tienden a favorecer al Partido Acción Nacional (PAN). Según la escasa investigación de campo realizada hasta el momento, los votantes radicados en Estados Unidos de América (EUA) parecen caracterizarse por llevar largo tiempo allí, ser residentes legales, tener escolaridad elevada, y dedicarse a ocupaciones no manuales; los radicados en otros países parecen ser en buena medida estudiantes, profesionistas y empresarios que planean regresar a México. En este artículo se conceptualiza el sufragio transnacional, se analiza la participación electoral de los mexicanos desde el extranjero; se compara con la de ciudadanos de otras naciones radicados fuera de ellas; se comenta su orientación partidista; se esbozan sus características demográficas; se resumen opiniones de algunos dirigentes de asociaciones de mexicanos en EUA; y se sugieren ideas para incrementar el voto desde el extranjero en México.

Rendición de cuentas: instrumento ético de la actual democracia mexicana

Hilda Naessens

En este trabajo, además de exponer en qué consiste la rendición de cuentas, sus características esenciales, divisiones, dimensiones y la relación que mantiene con la ética, se analizará su grado de implantación en México. Igualmente, se describirá el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y de la *Red por la Rendición de Cuentas*, como organismos cuya labor fomenta el desarrollo de este instrumento, vital para la democracia mexicana. El objetivo que nos mueve es demostrar que la rendición de cuentas es un instrumento sustancial para la consolidación de la democracia en México.

Jaime Castillo Palma

229) En el presente artículo se aborda la falta de representatividad y de legitimidad de las instituciones político partidarias, base de múltiples problemas suscitados en diversos momentos de la vida política nacional o acusadamente en los procesos electorales. Entonces parece pertinente cuestionar ¿Cuáles son las causas y las consecuencias de esas carencias en las prácticas político culturales? Se hace un análisis histórico desde la formación de los primeros partidos políticos, hasta los actuales. Quiénes los fundaron y cómo se han visto los llamados efectos “chapulín” a partir de las rupturas internas de los partidos. Se analiza cómo es que se estructura el sistema de partidos actual, entre cuyas características están la representatividad, legitimidad, y una aparente exclusividad de las agrupaciones políticas. Lo anterior configura, sin duda, determinadas prácticas político-culturales en México.

Transparencia y partidos políticos Estados Unidos-México

Javier Santiago Castillo

En este artículo se aborda el tema de la transparencia y el Acceso a la Información Pública en poder de los organismos gubernamentales, y las leyes que regulan el acceso a la información. Se revisan en específico los casos de México y Estados Unidos, cómo es que ambos países resuelven este derecho de la ciudadanía de estar informados. También se aborda el tema de la relación de los partidos políticos con instituciones como el IFE en México, o la FEC (Comisión Federal Electoral) en Estados Unidos. De lo que se trata es de crear instituciones abiertas al escrutinio público, sin excepción alguna, sólo así se podrá contar con una ley moderna, acorde a los tiempos, digna de un país que privilegia la participación y la voluntad política de todos.

El (mal) funcionamiento del nuevo modelo de comunicación social y política en las campañas electorales. Elección presidencial 2012

Karolina Monika Gilas

230

El artículo analiza los elementos más importantes de la reforma electoral 2007-2008, relacionados con la regulación de propaganda. El “nuevo modelo” incluyó tres restricciones: prohibición de contratación de tiempos en radio y televisión por cualquier persona física o moral, de difusión de propaganda denigrante y de mensajes de gobierno en tiempos de campaña. El texto señala algunas fallas en el diseño electoral, como la sobrerregulación, “spotización”, restricciones a la libertad de expresión. También se sostiene que la reforma se fundamentó, en parte, en supuestos falsos: una equivocada acepción del principio de equidad, el poder omnipotente de la prohibición legal y la pretensión de resolver el problema de falta de pluralidad de los medios de comunicación mediante la regulación electoral.

Analytical Summary

The National Action Party after the 2012 presidential election

Tania Hernández Vicencio

The aim of this work is to identify the principal reactions of the members of the National Action Party after the electoral failure of 2012 and to think concerning the challenges and strategies that this party might follow in an immediate future, to face the institutional crisis and the loss of legitimacy that has experimented on his function of party on the government. His step to the opposition, after twelve years, and the strong internal division they have placed to National Action in a key moment of his development that irremediably will provoke transcendent changes in his structure and internal practices.

Of large numbers to map the electoral behavior in 2012

Leonardo Valdés Zurita

Two presidential terms ago, Jacqueline Peschard wrote: “Electoral behavior is not autonomous or isolated, rather, it is explained as part of the political system where it takes place”. The 2012 federal election witnessed the emergence of a new phenomenon that is now clear: the arrival of a significant number of sophisticated voters. Aggregate numbers offer a good first estimate of voters’ degree of sophistication. In the 2000 election, the winning presidential candidate obtained 1,777,604 more votes than the candidates for deputies and 1,791,563 more votes than the candidates for the Senate that were nominated by his same political coalition. Then, in 2006, the candidate who won the Presidency obtained 1,164,294 more votes than the candidates for deputy and 1,027,768 more votes than the candidates for the Senate from his own political party. These figures show that in both elections there were between 1

and 1.7 million voters that voted for winning presidential candidates but did not support the other candidates nominated by the same coalition or political party. This vote differentiation is a political phenomenon that can and must be explained as 'sophisticated' electoral behavior.

Election campaigns on turbulent environments: a case study

Andrés Valdez Zepeda y Delia A. Huerta Franco

Election campaigns are exercises organizational and political communication proselytizing performing by parties and candidates seeking public performance spaces. These campaigns are conducted generally under turbulent environments or crisis, whether economic or public insecurity. In this paper, we analyze the cases of successful campaigns in which the opposition took advantage of the crisis and turbulence to defeat your competition and in the second part, we analyze the campaigns in which the ruling parties won the elections despite the environment turbulent. In particular, we analyze eight cases of presidential campaigns in which, on one hand, the crisis was the catalyst for change in the ruling party (United States, 2008, Panama 2009, Spain 2011 and Mexico 2012) and on the other, which in spite of crises, notably public security, the ruling parties win elections again (Brazil 2010, Russia 2012, Venezuela 2012 and Ecuador 2013). The conclusion is that there is a relationship between crisis and social unrest. However, in an electoral context of crisis, by themselves, do not generate votes or to the ruling parties, or their opponents. But winning power in a democratic system that best knows how to communicate with voters, who touches her sensitive strings and mobilizes to the polls the emotions of voters that are generated as a result of the crisis.

Transnational vote: vote from mexicans abroad

Gustavo Ernesto Emmerich (Q.E.P.D.).

Very few mexicans living abroad to date have made use of their right to vote from their place of residence, as permitted by the federation and three states (Michoacán, Chiapas and México City) overseas voters are reluctant to vote for the Institucional Revolutionary Party (PRI) and tend to favor the National Action Party (PAN). According to the little field research so far, voters living

in the United States of America (USA) seem to be characterized by long lead there, be legal residents, have higher education and to engage in non-manual occupations, those based in other countries appear to be largely students, professionals and entrepreneurs who plan to return to Mexico. This article conceptualizes transnational suffrage, electoral participation is analyzed Mexicans from abroad, compared to citizens of other nations living outside of them; partisan orientation is discussed, outlining their demographic characteristics are summarized views some leaders of associations of Mexicans in the U.S. and suggest ideas to increase the vote from abroad in Mexico.

Accountability: ethics of the current instrument mexican democracy

Hilda Naessens

In this work, besides exposing what is accountability, it's essential characteristics, divisions, dimensions and the relation that it keeps with ethic, it's introduction degree in Mexico will be a subject to analyze. In the same way there'll be a description on the running of the Federal Institute of Information Access and Data Protection (IFAI), and of the Accountability Network, as an organism whose work encourage the development of this instrument so vital for mexican democracy. The main aim of the research is to demonstrate that the accountability is an essential instrument for the consolidation of Mexico 's democracy.

Cultural practices on political parties and elections

Jaime Castillo Palma

This paper addresses the lack of representativeness and legitimacy of partisan political institutions, based on multiple issues raised at various times of national political life or sharply in the electoral process. So it seems pertinent question. What are the causes and consequences of these gaps in cultural political practices? It is a historical analysis since the formation of the first political parties, to the current. Who founded them and how they have seen the effects called "grasshopper" from the internal party breakdown. It discusses how to structure the current party system, whose characteristics are representativeness, legitimacy, and an apparent exclusivity of political groupings. This configures undoubtedly certain political-cultural practices in México.

Javier Santiago Castillo

This article addresses the issue of transparency and access to public information held by government agencies, and the laws governing access to information. We review specific cases of Mexico and the United States, how is it that the two countries solve this right of citizens to be informed. It also addresses the issue of the relationship of political parties with institutions such as the IFE in Mexico, or FEC (Federal Election Commission) in the United States. From what point is to create institutions that are open to public scrutiny, without exception, only thus can have a modern law, with the times, worthy of a country that emphasizes participation and political will of all.

The malfunction of new model of social and political communication in election campaigns. 2012 presidential election

Karolina Monika Gilas

This article pretends to analyze the most important changes introduced in Mexican electoral law in the 2007-2008 constitutional reform on political campaigns and publicity. The “new scheme” included three new restrictions: prohibition of buying radio and television airtime for parties, candidates, citizens, ONGs, companies and any other persons; ban on libel electoral messages and on government advertisement during campaigns. The author points out major flaws in the electoral design, such as an excess of regulations, focus on TV spots as the main established channel for electoral communication, limitations on freedom of speech, and its internal contradictions. The analysis also shows the problem of misjudgment as a basis of the reform: the definition of fairness, the faith in legal prohibitions and the hope to solve the problem of plurality in media by means of electoral law.

Lineamientos editoriales para la aceptación de manuscritos

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE)

Revista Mexicana de Estudios Electorales es una publicación semestral editada por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la cual tiene por objeto poner a disposición de los interesados en la temática electoral, trabajos originales, inéditos de investigación. Su propósito es apoyar en la docencia, la investigación y la función electoral, además de contribuir al desarrollo de la cultura político democrática.

Es un espacio comprometido con la calidad y excelencia académica. Se propone abordar la diversidad de temas relacionados con los procesos político electorales. Busca dar cabida al conocimiento y el debate entre especialistas desde la pluralidad de perspectivas intelectuales. La problemática electoral se analiza desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales: Antropología, Economía, Derecho, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Sociología, Historia y Filosofía. El Comité Editorial de la Revista invita a todos los investigadores en Ciencias Sociales a enviar sus propuestas de artículos para ser publicados. Los trabajos deberán enviarse a la dirección electrónica de la Revista: revista-somee@gmail.com

Además de los artículos investigación la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* cuenta con las secciones de notas de investigación, de elecciones locales, y también de reseñas y críticas. Cualquier otro tipo de trabajo será evaluado por la dirección y el Comité Editorial de la Revista.

Características de los trabajos y condiciones para su edición:

Los textos serán escritos a espacio sencillo y formato de texto justificado, en tipo Times New Roman 12 puntos, El diseño de páginas deberá tener un margen superior e inferior de 2.5cm. y 3cm en laterales. Deberán tener la siguiente extensión:

Libro: libre

236 Artículos de revista: un máximo de 35 cuartillas, incluidos cuadros, gráficas, anexos, resumen, abstracto y bibliografía.

Reseñas: un máximo de ocho cuartillas.

Los textos deberán tener una introducción que explique con claridad el objeto y alcances del mismo; así como dividirse en apartados, si fuera necesario, para el mejor desarrollo del tema tratado.

Texto

Los títulos se utilizarán altas y bajas (la primera letra mayúscula, las demás minúsculas) en Redondas o “negritas”, en 16 puntos Times New Roman.

El nombre(s) de los autores irán en 14pts Times New Roman e irán en VERSALITAS.

Los subtítulos se utilizarán en altas y bajas; el formato de la fuente será además en Versalitas; este mismo formato se usará para indicar el nombre del o los autores del texto¹.

El texto no deberá tener ninguna palabra en negritas o subrayada, por lo que solo se utilizarán comillas para darle mayor énfasis a una palabra, en caso de citas textuales dentro de un párrafo o para citar algún subtítulo o apartado de una obra; podrán utilizarse cursivas solo para indicar una palabra en otro idioma, o el título de alguna obra. Cabe aclarar que según las normas básicas de redacción, un párrafo se compone, al menos de tres oraciones, por lo que deberá respetarse esta norma, a favor de la óptima cohesión de los artículos.

El orden del texto será el siguiente:

Resumen

Abstract²

1 La primera nota al pie será señalando al autor(es), se indicará el grado que ostentan, la institución que representan o a la que están adscritos, el cargo, y su correo electrónico.

2 El resumen debe tener un máximo de 250 palabras; el *abstract* y el resumen son responsabi-

Introducción

[subtemas o subtítulos]

Conclusión

Bibliografía

Imágenes

Los cuadros, gráficas, etcétera, deberán tener fuente (información sobre quién(es) elaboraron y de dónde se obtuvo; además deben ser perfectamente legibles y reconocibles.

Ilustraciones, cuadros, mapas deberán estar numerados consecutivamente. El objeto de que se trate en una línea y en la siguiente el título, según corresponda (ver ejemplo de cuadro).

Al citar o aludir, en cualquier momento dentro cuerpo del artículo, un cuadro o gráfica, la forma adecuada será respetando la tipografía: altas y bajas y versalitas.

Las imágenes o fotografías deberán ser de alta resolución 300 dpi, en formato JPG o TIFF.

Cualquier tipo de información referente a las imágenes (título o fuente), se capturará como texto fuera de la imagen. Por lo que no se aceptarán imágenes con texto, por ejemplo:

Gráfica 1

Distribución de diputados locales 2000

[forma adecuada de capturar títulos(centrado arriba de la imagen)]

Cuadros

Los cuadros deberán venir centrados, en programa original (Word, Excel). No se aceptarán cuadros de diapositivas Power Point, ya que no son manipulables

y su calidad es baja. En caso de no ajustarse a este punto, el autor deberá rehacerlo y quedarán bajo su responsabilidad los errores de calidad.

238) Deberán ser capturados en altas y bajas con tipografía Times New Roman 12 pts.

Se deberá considerar el tamaño del cuadro, en caso de ser muy grande el autor deberá dividirlo en varios.

Las celdas no contendrán relleno a color, la presentación es en blanco y negro.

Cuadro 2

Trepadores, legisladores chapulines, del mismo partido

Nombre	Partido	Diputado	Senador
	P		
Javier Corral Jurado	pan	lvii, lxi	lviii
Pablo Gómez Álvarez	prd	lvii, lix	lxi
Josefina Vázquez Mota	pan	lviii, lxi	
Beatriz Paredes Rangel	pri	li, liii, lviii, lix, lxi	lvii
Manlio Fabio Beltrones	pri	lix, lxi	

Fuente: elaboración propia. O (Ramírez, 1999) [Según sea el caso. Todas las imágenes cuadros y gráficas deberán llevar fuente. Éstas se capturarán en Times New a 10 Pts.].

Citas y notas

En todos los artículos deberá utilizarse el sistema Harvard. Las referencias deberán citarse en el texto, iniciando con el primer apellido del autor, seguido del año de publicación, y los números de páginas, inmediatamente después de dos puntos, cuando sea necesario. Siguiendo el ejemplo a continuación:

... de acuerdo con el sistema organizativo (Panbianco, 1990:61-63) o bien (Panbianco, 1990).

En caso de ser una obra con varios autores:

(Valtierra, *et al.*, 2000).

(Bloom y Scott, 1995).

Cuando se citan varios autores de diferentes obras:

(Benítez, 2000; Fuentes, 1998; Monsiváis, 1972).

Si se cita información de alguna institución, deberá ir el nombre completo o las siglas:

(INEGI, 1998).

(Gobierno del Estado de México, 2003).

En caso de periódicos o revistas deberán citarse con el nombre completo y en cursivas:

(*La jornada*, 2012).

(*Proceso*, 20013: 28-21).

Para el caso de páginas de internet se indicarán completas, seguidas del año. No deberá ir subrayada:

(www.sep.org.mx, 2009).

Notas a pie

Las notas explicativas deberán incluirse a pie de página en Times New Roman 10pts. Se incluirán para ampliar la información en el texto, y no para hacer una referencia bibliográfica, a excepción de que la información misma, lleve a una

referencia indispensable. Las notas irán alineadas a la izquierda, de acuerdo al margen del texto y debidamente justificadas. Entre cada nota se dejará un golpe interlineado sencillo (ver notas al pie de la primera hoja).

Bibliografía

Toda la bibliografía corresponderá a las citas anteriormente mencionadas y no podrá incluirse ninguna que no haya sido citada en el texto. El sistema empleado es Harvard, al igual que el de las referencias. Todas las fuentes deberán ordenarse alfabéticamente, de acuerdo con la letra inicial del primer apellido, se manejará con letra inicial en mayúscula, seguida de minúsculas, sin redondas (negritas), ni subrayado: se continuará con el año entre paréntesis y seguido de un punto: para seguir con el título de la obra en cursivas o si se trata de un libro o apartado de capítulo irá entre comillas y seguido del título (en cursivas) de la obra a la que pertenece; en seguida, la institución o editorial que publicó: el lugar de edición; y en caso de ser artículo de periódico, revista o libro, las páginas que abarque por ejemplo:

Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid.

Artículo:

Reveles Vázquez, Franco (2001). “La derrota del partido gobernante en México: la campaña presidencial del PRI”, en *Sociología*, año. 16, núm. 45, UAM³-Azcapotzalco, México, pp. 143-170⁴

Para el caso de referencias que contengan un vínculo web, se indicará siempre, seguido del título o autor, si tuviera, la leyenda: “disponible en:”, inmediatamente

3 En la bibliografía se dará el formato de versalitas a toda fuente que indique siglas de instituciones, de la siguiente forma: se captura o escribe en minúsculas, después se da *click* en el apartado “Fuente” de Microsoft Word y finalmente, en el apartado “efectos” se selecciona el cuadro que indica “Versales”.

4

Cuando se trate de un artículo de revista que incluya número o año, se capturará como está en el ejemplo: abreviando núm. Y año. (seguidos siempre de un punto). En caso que la obra tenga coordinadores o editores, éstos se indicarán también con abreviatura entre paréntesis; es decir (coord.), (coords.) o (ed.), (eds.).

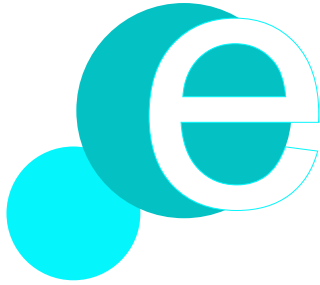
después de los dos puntos el vínculo en negro, para seguir con la fecha en que se consultó la dirección web entre paréntesis, de la siguiente forma:

Claudia Herrera, “El partido se subordina a los gobiernos panistas de todos los niveles, critica Madero”, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/20/politica/008n1pol> (20/08/2012). (241

Entrega

Los artículos a publicar deberán contar con todos los requerimientos antes señalados, a fin de resaltar la calidad de cada aportación y facilitar a los futuros lectores el acercamiento y comprensión de los mismos. Al cumplir con los lineamientos editoriales también se fortalece la política editorial de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y se agiliza la publicación en red de libros y revistas. Por lo expuesto se hace del conocimiento de los interesados que una vez recibidos los documentos, se pasará a un primer filtro de revisión que consistirá en verificar que los artículos cumplan con estos requisitos indispensables; de no ser así se regresarán a su autor para que haga los ajustes necesarios, a fin de hacer cumplir los lineamientos editoriales aquí expuestos.

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A .C.



Reseñas

Gómez-Tagle Silvia y Willibald Sonnleitner (Eds.) (2012). *mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en américa latina (1980-2010)*. El Colegio de México, México
Rosa María Mirón Lince

Alarcón Olguín Víctor; Pablo Javier Becerra; Enrique Cuna Pérez., et. al (2012). *Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas*. UAM-Iztapalapa, México.
Angélica Cazarín Martínez

Arzuaga Margoni, Javier (2012). *Consideraciones sobre la democracia interna en los partidos políticos. modelos de partidos y debates en torno a su vida interna en México*. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México y Editorial Fontamara.
Orlando Espinosa Santiago

Sumario analítico

Normas editoriales para la aceptación de manuscritos

Revista Mexicana de Estudios Electorales

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C.

ISSN 1870-6665

www.somee.com.mx