

**COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN**



Reflexiones sobre la

CULTURA DEMOCRÁTICA

CICLO DE CONFERENCIAS 2008

Abraham Nuncio Limón / Lydia Andrade
Víctor Alarcón Olgín / Lorenzo Córdova Vianello
Miguel Carbonell Sánchez / Javier Santiago Castillo

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



Reflexiones sobre la

CULTURA

DEMOCRÁTICA

CICLO DE CONFERENCIAS 2008

REFLEXIONES SOBRE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

Ciclo de Conferencias 2008

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León

Avenida Madero 1420 poniente, 64000, Monterrey, Nuevo León, México

www.ceenl.mx

© Autores: Abraham Nuncio Limón, Lydia Andrade, Víctor Alarcón Olguín,
Lorenzo Córdova Vianello, Miguel Carbonell Sánchez y Javier Santiago Castillo

Primera edición: febrero 2011

ISBN:

Numero de Registro:

Editado e impreso en México

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

INDICE

Presentación	
Mensaje del Lic. Luis Daniel López Ruiz	7
La Asamblea como órgano espontáneo de la representación comunitaria	
<i>Mtro. Abraham Nuncio Limón</i>	13
Republicanos o Demócratas, la elección presidencial en Estados Unidos de América	
<i>Dra. Lydia Andrade</i>	25
Dimensiones y alcances de la reforma electoral	
<i>Mtro. Víctor Alarcón Olguín</i>	37
Fiscalización de los partidos políticos	
<i>Dr. Lorenzo Córdova Vianello</i>	57
Democracia y transparencia	
<i>Dr. Miguel Carbonell Sánchez</i>	77
Reforma en materia electoral y federalismo	
<i>Lic. Javier Santiago Castillo</i>	95

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

LA ASAMBLEA COMO ÓRGANO ESPONTÁNEO DE LA REPRESENTACIÓN COMUNITARIA

Mtro. Abraham Nuncio Limón

Coordinador del Centro de Estudios Parlamentarios
de la Universidad Autónoma de Nuevo León

Comisión Estatal Electoral Nuevo León
30 de enero de 2008



Comunidad, Asamblea y Estado

El título que pensé para esta conferencia es *La asamblea como órgano espontáneo de la representación comunitaria*. Si se me pidiera definir de alguna manera la historia, yo diría que es un enjambre de contradicciones, ironías y numerosas casualidades. Esto es lo que se halla en el fondo de toda explicación de fenómenos sociales como es, en este caso, el de la representación política.

Efecto de las fuerzas emergentes que desplazan al antiguo régimen, es el surgimiento de los nuevos estados. En su nacimiento ha habido un conflicto social y de este conflicto nacerá el estado moderno. Pero el estado, como poder organizado, con funciones sistémicas, de carácter permanente y bajo el control de un estrato social que se ha diferenciado de los demás mediante el acaparamiento de la propiedad y el monopolio de la fuerza, ya existía desde hacía unos cinco mil años o más. Por ello cabe decir que es un mito la existencia de un estado de naturaleza. Este singular estado supone una etapa donde los hombres vivían aislados individualmente, y cuyas pugnas entre ellos requerían de un árbitro para evitar llegar a las manos, por decirlo así.

Esa sociedad, si uno le pidiera a los arqueólogos que le hicieran el favor de buscar algunos de sus vestigios, un poco para saber cómo fue, que existió, difícilmente, más bien de manera imposible, podrían aportarnos la menor prueba; es decir, ese estado de naturaleza, que se daba por sentado y en torno al cual se crearon nuestras constituciones, la declaración de derechos del hombre y del ciudadano y, en general, el marco jurídico vigente, nunca existió. Es una invención, que tuvo mucho éxito desde luego, porque ella dio lugar a una serie de expectativas y prácticas reales. No siempre la realidad parte de la realidad misma. La realidad puede partir de ilusiones,

de mitos y de eso, de esa argamasa, está constituida la sociedad, aparte de los hechos que va generando.

El estado, pues, no surge a partir de un pacto, como de alguna manera yo lo aprendí en mis clases de derecho. No surge como efecto de un contrato. Los hombres no se reunieron espontáneamente para pactar condiciones que les permitieran una vida civilizada, menos atropellada, menos violenta, que la que se suponía llevaban en su aislamiento individual. Nunca fue así, creo que hay suficientes evidencias, y éstas sí, de carácter arqueológico, antropológico e histórico, en el sentido que el hombre siempre vivió en comunidad y apeló a determinadas formas para gestionar sus asuntos públicos. También las hay en cuanto a la violencia como engendradora del estado y de los cambios que ha registrado a lo largo de su biografía.

Esas evidencias niegan que haya existido algún momento en que la sociedad estuviese compuesta por individuos, así como lo hemos podido ver, digamos, en la serie de televisión *Perdidos—Lost—*. Resulta que hay unos naufragos, llegan a una isla, y allí nadie es capaz de convocar a una asamblea para discutir y resolver los problemas comunes. Pero es ficción, nada tiene que ver con la realidad ni con la historia *El Señor de las Moscas*, otra obra de ficción, que presenta un argumento similar: unos niños naufragan, se dividen en dos grupos dentro del territorio selvático donde se mueven y su destino es el enfrentamiento violento. Pero en ninguno de los dos grupos hay la iniciativa de crear una asamblea para orientarse mejor frente al enemigo del medio natural y del adversario humano. El ejemplo típico es el de la novela *Robinson Crusoe*, el naufrago que no tiene otro diálogo, que con Viernes, el hombre que habitaba solo en la isla ideada por Daniel Defoe. Quién sabe de qué vientre habrá salido Viernes, pero así es la ficción; la realidad es otra cosa muy distinta.

Sin embargo, esa concepción *ahistórica* se mantiene hasta nuestros días. En ella la política está ausente porque no hay un órgano en el cual se puedan discutir los asuntos públicos, donde se gestionen e intenten resolver colegiadamente los intereses de la comunidad.

Tan fundamental como elemental, la asamblea es ese órgano y de eso nos quedan no sólo evidencias, sino vestigios y desarrollos. Los vestigios se pueden encontrar en tribus poco desarrolladas, y los desarrollos en las sociedades que han alcanzado el mayor grado material y de división del trabajo. En estas sociedades, la asamblea se ha institucionalizado y constituye el órgano responsable de legislar y de representar a la población con fines similares a los de las asambleas primitivas: la gestión de los asuntos de interés general.

La asamblea es un órgano espontáneo, no natural porque en la humanidad eso que llaman natural se reduce a las funciones biológicas de los mamíferos, e incluso, éstas se han visto alteradas al paso del tiempo, por la característica esencialmente cultural de los seres racionales que somos. En el ADN de la humanidad está inscrita la experiencia específica de los muy diversos grupos sociales y aquella de los individuos que los componen. Siempre hemos tendido a organizarnos llamando a quienes tienen más experiencia o a aquellos que muestran mayor habilidad en determinadas actividades para gestionar los asuntos que afectan a todos en esas reuniones colectivas que reciben diferentes nombres —cabildo, congreso, parlamento, consejo— pero que obedecen esencialmente al concepto de asamblea.

La conformación estatal

En el análisis de la asamblea y su relación con la democracia y la aparición del estado, casi siempre pongo de ejemplo al pueblo azteca. Es familiar y estamos cerca de su historia. El azteca, antes de ser estado —y menos un estado imperial— fue un pueblo tribal organizado sobre bases no estatales. En su recorrido hacia el valle central de México, su eje de organización política donde se tomaban las decisiones que la afectaban como un todo era la asamblea, y esto va a pervivir de alguna manera en el *calpulli*, una estructura político-económica que ha despertado el interés e incluso la admiración de algunos estudiosos al considerar como democrática a la sociedad azteca.

En el recorrido que la lleva a asentarse en las inmediaciones de Chapultepec, la tribu azteca muestra que no existía el estado, este poder centralizado, jerarquizado y con las atribuciones o arrogaciones que, de grado o por fuerza, ejerce sobre el conjunto social porque dispone de instituciones inductivas y un cuerpo de ejército bajo el control de la élite del poder. Tal poder le da capacidad para someter, juzgar, organizar y orientar a la sociedad en todos sus órdenes. Pero si existía, como órgano máximo de gobierno, la asamblea o consejo de ancianos, líderes y sacerdotes.

El proceso observado en donde los aztecas se transforman de tribu en ciudad-estado —*Tenochtitlan*—, y finalmente en un imperio —por lo demás en un lapso de no más de dos siglos—, no es muy diferente al que se ha documentado en las sociedades que alcanzaron un considerable grado de civilización como la sumeria, la babilónica, la asiria y aquellas cuyo desarrollo las convirtió en paradigmas de la organización política. En unas y otras, el estado no es producto de pacto alguno, sino de la guerra. Pero todas conservan la institución de la asamblea cuyos principios básicos son la igualdad

y la representación. En la antigua Grecia, y como existió de manera similar en Roma, aunque en una versión menos fructífera, la asamblea era central en la vida de las tribus, después convertidas en ciudades-estado o en vías de adquirir tal estatuto.

Grecia es la que nos ha entregado el ejemplo más desarrollado de lo que fue una asamblea fincada en una amplia igualdad política —no en la primitiva igualdad social—, en una participación muy considerable del conglomerado con derecho a decidir sobre la promulgación de las leyes, la toma de decisiones respecto a las políticas generales, la aplicación de las mismas y el mayor grado de representación entre las sociedades de la antigüedad. Ese conglomerado es la ciudadanía. En Atenas, donde la asamblea fue la más pulida de todas y considerada por ello como el epítome de la democracia clásica, la población está dividida en distritos o demarcaciones territoriales —*demes*— que son, en cierta forma, una evolución de la tribu. El conjunto de estas unidades integraba el pueblo —*demos*—. A su vez, estas entidades de gobierno local constituían la asamblea —*ecclesia*— donde estaban representadas. La asamblea era el órgano soberano de la *polis*, es decir, de la comunidad política de la ciudad-estado, que se expresa a través de la ciudadanía cuyos individuos tienen capacidad reconocida por el estado para participar en los órganos de gobierno, deliberar y tomar decisiones.

La representación siempre ha existido y su órgano de expresión ha sido la asamblea. Ya sea en sentido amplio, como en las sociedades donde las jerarquías no se han estratificado y la horizontalidad es la base de su funcionamiento, o donde se ha restringido a una élite hereditaria y/o propietaria o simplemente política, la asamblea es la que otorga legitimidad a las decisiones políticas fundamentales. No hay rey, cacique, sátrapa, caudillo o presidente que no hable en nombre de una determinada comunidad, en nombre de su pueblo. El dirigente, una vez que nace el estado con todo su potencial político y económico, de alguna manera tiene que consultar con la asamblea según las diferentes modalidades que adquiere en el tiempo y en diversas latitudes —consejo de ancianos, asamblea popular o ciudadana, senado, un cuerpo de caballeros o magistrados— para poderse orientar y tomar las decisiones correspondientes. La asamblea juega un papel fundamental en el surgimiento de las civilizaciones que nos han dejado un gran legado legislativo, cultural, plástico, literario, como fueron las civilizaciones griega y romana.

La asamblea: participación y desarrollo

Las asambleas griegas eran de lo más interesantes, porque las constituía un número muy considerable de individuos que a su vez representaban a sus *demos* y a la organización interna de éstos —140 distritos territoriales o *demes*—. Yo he querido encontrar alguna similitud entre ese tipo de asambleas multitudinarias —6 mil ciudadanos— que se reunían para deliberar acerca de los asuntos públicos, dictar leyes, nombrar autoridades, experiencias contemporáneas vividas para acercarme y acercar más a la audiencia a lo que pudo ser el eje democrático griego. Cuando llegué a residir a Monterrey, me encontré con el fenómeno urbano que era «Tierra y Libertad». Quise conocerlo y, ciertamente, sus asambleas eran de cientos de personas. Me llamaban mucho la atención por la gran participación que en ellas tenían sus representantes, mujeres en su mayoría, casi todos de origen campesino. Discutían, argumentaban con vehemencia y por lo general con mayor claridad que los hombres.

No dejaba de ser aquello una suerte de democracia dirigida porque normalmente los dirigentes, con mayores luces, de formación universitaria, eran los que orientaban a la asamblea y la asamblea votaba en congruencia con lo que los dirigentes exponían. Pero esto no le restaba desarrollo individual a quienes en ellas participaban, consecuencia de esta participación era el fortalecimiento de la comunidad.

Supongo que esto ha sido siempre así, es decir, si uno se para en el Congreso del Estado, aunque una fracción no haya recibido línea de su partido o del jefe político —desde luego una rareza—, los diputados se orientan por aquellos que tienen la capacidad de exponer mejor los argumentos y, finalmente, de orientar la solución al problema que se discute.

Las asambleas, sin embargo, se fortalecen a partir de grandes movimientos sociales. La asamblea que nosotros conocemos tiene su origen en los cambios revolucionarios que se producen en Europa. Son cambios violentos. Para implantar allí un nuevo régimen se le tuvo que cortar la cabeza a los monarcas en Inglaterra y Francia, y tuvo que haber levantamientos populares de vastas extensiones y de una gran profundidad. No es la doctrina ni teoría alguna la que nos afirma en la percepción de que el estado no es producto de ningún pacto o contrato, sino producto de la guerra, de la conquista, de la lucha agresiva entre los hombres.

Aquí cabría decir que muchas veces se ha enterrado a Carlos Marx, pero con mucha facilidad también ha resucitado, en torno a ciertos señalamientos que él hizo acerca de cómo se modificaban las sociedades radical-

mente, que fue precisamente el caso, de las revoluciones que conocerían los siglos XIX y XX.

En México también lo hemos podido constatar. El pacto existe, sí, sólo que después de que un determinado sector social se ha impuesto a otros en el curso de una lucha bélica. La fuerza victoriosa que da lugar a la Constitución de 1824 se impuso tras una prolongada guerra entre insurgentes y realistas. Primero el triunfo en el campo de batalla y después el debate para establecer un pacto que garantice la satisfacción mínima aceptable de la fuerza vencida, y por tanto la estabilidad social y la paz. Sólo así puede implantarse un nuevo orden jurídico y político. Aún cuando en grado menor, así se estableció el orden conservador, entre constitucional y arbitrario, a partir de 1836 y hasta el triunfo de la revolución de Ayutla en 1855.

La Constitución de 1857, y sesenta años después, la de 1917, fueron producto de movimientos revolucionarios. Que en el curso de su establecimiento haya habido negociaciones, eso es normal; es decir, no porque un grupo haya vencido en la guerra adquiere legitimidad en el ejercicio del poder por ese solo hecho. Para poder legitimarse en este sentido debe contar con la opinión del grupo vencido y del resto de la población. Del cumplimiento de las condiciones ofrecidas y ajustadas a las demandas de los gobernados depende la estabilidad y de ésta el poder de los vencedores que hacen gobierno.

La asamblea y la transformación pacífica

La asamblea permite que sea la deliberación y no el enfrentamiento violento, lo que vaya dando cauce a la solución de los problemas sociales. Cuando iniciamos las actividades del Centro de Estudios Parlamentarios, invitamos a muy destacados intelectuales y dirigentes políticos. Entre ellos venía Beatriz Paredes, hoy la Presidenta Nacional del PRI. En su participación, Beatriz decía algo muy significativo: cuando se debilita al Congreso se generan tendencias arbitrarias, tendencias autoritarias, y esto ha sido siempre así. Donde no hay la posibilidad de que podamos deliberar, de que podamos consensar, de que podamos tomar acuerdos, lo que se va generando entonces es la posibilidad de que exista un pequeño grupo en torno a un caudillo o a un grupo que tome las decisiones de manera arbitraria y autoritaria.

Hay algo que quisiera advertir. La concepción del estado de la que he hablado y que asumía la existencia de un estado de naturaleza, tiene una *raigambre* religiosa. El aspecto importante que debe destacarse del *iusnaturalismo* es la corriente filosófica subyacente, que postula la

necesidad de que los hombres en la sociedad gocen de una determinada igualdad: así como antes los hombres fueron iguales ante Dios, ahora serán iguales ante la ley. Que así haya sido no afectó, desde luego, al régimen esclavista que se extendió más de mil años después de que surge la figura de Jesús, así como tampoco las desigualdades han sido eliminadas —si acaso *paliadas* en ciertos momentos— por los regímenes donde existe un principio económico que permite por un lado la acumulación, a veces con ciertas limitantes y a veces no, y por otra parte, la precariedad social y la pobreza.

Por eso es que el Poder Legislativo en México, en su «*no nueva*», pero sí novedosa condición de autonomía que gana a partir de las elecciones de 1997, es fundamental que se fortalezca no sólo sobre la base de unas elecciones limpias, transparentes, sino también sobre la base de que resulte un órgano cabalmente representativo. Volviendo a nuestra propia historia: cuando una parte de los criollos que conformaban ya un poder muy importante resultado de sus actividades económicas advirtieron que las autoridades virreinales no los representaban empezaron a conspirar en contra de ese régimen, y lo mismo, cuando los liberales sintieron que no estaban representados en los regímenes conservadores empezaron a conspirar y a luchar contra ellos. El episodio se repite con la dictadura de Porfirio Díaz. Es una constante histórica: cuando no hay una representación real allí donde se supone que debe haberla, aparece primero un malestar social y después la conspiración, la revuelta, el enfrentamiento violento, cualquiera que éste sea.

De ahí la importancia de la asamblea, de crear condiciones para que aquellos que participan en ella, sepan cómo participar para traducir en actos legislativos su compromiso frente a su electorado y frente al municipio, la entidad federativa o la nación. Conocimiento y compromiso involucran, por un lado, cuestiones de carácter científico y técnico, pues aún no hemos llegado al momento en que nuestros diputados cuenten con el bagaje político, cultural y técnico necesario para desempeñar un papel a la altura de su compromiso y de los problemas de la comunidad. Por otro lado, se trata de que los representantes lo sean de la mayoría que los eligió, pero también de la minoría que votó por una candidatura distinta y aun de aquellos que se abstuvieron de votar.

El vigor de la asamblea

Dentro de las actividades que realizamos en el Centro de Estudios Legislativos, el año pasado inauguramos la modalidad de viajes de estudio a sedes parlamentarias. Hicimos una visita al Parlamento Europeo, al Consejo de Europa, a la Asamblea Nacional de Francia y al Congreso de los Diputados de España. Pudimos constatar *in situ* la presencia de ese bagaje al que me refiero. Nos tocó presenciar el debate sobre el estado de la Nación que es, digamos, el evento político del año en España. El Presidente, como suele ocurrir, entrega su informe, pero después los líderes de cada una de las fracciones parlamentarias tienen el derecho de réplica. Él tiene, por supuesto, derecho a hacer una contraréplica. Los diputados líderes de la oposición vuelven a tener el uso de la palabra para darle respuesta al Presidente y éste finalmente cierra el debate. Tiene, pues, una suerte de pequeña ventaja, pero allí no podías ver ni esperar que hubiera improvisación; allí quienes ocupaban la tribuna eran políticos verdaderamente preparados y con una enorme capacidad para exponer sus argumentos.

Aquello fue realmente un platillo de alta cocina. Lo mismo puede decirse del Parlamento Europeo, que es la asamblea más desarrollada que ha producido la civilización en toda su historia. Por el carácter estatal de sus decisiones sobre temas tales como medio ambiente, derechos humanos, seguridad social, la moneda común que rige en los países miembros y otras políticas públicas, la presencia de los representantes que participan en la asamblea implica una gran preparación parlamentaria, destrezas tribunicias, conocimientos técnicos de los múltiples problemas que enfrenta la Unión Europea y una amplia cultura política.

Cualquier Eurodiputado que uno se pueda encontrar en el comedor, en los pasillos, en las salas de exposición sabrá responder con un alto grado de información y análisis a las cuestiones que se le pudiese plantear. Por ejemplo, a nosotros nos atendió un Eurodiputado vinculado al Partido Popular de España, pero este representante nos hizo una exposición que pudiera haber hecho aquí una gente de la talla de Porfirio Muñoz Ledo, y casi con los mismos contornos ideológicos. Decía este diputado de nombre José Ignacio Salafranca: «Nosotros no queremos paraísos sociales fincados sobre cementerios económicos». Y es que hay una demanda de países que no son propiamente europeos, pero que están tocando a la puerta del Parlamento Europeo por la fortaleza que ha ido adquiriendo el euro en la economía mundial. Muchos países quisieran formar parte de este exitoso sistema monetario. Sin embargo, los países miembros del Parlamento Europeo han

establecido una serie de criterios, de políticas públicas mediante las cuales marcan la diferencia con países donde no se respetan los derechos humanos, donde no hay respeto al medio ambiente, a las libertades ciudadanas. Ahí es donde uno puede ver que la cultura cuenta y cuenta mucho. Por esta razón, y por los alcances decisorios y positivos que tiene, la asamblea más desarrollada, la asamblea con mayores avances civilizatorios, es sin duda el Parlamento Europeo.

Quisiera referirme a un hecho que todos los que estamos aquí podemos constatar casi cotidianamente: la atomización social en que vivimos. Aquellos barrios griegos llamados *demes* tenían una vida parlamentaria en torno a su asamblea lugareña, que nosotros no conocemos. Las organizaciones vecinales tienen intereses muy circunscritos a lo que son los servicios municipales, por decirlo de alguna manera, pero allí no hay vida política. Nosotros estamos metidos en nuestra casa y no sabemos prácticamente qué es lo que ocurre ni en frente ni al lado, y esto hace que lo que señala el artículo tercero constitucional acerca de la democracia, no sólo como un régimen político, sino como un modo de vida, simplemente ni se contempla ni se cumple. Y no se puede cumplir porque no participamos activamente en la política que tiene que ver con nuestro barrio, y si no participamos activamente en ese pequeño ámbito, pues será mucho más difícil que participemos en otros.

Hoy, la democracia requiere no sólo de elecciones, reducida a esta dimensión, lo que genera es un individualismo *craso*, apatía hacia lo que hacen los partidos políticos, los gobernantes y el gobierno. El resultado es la atomización de la que hablo.

La vida de la asamblea requiere de una participación permanente. Aquellos que están organizados en torno a determinados intereses tienen su pequeña asamblea, desde un club de costura o de jardinería, un sindicato, desde luego, hasta una sociedad anónima. Aunque pervertida en muchos casos por el autoritarismo —y por el principio de que a mayor propiedad mayor capacidad decisoria, en el caso de la sociedad anónima— las decisiones colectivas que de la asamblea de accionistas emanan deben ser cumplidas *so pena* de sanción moral, económica o política. En un plano histórico y social tan distinto como fue para nosotros la antigua URSS, existía una asamblea donde participaban 500 diputados; de hecho, ya todo estaba *tamaleado*, como decimos acá, en el buró del partido —el famoso PCUS—. Así que ya nada más se iba propiamente a sancionar aquello que de antemano habían acordado los líderes que estaban en las cumbres políticas de los países que entonces conformaban la Unión de Repúblicas

Socialistas Soviéticas. Distinta esa realidad, pero no distante. En México, el régimen dominado por el Partido Revolucionario Institucional operaba de manera más restringida: no había buró político, sino la voluntad unipersonal del Presidente de la República. Ahora, si bien en México no es un solo partido el que decide, las cúpulas de los partidos políticos existentes, los jefes políticos y los caudillos determinan, con frecuencia condicionados por los poderes fácticos del dinero, lo que finalmente van a sancionar los diputados o senadores, los congresistas locales, los regidores en el caso del Cabildo.

Quiero terminar narrando una experiencia de aprendizaje y vida parlamentaria en el plano civil. La experiencia de *Tierra y Libertad* fue para mí muy aleccionadora, igualmente lo fue la de un grupo de jóvenes trabajadoras de la maquila. Con un grupo de compañeros me tocó fundar un centro de investigación que se especializó —aunque esto solamente fue al principio— en la vida y las prácticas de los trabajadores. De esta manera conocimos, de primera mano, numerosos movimientos sindicales. Uno de ellos muy impactante.

Con la implantación de las maquiladoras, casi por todo el norte del país —y en otras partes—, se generó un éxodo muy importante de trabajadores del campo hacia las ciudades donde existían esas plantas volátiles. Una de ellas se estableció en Zacatecas, *La Acapulco Crescent*, allí el régimen laboral era decimonónico, no se permitía que las chicas, porque la mayor parte eran mujeres, establecieran comunicación de ninguna naturaleza durante la jornada laboral. Estaban sometidas a jornadas de tal intensidad, que llegaban fatigadas a sus casas, donde seguían las labores domésticas y por tanto, al día siguiente, se presentaban agotadas a su lugar de trabajo. De repente, como tenían que operar grandes máquinas de coser, el cansancio las vencía y en un cabeceo las máquinas les cosían los dedos. Descubrí entonces que había sueños de clase. Amén de que se les alteraba el ciclo menstrual y padecían múltiples padecimientos, las muchachas tenían pesadillas. En ellas soñaban que las tijeras las acuchillaban, que los carretes se agigantaban y se les venían encima, que las agujas de coser les punzaban los dedos, aunque no hubieran sufrido en la vigilia ese tipo de lesiones. La pesadilla de su ámbito laboral se tornaba en una pesadilla *onírica*.

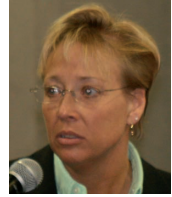
Trabajar para esas mujeres era una verdadera tortura. Hasta que llegó a la maquiladora una pareja de antropólogos en calidad de trabajadores. Y las empezaron a organizar, crearon las condiciones para que las muchachas hablaran, contaran sus problemas, se expresaran. Esto fue todo

un descubrimiento para ellas mismas —nosotros tuvimos contacto con el grupo de muchachas ya organizadas como sindicato cuando vino a Monterrey a pedir la solidaridad de otros sindicatos para poder mantener su movimiento por la titularidad del contrato sindical, pues la empresa trataba de desconocer el sindicato de base formado por ellas— eran, como antes he dicho, una maravilla de oradoras: en un lenguaje llano, ciertamente, la claridad con la que expresaban su problema, el manejo de los conceptos y el planteamiento de sus objetivos eran ejemplares. Casi todas ellas de origen campesino, ninguna había cursado más allá de la secundaria, la mayoría ni siquiera había concluido la primaria y cargaban, además, con problemas de otra naturaleza. Naturalmente, ya en la ciudad y con un mayor grado de permisividad, sostenían relaciones sexuales fuera de matrimonio: el 65 por ciento eran madres solteras. Pero, ¿A qué voy con este relato? A reforzar la visión de que la vida y la cultura de la asamblea permiten que la gente reflexione sobre sus propios problemas y sobre los problemas de su comunidad. ¿Cómo llegaron a saber aquellas sencillas muchachas? ¿Cómo rápidamente desarrollaron una enorme capacidad de articulación en términos conceptuales? y ¿Cómo se convirtieron en oradoras de primer orden?, fue una experiencia formidable para mí, que ahora comparto con Ustedes.

REPUBLICANOS O DEMÓCRATAS, LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Dra. Lydia Andrade

Directora del Departamento de Ciencia Política
de la Universidad del Verbo Encarnado de
San Antonio, Texas



Comisión Estatal Electoral Nuevo León
29 de febrero de 2008

Soy catedrática universitaria. Voy a hablar acerca del proceso político norteamericano y cómo va a afectar la conducta de los candidatos, lo que pueden esperar ver y lo que idealmente podríamos ver.

Quizá deambule un poco como suelen hacerlo los catedráticos universitarios, pero quiero empezar con un diálogo sobre la diferencia entre el público, que ha estado cubriendo CNN, o que cada estado tiene sus primarios o encuentro regional. Cada estado en la Unión Americana decide cómo escoger sus candidatos y cuándo quiere escogerlos. Hace dos años, por ejemplo, las legislaturas de Texas decidieron que ellas iban a tener su primario el 5 de marzo, Iowa decidió que lo iban a hacer en enero. Cada estado toma sus propias decisiones, ya regresaremos a este punto. Quiero recalcar que las personas que atienden las primarias son muy diferentes a las que van a asistir a la elección general, tienden a ser más apasionadas, entusiastas y partidistas, eso significa que no son americanos típicos.

El primario directo: la gente. Cuando dicen «primario» en Texas o en Iowa, cuando hablamos de una elección primaria, es que los electores dentro de un partido político van y votan por su candidato, sólo miembros del partido pueden asistir, así que los candidatos se eligen directamente por el partido político.

Al llegar a la convención nacional de un partido político, los delegados fueron escogidos por los resultados de la elección, dos tipos de primarios que debemos conocer: los abiertos y los primarios, los primarios cerrados, significan simplemente que se tiene que notificar al partido político antes del día de la elección, de que eres miembro del partido político, y en un primario abierto se notifica al partido político el día de la elección, así que en Texas tenemos un primario abierto, o sea que el próximo martes yo me puedo presentar y pedir un voto.

Si yo pido republicano, en ese momento estoy declarando que soy Republicano, y si pido demócrata, en ese momento estoy declarando que

soy Demócrata. Eso tiene mucha importancia, al comprender que vamos a tener personas que se presentan y piden una ficha para elegir, que no son parte del partido.

Esta mañana la CNN reporta personas que se están cruzando, lo que queremos decir con cruzando es que toda la vida han sido republicanos, y ahora dicen: «Muy bien, ahora soy Demócrata, mañana soy Republicano de nuevo». Tienen a hacer eso para afectar los primarios del otro partido, así que lo que ustedes deben estar observando el martes es cuántos republicanos van allá, a Texas, a participar en el primario democrático, quizá porque les gusta Obama, quizá porque realmente les gusta McCain y quieren que McCain corra contra una persona que nos les gusta; ese es un primario abierto.

Muy bien, por otra parte, la asamblea o reunión, es una reunión del partido, físicamente los miembros de partido tienen que llegar al mismo lugar el día de las elecciones para comentar, discutir sobre qué candidato deben apoyar. Esto se vuelve muy complejo y muy significativo cuando hablamos de estados tempranos, los que tuvieron sus primarias allá en enero cuando había nueve candidatos demócratas con los que había que jugar. Si vieron la cobertura en la CNN vieron que por primera vez grabaron lo que estaba sucediendo en la junta de Iowa y a los miembros del distrito diciendo: «A mí me gusta mucho John McCain, o me gusta Romney, o quién sea».

Texas va a celebrar su primario y su reunión este año, podemos meternos en esa complejidad dentro de un momento, si gustan; pero lo que va a suceder en Texas al celebrar la reunión, es que los demócratas se van a reunir en la noche de la elección para preguntar ¿Quieren Hillary o quieren Obama? y no tienen que tomar una decisión, pueden dividir los delegados escogidos en la reunión o asamblea, así que no va a ser una conversación de mucha trascendencia, pero sí nos presentaremos y sí haremos eso.

Las únicas personas que se van a presentar en la asamblea van a ser los más apasionados. En un primario, yo como elector lo único que tengo que hacer es presentarme, votar y luego me voy a casa. Pero en una asamblea tengo que llegar a determinado momento y comentar sobre mi candidato que idealmente lo conozco en alguna medida, pero eso rara vez es el caso, y luego que tengo que convencer a otras personas en mi partido para que apoyen al candidato que yo apoyo. Así que la asamblea es mucho más involucrada, más personal y expone más, sea que conozcas al candidato o no; ahora todo esto es para conducirnos a la convención nacional, que para los partidos políticos es cuando todos los delegados

se reúnen. En una imagen de la convención de hace cuatro años en las elecciones pasadas, todas las personas que están ahí en el auditorio son delegados que van a ser los que de hecho escojan al candidato.

¿Cómo logran entrar a esa sala? Se basa en la elección primaria, así que en los estados que tienen un sistema de primarios directos, los delegados de esos estados se eligen basados en lo que los electores decidieron, por ejemplo: este próximo martes en Ohio van a tener un primario, y todos los delegados de Ohio en la Convención Nacional Demócrata, se determinarán en ese primario. Un ejemplo fácil: supongamos que el próximo martes Hillary recibe 80 por ciento del voto primario, del primario demócrata, ella recibiría 80 por ciento de los delegados de Ohio en esa Convención Nacional ¿correcto?, entonces, para ser candidato debes ganar una mayoría de votos en la convención.

Esto les da una idea de nuestro mapa de primarios, para ustedes que han seguido mucho tiempo la política en Estados Unidos, creíamos que todo se hubiera acabado en enero, que sabríamos como iba a estar todo, pero aun no. Lo que podemos ver aquí es lo que está sucediendo. La semana próxima Texas, Ohio, Vermont y Rhode Island, observarán que la prensa no está hablando mucho de Vermont y Rhode Island, porque son de tamaño menor, creo que tienen cuatro personas.

Pongan atención a lo que comenten los medios de información el próximo miércoles, porque sospecho que no tendremos un ganador claro el martes, creo que no se va a resolver, así que lo que van a empezar a comentar es ¿Cuáles primarios siguen?, particularmente sigue Pennsylvania, es el siguiente grande, tiene muchos delegados. Pero también pueden ver cómo esto constituye un reto para los candidatos porque se han estado dispersando y saltando de una parte a otra del País. Uno de mis relatos favoritos es cómo los pobres candidatos están exhaustos por estar volando a todos lados, porque tienen que hacer campaña en California, y luego en Georgia, y luego tienen que hacer campaña en Washington, y después en Nueva York, todo el mismo día.

¿Dónde nos encontramos y qué está sucediendo? Para llegar a ser el candidato a la presidencia por el partido republicano, hay que ganar mayoría de los delegados en la convención republicana, mayoría es mil 191, actualmente, John McCain lleva 994 delegados. ¿Saben qué? ya se acabó, está decidido, John McCain está sonriendo mucho estos días porque él sabe que es el candidato y ya no tiene que preocuparse, puede dedicarse a recabar fondos, puede empezar a hacer campaña contra los demócratas.

Oígan todo lo que dice, hoy está en Round Rock, Texas, de hecho, yo sé dónde queda eso, no se espera que ustedes lo sepan, es de tamaño pequeño, pero es el centro de las computadoras, así que John está en Round Rock, y está hablando de disminuciones de impuestos a los negocios y por qué los demócratas son malos para los negocios. Ya está haciendo compañía contra los demócratas porque sabe que es el candidato a la presidencia, mientras tanto pobres Clinton y Barack.

Para ser postulado como demócrata, se necesita conseguir 2 mil 025 delegados; en este momento Barack Obama tiene mil 360, Clinton lleva mil 269, una diferencia de 100 delegados, así que ellos están luchando a muerte, uno contra el otro. Eso le da una gran ventaja a McCain, porque le toca hablar sobre lo malo que son ellos, y ellos tienen que hablar de lo malo que es uno y el otro, sin decir necesariamente que son malos porque dentro de diez minutos uno de ellos puede ser el candidato, y el otro tendrá que decir que el otro es muy bueno. Así que ¿Cómo haces una campaña? diciendo: «Voten por mí, no por él, pero él no está tan mal», eso no tiene sentido.

Vamos a hablar del martes de la semana entrante, esto es lo que está de por medio: Texas tiene 193 delegados; Ohio, 141 delegados; Rhode Island, 21 delegados; Vermont, 15; ¿Se dan cuenta por qué no hacemos caso de Vermont y Rhode Island? ¿A quién le interesan?

Ahora bien, estos números, si empiezan a cotejarlos contra CNN, reflejan únicamente los delegados seleccionados en las elecciones, no representan a los superdelegados. ¿Han oído el término superdelegados? Son funcionarios del partido, así que podrían ser el alcalde de una ciudad grande o un diputado federal, representan la élite del partido político. Los demócratas son los únicos que están haciendo el juego de los superdelegados, los republicanos no juegan a eso. Los superdelegados se eligen por el partido político, representan la élite del partido político, y pueden votar por quien quieran, así que no importa lo que suceda en su estado, ellos pueden inclinarse por donde sea, así que estos números que he puesto aquí, sólo representan lo que los electores controlan.

Así que cuando yo vaya a votar el martes en Texas, voy a afectar a 193 delegados, bueno, de hecho, quizá pueda afectar a tres, pero los delegados, dentro del estado, están distribuidos a lo ancho de los distritos del estado, así que por ejemplo, Texas tiene 31 distritos senatoriales estatales, los delegados están repartidos en esos 31 distritos, así que yo podré votar por los delegados de mi distrito, pero no me toca afectar a los delegados para todo el estado. ¿Tiene sentido eso? están diciendo que sí, así como mis alumnos.

Lo que quiero señalar —acuérdense de los números que les acabo de dar, a ver si puedo hacer esto— respecto a Obama y Clinton, es que están como a 100 delegados de distancia, necesitan todavía bastantes para ganar, no se va a resolver el martes, aun cuando uno de los candidatos ganara todos esos 370 delegados no completan los necesarios para ganar la nominación presidencial. Así que ¿por qué hace tanto escándalo la prensa? porque el marido de Hillary tuvo la amabilidad de decir que si ella no gana el martes, ya acabó en la mesa. Pero lo que realmente está hablando es que si un candidato gana la mayoría abrumadora de delegados el martes, entonces, tendrá un margen de ventaja muy grande, y el otro candidato podría retirarse; así que el martes se trata de quién va a retirarse, no de quién ha ganado el nombramiento. Y aún más importantemente, el martes será una evidencia o una señal para los dólares, el dinero; si un candidato realmente toma la ventaja el martes, va a poder reunir muchos más fondos que su adversario. Y no importa lo que les diga, en Estados Unidos la política se trata de dinero: si no tienes dinero no vas a tener éxito, excepto por Huckabee y Romney.

Romney era el candidato republicano y gastó como 17 millones de dólares de su propio dinero, y recogió una «abrumadora mayoría» de 20 delegados, no es lo que llamaríamos una inversión muy sabia ¿No?

Así que todo esto es para conducirnos a la convención nacional. Al celebrarse la convención nacional, los demócratas tendrán su convención, los republicanos su convención, y lo que van a hacer es que van a seleccionar al delegado, a seleccionar al candidato. Ahora sabemos mucho antes de que lleguen, quién va a ser el candidato porque estamos observando CNN que nos da un recuento de delegados y si eso no basta, en *cnn.com* tiene en multicolores, con cuántos delegados cuenta cada uno.

Quizá este año se ponga interesante. Cuando hablamos de que los partidos seleccionan su candidato en la convención, realmente lo que hacen es que están reempaquetando, reembasando a su candidato. En la elección primaria los candidatos tienen que hacer campaña para los votantes primarios, así que si hoy soy candidato republicano, tengo que hablar a los republicanos todo el tiempo y tengo que convencer a los republicanos. La gente que vota en los primarios tienden a ser muchos más partidarios, partidistas, que los que votan en la elección general, así que eso significa que los republicanos en las primarias tienen que ser los más conservadores.

Los demócratas que votan en los primarios tienden a ser los demócratas más liberales, así que si yo soy candidato a la presidencia, como republicano tengo que pasar mucho tiempo analizando, viéndome muy con-

servador porque esos son los que van a votar en la primaria, pero cuando llego a la elección general, tengo rápidamente que pasarme acá en medio porque ahí es donde está la mayoría de los ciudadanos americanos.

Así que cuando hablamos de candidatos y selección de candidatos en la convención, realmente lo que estamos haciendo es que estamos re-embasando o representando a nuestro candidato. Sonaban muy conservadores pero realmente no lo son, sonábamos muy liberales pero realmente no lo somos, así que ahora les vamos a presentar al candidato, aunque ya tienen años haciendo su campaña. Si recuerdan, hace cuatro años en la convención demócrata hicieron mucho alarde respecto a quién es John Kerry; sacaron a todos sus amigos del ejército y sus fotos de niño como hablando con un perrito o algo así. Todo es asunto de presentar al candidato, eso es lo que quieren decir con selección del candidato.

Además en la convención aprobarán la plataforma política, que es un documento que aclara qué es lo que representa ese partido político. Por favor, nunca gasten el tiempo leyéndolo, porque los candidatos no tienen que apegarse a esa plataforma, no tienen que conocerla, y en la mayoría de los casos no la saben. Una de las preguntas favoritas que hacen los políticos es sorprender a un candidato político y preguntarle algo acerca de su plataforma y nunca saben la respuesta porque no lo han leído. Si estuvieras tratando de entender qué es lo que representa un partido puedes leer la plataforma y tener una idea de los asuntos, pero podrías decir que como Jonh McCain es republicano, va a proponer la plataforma republicana, no, esa no es una suposición válida.

La otra cosa que va a suceder en la convención que en los últimos 50-60 años ha sido lo más importante es: la unificación del partido. Estoy impaciente por ver la convención demócrata este año, porque los demócratas tienen mucho tiempo haciendo campaña uno contra el otro, así que van de Hillary u Obama, alguien va a recibir el nombramiento y todos van a tener que estar en la misma sala de convenciones y sonreírse uno al otro después de gastar miles de millones de dólares para derrotar a la otra persona. Así que una de las funciones de la convención es «Miren, todos estamos unidos, somos amigos, el otro partido está mal. Pueden esperar mucho de esto, de que el otro partido está mal.» En esa convención también van a tratar de incrementar el reconocimiento o concientización del candidato. No se equivoquen, en esa convención se trata de hablar a todo el público, no sólo a los miembros del partido, porque ahora nos estamos dirigiendo hacia el público en general.

Muy bien, esa es una línea de tiempo de las elecciones, si están cansados de la elección, vean dónde nos encontramos; todavía nos falta un buen tramo, estamos en medio de la temporada de primarios y generalmente para esta fecha ya terminó: ya sabemos quiénes van a ser los candidatos. Con los republicanos ya ha sucedido, sólo los demócratas son problemáticos. Pero también quiero que analicen esto: imagínate que tú fueras el candidato, vean cuánto tiempo estás haciendo campaña activa, y ustedes saben que ninguno de esos candidatos ha tenido un empleo real por varios años, están en el camino saludándose de mano, dándole besos a tu bebé, llaman llorando en las cafeterías en Iowa o algo así, durante más de un año. Esto es nada más la campaña activa, cuando iniciaron esa primera campaña en enero, cuando tuvimos esa primera elección, dense cuenta cuánto tiempo llevaba la mayoría de ellos, jugando en New Hampshire y Iowa, esos son los primeros dos estados.

John McCain había estado haciendo campaña activamente en New Hampshire y Iowa durante más de un año, recogiendo dinero, recabando fondos. Los candidatos ahora empiezan a reunir fondos para la elección presidencial desde tres a cinco años antes del primario inicial. Necesitan el dinero porque mientras más bien te vaya en enero, habrá más cobertura de televisión y reconocimiento de tu nombre, y eso lleva más éxitos en febrero. Tenemos un par de estados en junio, pero es Dakota del Norte ¿a quién le interesa eso?, ellos también tienen ahí cuatro ciudadanos.

La forma en que se está desempeñando esto hoy es lo que está sucediendo entre los demócratas y republicanos. John McCain ya acabó, él ya terminó con su primario, él ya sabe que es el candidato, así que él puede pasar desde aquí hasta el próximo noviembre haciendo campaña contra el partido opuesto, mientras que Clinton y Obama tienen que pasar los próximos dos meses —si esto se prolonga tanto tiempo— haciendo campaña uno contra el otro. Esto significa que los republicanos se están consolidando, están reuniendo fondos para lanzar a McCain a la presidencia, mientras tanto los demócratas están reuniendo fondos para Clinton contra Obama. El partido todavía no puede tomar una postura porque no sabe quién va a ser su candidato.

Observen lo que es nuestra elección en general en comparación con esto: la elección general es muy breve realmente, de septiembre a noviembre; van a sentirse agotados para cuando lleguemos allá, porque CNN no les está mostrando otra cosa más que esto todo el tiempo. Muy bien ¿de qué se trata? Primero tengo que pedir disculpas porque estos números vienen de la Comisión Electoral Federal de Estados Unidos, es la Agencia,

la la que los candidatos tienen que reportar la cantidad de dinero que han reunido y cuanto han gastado. Pero sólo tienes que hacerlo cada 30 días, pero te damos un margen de 45, así que esto significa que estos números eran válidos digamos al 31 de diciembre, esto es casi inútil, pero se los quiero mostrar, porque en primer lugar: vean a los republicanos, significativamente menos dinero en juego en el primario, porque no estaban teniendo una carrera tan a fondo. Honestamente, los que hemos estado haciendo esto toda la vida, estamos diciendo Huckabee tienes que estar bromeando, Romney se podría pasar días diciéndonos por qué no iba a funcionar, no era una probabilidad tan sincera, pero los demócratas estaban jugando con mucho más dinero por un par de razones: primero, el Partido Demócrata y todos sus miembros están motivados, están activos este año, están enojados, tienen ocho años enojados y finalmente despertaron y alguien les dijo lo que debían hacer: «voten y gasten su dinero», así que hay mucho más dinero en juego. Quiero que lo vean de esta manera: cada dólar que se gasta en el primario no se puede gastar en el general, ya se gastó y todos estos dólares, a propósito, son dólares privados, vienen de donadores, de donantes particulares, ninguno de los candidatos demócratas está usando los dólares federales para su campaña, así que de alguna manera Hillary ha encontrado 38 millones de dólares, esto al 31 de diciembre, el reporte para el mes de febrero, Hillary recabó 35 millones de dólares más, eso es lo que ha reportado a la FS, y la campaña de Obama dice que él ha recogido 50 millones de dólares únicamente en febrero.

Entiendan que todo ese dinero está dirigido uno contra el otro, mientras tanto McCain sigilosamente está recogiendo dinero para dirigirse contra ellos. De estos dólares, a propósito, Hillary está gastando un porcentaje más elevado, es lo que ellos tienen en el banco, vamos a decirlo de esa manera; Obama no está gastando tanto de lo que tiene en el banco en este momento; Hillary lo reúne y lo gasta, porque parece ser que, en este momento, no va tan bien. Si han estado viendo los reportajes sobre Obama, él ganó los últimos diez encuentros, pero son en pequeños e insignificantes estados ¿A quién le importa si ganó diez consecutivos? Además, Obama tiende a quedar muy bien en una estructura de convención o de reunión, ahí es donde otros miembros del partido tienen que presentarse y son muy activos y dicen cosas buenas.

Ese no es el público americano. El público americano promedio —no le digan a nadie que expresé esto— es perezoso, indiferente, gordo, feliz, está sentado en el sofá viendo *Survivor* y no se está moviendo, así que no podemos realmente utilizar las asambleas como verdaderos indicadores

de lo que piensa o lo que hace el público americano en general. La campaña de Obama ha tenido mucho éxito motivando a sus gentes, haciéndolos salir y entusiasmandolos, pero ese no es el americano, el ciudadano americano general. Así que yo tengo mis sospechas, a ver qué va a suceder.

Esta es la parte que me pone nerviosa, porque me voy a equivocar en lo que diga, de hecho, saqué algunas estadísticas, algunos datos de encuestas, sobre quién pudiera salir mejor. Estamos en una carrera entre Hillary y McCain, supongamos que Clinton sale adelante —a propósito los datos de la encuesta nos dicen que en este momento parece que Hillary va a ganar en Ohio y Obama en Texas— ¿Qué sucede con los delegados? casi nada, los deja básicamente empatados. Luego vamos a estar hablando de Pennsylvania, seguimos con estos primarios y nadie saca la mayoría, Obama y Hillary se quedan cerca pero nadie rebasa los dos mil, pudieran decidirlo en la convención. No hemos visto eso en muchísimos años en Estados Unidos, así que será interesante si eso llegara a suceder. A eso le llamamos una convención negociada, donde llegamos hasta agosto y ahí tendrán su convención los demócratas, llegamos hasta ahí y nadie tiene una mayoría clara, entonces tendremos que decidirlo en la convención misma.

Lo que sucede en ese momento, y yo siempre animo a la gente a ver esto —estoy consciente que soy experta en política, así que yo soy la única que veo estas cosas en la televisión— es que en la convención cuando toman lista, pasan a los estados al micrófono y los estados reportan los resultados de sus primarios, así que alguien pasa corriendo allá y dice «Hola, yo soy del grande estado de Alabama, nosotros damos 12 delegados más a Hillary y 15 a Obama», y se sientan, y pasa el siguiente estado. Ese pase de lista es una oportunidad para que cada estado se vea muy bien, bueno, para impresionar, yo no se si sé vean muy bien, pero dicen cosas cómicas como la gente de Texas que va a llevar un sombrero de Cowboy y un saco de cuero, y va a decir: «Yo soy del gran estado de Texas donde los cielos son amplios y los hombres...» Bueno, todo eso.

Pero pasarán lista estado por estado y ya sabemos los resultados porque los habíamos cuantificado sobre la marcha, pero ese es el pasado de lista formal, y tradicionalmente, lo que sacas en ese pase de lista formal es, en esencia, que alguien está contando tras bambalinas; cuando el estado pasa al micrófono nosotros somos de Utah y damos tres de nuestros delegados a quien sea... eso es lo que hace que el candidato gane, alguien va contando y dicen «¡Hurra! ya hay candidato, McCain ya ganó la candidatura». Todos sabemos que eso es ridículo, pero así se juega.

Pero si llegamos a una convención donde nadie tiene mayoría, entonces, van a pasar lista y no habrá mayoría. Entonces cada delegado en

esa sala de convenciones se convierte en una gente libre. En el primer voto, todos van a seguir los resultados de su estado, así que si mi estado es 80 por ciento a favor de Obama, 20 por ciento para Hillary, entonces, 80 por ciento de mis delegados de Texas tiene que votar por Obama en el primer voto. Si hacemos la lista y llevamos un nombre o dos, entonces es libre para todos, por eso tenemos esa antigua tradición, cuando estás viendo esto por televisión todos los delegados llevan un letrero que dice de qué estado son, y todos los delegados de Texas están juntos, se paran juntos ¿saben para qué? para que los candidatos los puedan encontrar, y cuando los candidatos están recorriendo el piso, saludando, digan: «Hola, ¿te acuerdas de mí?, hay que votar por mí, por favor».

En el pasado, 40 o 50 años, ha sido solamente un formalismo porque sabemos lo que iba a suceder desde el primer voto. Cuando llegamos a una convención negociada vamos a divertirnos, porque esos candidatos van a estar en el piso diciendo: «Yo seré tu mejor amigo para siempre, por favor». Estarán haciendo toda clase de negocios, así que vamos a esperar aunque sea por divertirnos, que lleguemos a una convención negociada. Todavía no estoy segura, no creo que lleguemos a una convención negociada, pero sería interesante.

Vamos a dirigir nuestra atención a la elección general por un momento. ¿Qué si es Clinton contra McCain? No sería fiel a mi trasfondo académico si no les dijera que las estadísticas que estoy a punto de darles no tienen sentido, todos los datos de encuesta hasta este momento no podemos estar seguros de que sean muy precisos porque ahora estamos preguntando al público americano: si fuera Hillary contra McCain ¿por quién votarías? O si fuera Obama ¿por quién votarías? Lo que sabemos de los datos de opinión pública es que esos planteamientos hipotéticos realmente no se traducen cuando tienes dos candidatos y empiezas a preguntar.

Pero, si fuera Clinton contra McCain, parecería en este momento que la carrera sería a favor de McCain por un punto o dos. El está registrando como 46 y ella como 44 ¿de acuerdo? entonces está demasiado reñido para escoger un ganador pero parece que él tiene un poco de ventaja; si fuera una carrera de Obama contra McCain, en este momento parecería que Obama estaría recogiendo como 48 por ciento del voto y McCain como 46 por ciento del voto. Traducción: Es demasiado reñido para decidirlo, no sabemos qué va a suceder. Pero también, no quisiera decir esto con los medios de comunicación aquí presentes, pero quiero señalarles una cosa: los americanos no han sido típicamente muy progresistas en sus hábitos de votación, no votan por candidatos minoritarios, tanto por los blancos,

no votan tanto por la mujer como los hombres, pero si les preguntas ¿tú votarías por un candidato femenino? —¡Ah sí! sí, cómo no; ¿Alguna vez has votado por una mujer? —no; ¿Te gusta esta mujer? —no; ¿votarías? —sí.

Así que si vemos la conducta electoral pasada —y estoy a punto de pisar territorio de la opinión de Lydia exclusivamente, por favor no le atribuyan esto a mi Universidad ni a ninguno más, yo me preocupo por cuánto de esto sea válido— ¿Nos están diciendo que votarían por este candidato minoritario? ¿Nos están diciendo que van a votar por esta mujer? ¿Realmente lo van a hacer? o debo de estar viendo más de lo que han hecho en los últimos 200 años. Yo soy firme creyente en la conducta como indicador antes que la opinión declarada, no es lo que dices, es lo que haces lo que cuenta.

Así que yo creo que parte de los datos de encuestas sobre McCain contra Obama, McCain contra Clinton, hay que dudar, hay que preguntarse: ¿Son honestos con nosotros cuando nos dicen: Sí, realmente yo votaría por una mujer, ¿Quién sabe?.

Muchas gracias.

DIMENSIONES Y ALCANCES DE LA REFORMA ELECTORAL

Mtro. Víctor Alarcón Olguín

Profesor Investigador del Departamento
de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana

Comisión Estatal Electoral Nuevo León
18 de abril de 2008



Es benéfico visualizar que las elecciones no solamente son pérdida de tiempo o clausura de espacios para el diálogo, que la democracia es precisamente un método participativo, no un método impositivo. En ese sentido, creo que actividades de este tipo nos permiten tener con mucha claridad, para qué y en qué sentido debe ir una reforma electoral, y no solamente las consecuencias que pueden beneficiar a un actor en específico.

Creo que el primer beneficiario, el primer actor central, es fundamental y exclusivamente, el ciudadano común, como cualquiera de nosotros, al margen del partido, de la denominación en la cual nos estemos desenvolviendo. Creo que tenemos que empezar a tomar en cuenta que todos seguimos siendo parte de una misma fórmula, que seguimos estando y nadie se va a ir; entonces creo que la única opción que nos queda es precisamente dialogar, escuchar, darse los tiempos y las condiciones, pero, en ese sentido, también tener esa tranquilidad, esa visión de conjunto y esa actuación que, sin duda alguna, nos permite o nos debe permitir, tomar en cuenta que la construcción de esta democracia, por muy cuestionada, vilipendiada, criticada que sea, es nuestra democracia. Es nuestra democracia naciente, una democracia que lleva 30 años de desarrollo con muy diversas reformas electorales, como la del: 77, 85, 90, 93, 94, 96. Si me validan las reformas del 2000 al 2005, también por su impacto, tienen esa importancia, y desde luego, la más reciente que acabamos de experimentar durante los finales del año pasado y lo que llevamos de este.

Si me permiten, un poco este viaje es un recorrido que quiero asociar con mi experiencia personal, es decir, quién les habla, en el 77 era un joven, como muchos de los que están aquí, de mediana edad respetable, que teníamos un sistema de partidos inexistente, es decir, con muchas insuficiencias. Nosotros no queríamos la violencia; esa generación que se puede llamar ahora los «transitólogos», de edad madura, apostamos a la

no violencia para transformar este país, en nuestro discurso, en nuestra práctica política.

Nosotros renunciamos a la expectativa de que la revolución se tenía que hacer eliminando al adversario; la revolución, si es verdaderamente democrática, reconoce y no rehuye al adversario, y obliga a coexistir y desarrollar permanentemente una actividad y un proceso con ese ejercicio.

Entonces, las reformas electorales, desde luego iban construidas en ese ánimo, no solamente de ganar espacios importantes y centrales para ir construyendo ese sentido de democracia, de los reconocimientos de que se contarán bien los votos, que los triunfos realmente pudieran ir generando avances paulatinos. En el sentido no sólo de acaparar esos espacios, vuelvo a insistir, sino simplemente decir: la democracia es alternancia, pluralidad, ganar y perder, y en un momento dado, la democracia es un espacio para todos.

Entonces, en esas reformas electorales algunos fueron responsabilizándose de manera prominente, ya fuera desde la movilización social, desde la editorial, o desde la mera percepción de que algo se tenía que hacer. Así se fueron ganando poco a poco los espacios, y no solamente se ganaron con sangre —eso también es parte de esa historia—, también se ganaron con ideas. Precisamente estas batallas se tienen que ganar más que nada con ideas, y no tener la pretensión de suponer que la democracia también se tiene que construir forzosamente con muertos o con heridos o con desaparecidos. Creo que ese es el grado de madurez de una generación que pasó efectivamente de ciertas estrategias para llegar a otros fines, a otros recursos, a otros medios. Esa es la enseñanza que siguiendo bien una expresión de un querido y connotado profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Javier Roiz, nos dice: «El gen democrático es lo que una generación le puede transmitir a la otra».

Si no hay transmisión de conocimientos, de experiencia, y el reconocimiento del error y el acierto —porque esto ha sido una suma de aciertos y de errores, como todo proceso humano— entonces estas reformas electorales también han sido nuestras. Todos, de alguna u otra manera, estamos involucrados. Ese es el producto de nuestra historia colectiva: estas no son las reformas del PAN, del PRI, del PRD, son las reformas del pueblo mexicano, del ciudadano común que de todos modos sigue yendo cada tres años a emitir su sufragio, de acuerdo con las expectativas que tenga. Esa sí es una obligación y un ejercicio, y quienes estamos responsabilizados de la opinión pública, del quehacer político, de la administración de los procesos, guardamos la obligación de que la gente tenga la expectativa

de que esa es la mejor forma de resolver los problemas, y quizá la que mejor resultado puede ofrecer. Si nosotros no cumplimos con ese cometido, desde la trinchera que nos toque, entonces estamos haciendo fracasar a la democracia, independientemente después de qué medalla queramos colgarnos: bloqueando calles, tomando congresos, eliminando o reprimiendo. Tanto la derecha como la izquierda son corresponsables de que esta democracia siga en curso de acción, y si no le damos esa oportunidad al ciudadano de creer, de tener expectativas, de que esto es la situación democrática, entonces, difícilmente podemos decir que hemos avanzado. Algunos afirman que es una exageración, pero quizá en un momento dado tengamos todavía muchas cuentas que pagar y tengamos la sensación de que no hemos avanzado gran cosa, a pesar de que han pasado casi 31 años de este ejercicio prolongado, muchas veces poco comprendido, poco aquilatado, pero que es un proceso prácticamente de una generación completa.

Entonces, en ese sentido, una generación como la mía podrá sentirse (y no quiero pensar en las generaciones subsecuentes o antecedentes) que estamos ante una sensación de que no hemos hecho lo que pretendíamos. Y eso, ciertamente, en la historia de los pueblos, sin duda alguna, es un elemento que tiene que obligarnos a hacer ese corte de caja, y un poco de ese corte de caja personal es tener la sensación de que los que estamos en este momento tenemos que regresar, o algunos que no hemos estado activamente, tenemos que hacer política, no «grilla», sino política, en el sentido de que la fuerza de las ideas y de los argumentos, la capacidad de las propuestas, tienen que empezar a prevalecer para profesionalizar verdaderamente a la política, no partidizarla en el sentido de fraccionalización. Los partidos son total y absolutamente legítimos, necesarios en una democracia y en un sistema político como el que tenemos, pero tenemos que dotarlos de más calidad, de más contenido, de más fuerza argumentativa. En ese sentido, los que hemos estado simplemente viendo los toros desde la barrera, les tenemos que avisar a mucha gente que sí hay futuro, sí hay gente preparada, con buenas intenciones, que quiere creer en esta democracia.

Me parece importante que cada uno en nuestro ámbito personal, en esa valoración corta, de mediano o largo plazo, volvamos a contextualizar lo que esta democracia es, ha pretendido ser y puede construir si es que, efectivamente, nosotros le damos ese papel de respetabilidad a la propia política. La política no puede estar ausente de nuestras mesas de cafés, de las discusiones importantes de la vida cotidiana, pero hagamos esa

política de manera digna, decorosa, ética y a partir de ahí, empezaremos a ver que nuestros partidos no son tan malos como parecen, y pueden proporcionarnos opciones de educación cívica, de formación y preparación administrativa para tener buenos gobiernos. Pero también los partidos necesitan una «ayudadita». Precisamente tenemos que ir acortando esas falsas distancias, esos falsos debates donde la sociedad civil impoluta no tiene nada que ver con los partidos, como si los miembros de partidos políticos fueran marcianos o venusinos. ¿No son ciudadanos los que participan ahí? son tan ciudadanos como nosotros. Entonces hay que empezar a romper esos tabúes, esos tamices que están muy arraigados, y que también han sido producto de una situación donde por desgracia no hemos podido tener el éxito adecuado para ir orientando muchas de las actividades que, ciertamente, tendrían un ejercicio mucho más fructífero en esas condiciones.

¿Qué nos han dado la reforma constitucional y la reforma secundaria al COFIPE?, Por otro lado, ¿Qué es lo que todavía tenemos pendiente? No solo importa porque sea una condición de coyuntura, sino porque el Poder Legislativo tiene el pendiente de adecuar otros ordenamientos. Se habla por lo menos de 15 ordenamientos que estarían asociados, no sólo a lo que ya se hizo con COFIPE, sino a los demás ordenamientos subsecuentes que impactan al conjunto de la organización del sistema electoral mexicano. Esto es sustantivo no solo por lo que implicaría en el manejo del ámbito federal, sino, como siempre en muchas ocasiones ha ocurrido, por el efecto digamos de imitación, de cascada o como se le quiera llamar, que subsecuentemente ha tenido que desarrollarse o generarse hacia las entidades e incluso, hacia los ámbitos locales y municipales.

Entonces, en ese sentido, lo que nosotros podemos ver si analizamos la asociación o la vinculación que esto nos produce es, por ejemplo, señalar una cuestión: uno de los temas paradójicos que se nos presenta en cada reforma constitucional y electoral es que si nosotros comparamos dicha condición de hace 30 años con lo que tenemos ahora, puede parecer inquietante que todavía estemos discutiendo temas como la forma de gobierno, la integración de los poderes, la duración de esos poderes, e incluso, ahora muy recientemente, el tema indirecto de cuánto deben ganar esos poderes.

Entonces, por ese tipo de minucias, nos damos una idea de que todavía nuestra democracia es joven, porque todavía tenemos esas preguntas en definición, acerca del diseño institucional. Las democracias más evolucionadas ya no tienen ese tipo de preguntas, hay que decirlo con toda claridad. Cuando nosotros tengamos una democracia plenamente institucio-

nalizada, esas preguntas ya no serán el tema, estarán claras. El congreso norteamericano no se pone a cuestionar si los representantes deben durar dos años, si los senadores deben durar seis, si se escalonan o no se escalonan, cuántos ministros deben integrar la Suprema Corte. Nosotros tenemos que darnos cuenta de que muchas veces hemos estado siguiendo y dando vueltas sobre un conjunto de condiciones incipientemente desarrolladas: la necesidad de tener representación y equilibrio real de poderes, dimensiones donde cada uno de los actores se sienta plenamente reconocido.

Ese es el dilema que está detrás, es decir, la confianza, la credibilidad, la legitimidad de suponer que todos y cada uno de los actores consideren que están debidamente incorporados y representados. Antes no teníamos esa percepción, antes teníamos muy claro que uno pertenecía a organizaciones, sindicatos, federaciones, etcétera, pero ahora nos trasladamos al ámbito de los partidos que reclaman para sí un espacio, un ejercicio, una consulta, un cierto nivel, digamos, de resolución en su ámbito. Para no ir más lejos, recientemente hemos visto, en una democracia como la española, cómo se puede formar un gobierno de minoría sin despeinarse, es decir, asumiendo el riesgo de formar un gobierno con 169 diputados contra 175 que se requerían. Se pierde una primera votación y en segunda votación la oposición en pleno le permite formar gobierno al partido mayoritario aunque sea relativo, pero reconociendo el peso de la especificidad que tiene esa fuerza política a pesar de que es un sistema más polarizado, más concentrado que el nuestro, por las dos principales fuerzas políticas que lo componen en este momento.

Vean ustedes qué capacidad de madurez democrática, de madurez electoral, significa tener un gobierno de minoría, desde el punto de vista numérico, pero reconociendo la especificidad que tienen los actores políticos en ese contexto. No cabe negar las diferencias de las cuales seguimos partiendo para tratar que resuelvan auténticamente las premisas de definición, nuestras necesidades en la implementación de acciones y de políticas, pero nos deberíamos seguir cuestionando si debe haber reelección o no, si debe haber más diputados o menos diputados, RP o no RP. Esos son muchos de los dilemas a los cuales nuestras dimensiones de reforma electoral han estado dándole vueltas. Ese es un punto, una zona oscura —como yo la llamo— donde realmente tenemos que hacer un esfuerzo significativo para trascender; a temas más sustanciales en la agenda política. Nosotros ya tenemos que pasar a los brincos de plataforma de diez metros, supongamos la de tres, pero esos son los espacios que tenemos que ir superando. Desde luego, a cada pueblo, a cada nación le toma el ciclo histórico que

corresponde, pero es evidente que nosotros, ahí en esa parte, realmente debemos tener con mucha responsabilidad un punto de referencia sobre qué tenemos que superar para poder garantizar y darle a los propios partidos políticos y a la propia ciudadanía certeza de que el gran tema ya no es quiénes, cuántos y dónde deben estar los representantes populares, o dónde y cuánto y qué nos debe costar la implementación de un aparato de organización electoral. Ahí si tenemos varios aspectos a desarrollar de manera urgente, desde el punto de vista de nuestra propia información y deliberación, para llegar a la superación de estos falsos dilemas.

Yo creo que en ese sentido el contexto de nuestra reforma electoral más reciente es el fantasma que recorre el mundo: la elección del 2006. Todavía tenemos esa cauda a la que estamos todos aferrados como el borracho al poste con el recuento los votos, dónde están los votos, etc. Eso es real, pero ¿por qué? no porque le favorezcan o no a un partido sino precisamente por ser una consecuencia de un déficit estructural que hemos venido acumulando como una característica del sistema electoral mexicano, por estos argumentos que yo mencionaba hace unos momentos. Es decir, el problema de la confianza y la credibilidad se expresa específicamente: es la punta del iceberg; pero el asunto de fondo es realmente cómo cada vuelta de rueda, paradójicamente, nos habla de que en muchos sentidos nuestras instituciones electorales no están ancladas en procedimientos debidamente aprendidos, sino en el voluntarismo. El mítico Consejo Electoral encabezado por José Woldenberg del IFE y los ocho apóstoles que lo acompañaron —con todo respeto— son otro de los mitos que nosotros mismos empezamos a crear: solamente con lo impoluto de ciertos elegidos podemos salvar al país. Yo creo que tenemos que pasar de la etapa de los hombres, y curiosamente haciéndole caso al general Calles, a la época de las instituciones. Este es el momento crítico: hay que crear el ciclo de los hombres y de las mujeres capacitados, que son importantes porque dan firmeza a esto, que se sostiene sobre instituciones heredadas que ya no se cuestionan.

Son las lecciones de la propia historia. Nuestro país nos ha dado lecciones importantes: la estabilidad política, la institucional, puede construirse desde cualquier lado del espectro político, pero lo más importante es que esa institucionalidad o esa estabilidad política, produzca el efecto de no estarnos preguntando si es un problema de ausencia de leyes o de capacidad decisoria. También tenemos que empezar a trascender ese asunto del voluntarismo mítico, y cada vez pelear más por la idea de decir: la ley se cumple.

Hace pocos días hubo una muy excelente conferencia en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, acerca de

la entrevista de James Creelman a Porfirio Díaz, que cumple precisamente 100 años de que se verificó. Ese evento tan importante desató un proceso de creencia en la gente que el País estaba abriéndose por fin a una etapa democrática, porque el propio general Díaz al darle esa entrevista al periodista del *Pearson's Magazine*, genera el impacto que ustedes recordarán en el pequeño hombre que terminó siendo un gran individuo: el Señor de San Pedro de las Colonias, aquí cerquita en Coahuila, don Francisco I. Madero. Y ahí empezó toda esta historia, de la cual somos herederos del siglo XX mexicano. Las instituciones pueden cambiar, evolucionar, Madero toma el lema: «Sufragio efectivo, no reelección», el mismo que Porfirio Díaz le dijo a Sebastián Lerdo de Tejada en la revolución de Tuxtepec. El lema viene desde la revolución de Porfirio Díaz que primero le hace a Benito Juárez en el Plan de la Noria, y después a Sebastián Lerdo de Tejada en el Plan de Tuxtepec; entonces ese lema regresa al poco tiempo para recordarle al Presidente Díaz: «Tú prometiste un país de instituciones, un país de No reelección, un país de Sufragio efectivo». Y esa es la democracia.

Entonces, nosotros tenemos todavía parte de esa discusión: el Sufragio efectivo. Pero ya no es que se cuente bien o mal, sino la situación de crear poderes creíbles, fácticos, que sean realmente sólidos y trascendentes a los propios individuos. Y eso es parte de que podamos sentirnos en buena medida orgullosos de lo logrado, independientemente de los matices y de los alcances nacionales de la práctica electoral que se da todavía en el país. Ciertamente uno de los rostros que podemos vender adecuadamente sobre lo que queremos y podemos hacer sobre la democracia, son estas instancias: los Institutos electorales. ¿Por qué? porque hay profesionalismo, servicio civil, valores que van dándonos una modificación sobre la actitud, pero también hay que incidir en que esas prácticas arraiguen, que se transmitan y extiendan hacia el conjunto de la sociedad para que el servicio civil sea una práctica común en el aparato público. Que el servicio civil o el profesionalismo sean algo que en un momento dado, por los criterios meritocráticos, estén presentes en una buena iniciativa privada, basada en la capacidad, en el mérito, en el resultado óptimo que permite una sana empresa, y un buen desarrollo para sus empleados, o sea, esa forma de articulación de una cultura que nosotros podemos ir generando, son las diversas aristas que una democracia puede construir. Pero las elecciones, insisto, son un elemento central, fundamental.

Desde luego, nosotros no podemos decir que somos los únicos que tenemos problemas. América Latina está plagada de este problema, mu-

chos países de Asia están plagados de este problema, muchos países africanos, no se diga. En esta lucha global por la democracia, independientemente de las expresiones en las que se dé, ahí estamos colocados, en una dimensión que nosotros tenemos consciente, no para suponer que si pasa en otros lados no hay que hacer mayor cosa; no, por el contrario, precisamente porque nosotros podemos hacer más y lo podemos hacer mejor, es porque hemos invertido notables cantidades de recursos humanos, dinero, tiempo, para tratar de llegar a un cierto nivel y a un cierto ámbito. Es importante darnos cuenta de que tenemos que rebasar la etapa del voluntarismo y realmente pugnar porque, desde esas instancias, la institucionalización electoral del resto del país sea en clave democrática y termine por fructificar. Eso sería un logro muy significativo que se puede generar en los próximos años.

De alguna manera hay que empezar a desterrar la situación de una amenaza, que aparece mucho: «que los Institutos electorales vuelven a ser todo, menos autónomos.» Hay que decirlo con todas las letras, hay que decirles a los partidos políticos que el mejor servicio que se pueden dar a sí mismos, es precisamente tener institutos autónomos, equidistantes de las fuerzas políticas. En un momento dado tenemos el riesgo de regresar a la presión de que primero vamos a asegurar que alguno de los nuestros esté ahí, para protegernos; entonces empezamos a hacer un juego de círculo vicioso y degenerativo, en vez de un círculo virtuoso, con el contenido de buenos actores profesionales, capaces de tener autonomía e independencia, pero explicando con mucha precisión ¿Por qué te castigo a ti?, mostrando que la única implementación y aplicación es el criterio objetivo que da la ley en sí misma.

Es por ahí donde podemos construir esa confianza, desde luego, ese es un proceso que nosotros no podemos estar viendo, que hay ciclos buenos y ciclos malos. Ahorita, una de las situaciones que deriva de la elección del 2006, es pensar que los Institutos electorales están sujetos al revanchismo, es decir, hay que quitar a los Consejeros o Magistrados porque no hicieron bien su chamba, porque no fueron *probos*, etc. Puede que haya algo de razón, no son infalibles, no son dioses, por eso digo que aquí no hay héroes míticos, pero, sí hay modos de quitarlos.

Yo soy de los que claramente pensamos que al Consejo anterior se debió haber promovido un juicio político. Los partidos agraviados tenían los medios tanto para discutir la permanencias del Consejo General como para el Tribunal Electoral, pero fundados en la creencia de que hay que defender esa institucionalidad, no enfrentándose los partidos, sino más bien,

acercándose los partidos e ir tratando de generar la percepción de que hay otras formas, de que sí pueden tener arbitros neutrales, de que sí pueden tener la garantía de que quien está de ese lado, no va a estar ahí por ser un advenedizo o porque quiere ganar mucho dinero. Por fortuna habemos muchas personas que tenemos nuestra vida económica resuelta, que podemos dedicarle tiempo y esfuerzo al país, y que podemos también, en un momento dado, decir tranquilamente, termino mi función y me regreso a mi cubículo, para que se tiene la honestidad de poder ver a la gente de frente y al presentar buenos resultados.

Es parte del efecto mítico que Woldenberg y los ocho apóstoles tienen frente a la sociedad, porque precisamente ese es el nivel y la percepción de una buena institucionalidad política. Es un poco lo que los partidos políticos en general, y nosotros como ciudadanos, no podemos recibir menos, y no porque sean académicos, sino simplemente porque pueden probar con toda la tranquilidad del mundo que no hay detrás nada, que pueden escharbarle por donde quieran y no hay, más que trabajo limpio y honesto. Eso, es lo que me hace reconocer en buena medida a la gran mayoría de los colegas que participan en los procesos de selección de Consejeros Electorales, independientemente, de lo que puedan considerar, se ha hecho durante los últimos 25 años, en este trabajo de la transición política en particular.

Sinceramente, creo que es una energía social que los partidos políticos deben aprovechar, apreciar y considerar, independientemente de quién finalmente sea el elegido o los elegidos, pero sí toman en cuenta que el cruce de la meritocracia con la necesidad de la negociación política, la credibilidad política, tiene que ser más congruente. ¿Por qué? Porque si no, vamos a tener este problema de que o recuperamos la credibilidad mediante el ajuste de cuentas o a través de una selección de méritos debidamente articulados. Entonces, eso sí es lo que desde mi punto de vista es el fundamento que garantiza la verdadera ciudadanización y la verdadera autonomía de un órgano electoral.

¿Cuáles son los alcances que hemos tenido de esta reforma electoral? Primero: reconocer que el sistema del 96 se agotó ¿en qué sentido? Las reformas trascendentales del 96, que precisamente dieron como paso la ciudadanización, la plena autonomización, el fortalecimiento de una instancia de resolución, como fue el caso del Tribunal Electoral, es un modelo que se nos agotó, no por la fuerza de uso, sino precisamente porque en muchos sentidos el tema se dejó suelto.

El asunto, es decir, en la sucesión de 2003 de repente, de la noche a la mañana, teníamos un nuevo IFE y no necesariamente, en muchos casos, con la claridad de cómo había sido seleccionado. Más allá de que algunos Consejeros, que todavía lo siguen siendo —por lo menos de aquí a tres años y de aquí a tres o cuatro meses—, con su mejor intención, cada quien llegó a esos espacios.

Pero, evidentemente, los cambios y la institucionalidad se van modificando. A veces, uno tiene la idea de que van a inventar el agua tibia, desde luego eso fue desarticulando muchos procesos e instituciones cuyo resultado desgraciadamente derivó en un conjunto de descoordinaciones y no un entendimiento sobre lo que, de alguna manera, tiene que ser cada vez una realidad más intrincada, compleja y operativa: pensar que el Instituto no se manda solo. Ahora, cada vez más (y eso es lo que había ofrecido la reforma del 96) es necesario pensar que tenemos un proceso de articulación más complejo, es decir, asumir que las decisiones no solamente son autónomas desde el punto de vista del Instituto, sino de lo que decida un Tribunal, y que cada vez deciden más los movimientos de otros actores que participan más cotidianamente como son los propios partidos, los grupos de interés. Hay que entender que el sistema de partidos no es nada más lo electoral, sino su entorno, el impacto de la colegialidad de las decisiones políticas. Un Instituto cubre una parte, pero un Instituto o un Tribunal o una Fiscalía también tienen que tomar en cuenta trabajar más conjuntamente, es decir, los planes de trabajo, las coordinaciones, los esfuerzos de articulación del trabajo electoral, incluyen a una Secretaría de Gobierno, o de Gobernación a nivel nacional. Esto nos obliga a reconocer que un proceso electoral no son etapas aisladas, sino que es un proceso entendido con las responsabilidades y los ámbitos de coordinación y de comunicación necesaria para tener éxito.

El típico caso, el error mediático de la elección del 2006. se debe a que no se cumplió adecuadamente un acuerdo tomado por los propios partidos y firmado por todos los partidos políticos. ¿Cuál fue ese acuerdo?. La sesión del Consejo General celebrada dos o tres días antes donde se pactó que, si la elección tenía un margen estrecho menor a cinco por ciento, no se van a dar los resultados al público, se va a informar que es una elección estrecha. Se presentó ese comentario por parte del Consejero Presidente, pero no dijo que era un acuerdo de los partidos políticos tomado en la propia Sesión de Consejo General en días previos, y ese error mediático generó toda la bola de nieve subsecuente. ¿Por qué?, porque los partidos políticos empezaron a dar sus cifras propias. Si el Consejero

Presidente más allá de un error de comunicación o de percepción, hubiera dicho: hay un acuerdo, lo que estoy manifestando es un acuerdo tomado por los propios partidos políticos de no divulgar los resultados, si hay una elección estrecha menor a 5 por ciento de los resultados, quizá no estaríamos hablando de este problema de confianza. Si fue un problema, un error humano, o una situación mediática, no lo sabemos finalmente, pero esa estrechez de un mero acto circunstancial vean hasta dónde nos ha llevado al momento actual.

Entonces, ese comité técnico perdió la orientación, dijo: sí, hay una elección estrecha. Si ese dato circunstancial se hubiera podido difundir adecuadamente en los términos en que fue acordado por el propio Consejo General, quizá no estaríamos hablando de eso, o estaríamos hablando de otras cosas. Como diría un amigo holandés, hace como 3 o 4 años, en las elecciones de 2003, cuando le pregunté: ¿vas a venir a las elecciones? No, ya entre los mexicanos no hay sangre, no hay controversia, son «rete aburridos», me tengo que ir a otro país de América Latina, ya ustedes son horriblemente democráticos, son predeciblemente democráticos y se van a volver europeos, qué horror, a mí lo que me gustaba era la espontaneidad, el relaxo, las discusiones, el cafecito, el grito, el tequilita, y todo eso, qué horror, ya se volvieron democráticos.

Bueno, ahora por eso tenemos otra vez mucha prensa extranjera, a lo mejor nos da buenas divisas, no lo sabemos; pero algo hay que sacarle a las elecciones, por lo menos, de lo malo, lo bueno, la desventaja hay que volverla oportunidad.

En ese sentido, regresando a la parte seria del asunto, tenemos que darnos una idea de que quizá uno de los temas importantes, conforme se ha venido complejizando la vida electoral mexicana es que nosotros tenemos que darnos una idea de que, precisamente como definición de parvulitos, el IFE organiza, el Tribunal resuelve controversias y a la FEPADE sigue los delitos. Pero no hemos entendido que de todos modos entre ellos tres y otros actores más, tiene que haber comunicación, más coherencia, más intercambio de información y co-decisión para no estar como en realidades o velocidades distintas. El gran problema es cuando llega un nuevo Consejo que no conoce la jurisprudencia del Tribunal, y el Tribunal viene con el criterio de que «Yo si les voy a enmendar la plana y les voy a hacer sentir el rigor de la ley», y ahí vamos y barremos toda la jurisprudencia. Cambia el Consejo General y vamos a inventar nuevamente los procedimientos; entonces, el problema es que no tenemos planes realmente institucionales de desarrollo en material de administración electoral.

Yo tuve la suerte de participar, en un proyecto de la Universidad Autónoma Metropolitana —UAM— con Idea Internacional, para obtener una evaluación de la calidad democrática en México. En particular sobre lo que es la evaluación del sistema de partidos en el país.

Una de las cosas que pudimos descubrir es que no hay una administración electoral que nos conciba mayor coordinación, comunicación e interconectividad entre las diversas instancias. Cada quien va por su lado. A veces avanzamos, pero repito, es excepcional encontrar esos espacios de coordinación y de comunicación. Es una deficiencia estructural que tiene nuestro sistema de partidos y el sistema electoral en su parte organizativa; creo que ahí podemos hacer un gran trabajo para ir venciendo esos valedores que están muchas veces obstruyendo parte de una mejor calidad en la administración del servicio electoral en todas sus fases, en todos sus procesos.

También, en un momento dado, sabemos que los procesos electorales están bajo la lupa. Hay que tener en cuenta que las elecciones son fiscalizadas, auditadas, reseñadas, pero esto nos han traído nuevos actores, aparte de los partidos, como lo son los medios de comunicación. Por cierto, los medios de comunicación ahora son verdaderamente un actor que en estas últimas elecciones ha sido muy clara, las influencias. Las elecciones nos han obligado a los legisladores y los partidos políticos, a ponerle coto al problema de la mediatización de las elecciones, la «spotización».

Todo este asunto tan llevado y traído de los *spots* para arriba y para abajo, de alguna manera, es uno de los temas en que concuerdo plenamente con ponerle un alto. Es colocar el dato de que las elecciones no son comerciales; las elecciones son información, intercambio de propuestas, plataformas, que debemos acercarlas lo mejor y lo más posible al ciudadano, para que con la mayor información posible pueda tomar la decisión que convenga mejor a sus intereses. No capsulitas de 20 segundos o espantar a la gente en 20 segundos, o tratar de hacer y producir cualquier tipo de impresión en las personas. Creo que ese ciclo de política negativa tenemos que pararlo, pero por desgracia nos hemos —como se dice por ahí— “americanizado” demasiado en el estilo de hacer campañas políticas, es decir, gana más el escándalo, la estridencia, aventar la primera piedra. Ese estilo de política degenerativa ha puesto en las cuerdas a las propias instituciones. Después es muy difícil echarlo para atrás.

Esa parte ha distorsionado las elecciones, como en Estados Unidos donde se piensa que quien gasta más tiene mejor discurso y puede vencer más fácilmente a sus electores. Es claro que un buen principio, un antecedente importante, es empezar a acotar la cuestión de gastar indis-

crimínadamente en los medios de comunicación. Es necesaria una fiscalización más rigurosa, y en ese sentido, ir construyendo un mejor esquema de comunicación social y de comunicación gubernamental, o, si se quiere, un mejor esquema de comunicación pública hacia el elector y hacia el ciudadano común y corriente.

La reforma electoral nos recordó quiénes son los que pactan: los partidos. Entonces hay que tener muy en claro, que esto es una realidad incontrovertible, al margen de si pactan bien o mal. Eso es de lo que yo hablaba hace un momento: tenemos que visualizar cómo impulsar las reformas que deseamos, porque esos son los partidos que tenemos y no hay otros.

Consecuentemente, en términos de imagen, los conflictos internos no sólo afectan, a un punto en concreto sino también a la credibilidad del sistema electoral de partidos.

Entonces, tenemos que pensar que, efectivamente, estamos ante la necesidad de reforzar nuestra comunicación con los partidos políticos, no solamente pegarles o tirarles; al contrario, con la mayor generosidad y conocimiento del trabajo que uno pueda hacer, debemos ir hacia los partidos e incluso invitar a la gente para que vuelvan a ellos. ¿Por qué? porque precisamente esos partidos políticos son los que nos gobiernan y entonces, por lo menos que nos gobiernen bien, y nos representen mejor, y obliga a que nosotros le demos un poco la vuelta a la manija.

Podemos hablar mucho de la ciudadanización, pero si nosotros mismos nos retraemos como ciudadanos, entonces, es evidente que les restamos a los propios partidos variedad de opciones, posibilidades de crecimiento, enriquecimiento interno para sus ideas o para sus proyectos, y por lo tanto, lo que vemos es que se va deteriorando la vida interna de los partidos, campañas y precampañas, que ahora se regulan y también forman parte de esta reforma electoral, pues son un avance también significativo.

Con la idea de alentar una mayor equidad en la competencia interna nos pasamos 20 o 25 años hablando de la competencia entre partidos, pero nos habíamos olvidado de que los partidos, en muchos sentidos, abandonaron a sus propios militantes. Un caso muy significativo, reconocido por el líder nacional del PAN German Martínez, es cuando reconoció: «No quiero ser un presidente de un partido que tiene 800 casos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por denuncias de mala elección de candidatos, de dirigentes, de procesos electorales internos llevados inadecuadamente a este nivel de liderazgos estatales; no quiero ser un presidente cuestionado.» Ese es un ejemplo autocrítico y valioso.

Por un lado nos dice qué grave, es el asunto, pero curiosamente nos habla de que hay por lo menos la certeza de una instancia que existe para resolver esas controversias. Es una protección democrática que no deberíamos utilizar tanto, pero nos da certeza de que todavía hay una última frontera que podemos utilizar, y a la cual los propios partidos, con todos sus jaloneos, apelan, aceptan y acatan, casi a un 95 por ciento, en sus resolutivos. Esos elementos nos dan la idea de que tenemos basamentos importantes para hacer que estas reformas puedan fructificar y tener un punto de partida que permitan desarrollar cierto tipo de acciones.

La reforma electoral genera temas cruciales, por ejemplo, cómo optimizar recursos con la armonización de los tiempos para verificar los comicios a nivel federal con lo que ocurre en las entidades federativas. También se plasman las condiciones generales, para las candidaturas independientes, que abren un flanco para examinarse en esta reforma, si la discusión se logra influir en la ley.

Recordemos que en el Senado ya se había introducido por congruencia la reforma al artículo 116, y estaban aprobadas en primera instancia las candidaturas independientes a nivel federal, pero faltaría la discusión en la Cámara de Diputados. Este punto muy mencionado y enarbolado es uno de los potenciales avances que podría tener finalmente la reforma: abrir un espacio a la posibilidad de organización de candidaturas, que de todos modos deberán tener expresión en el COFIPE para que las mismas obligaciones, no menos, deba tener un candidato independiente para su postulación fiscalización, para mostrar el origen de sus recursos y la veracidad de su propuesta política, que se ajuste a los principios constitucionales de no denigrar, y de no generar ningún tipo de actitudes violentas. Todos los requisitos deben dársele por igual a un independiente que a un partido plenamente organizado.

Es parecido a 1918, cuando en este país había candidaturas independientes que duraron del 18 al 46, hasta la Ley Electoral del 46. La recuperación de esa dimensión ciudadana, de presentación de candidaturas, es un tema interesante, que si finalmente no fructifica en el ámbito federal, entonces podría ser un ejercicio experimental que obligara a las entidades federativas a ver cómo implementan esa decisión de modificación del artículo 116 constitucional en sus propias constituciones locales y en los códigos electorales en la materia.

Otro elemento es la prohibición expresa de la compra de los tiempos de los medios de comunicación, y el traspaso administrativo de dicha facultad a manos del IFE, sobre todo a partir del concepto de tiempos ofi-

ciales. Aunque por las omisiones en la materia está la discusión de que si existe propaganda política y propaganda electoral. Es el caso de TV AZTECA y la demanda de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, que mostró resquicios de interpretación interesantes, porque hay siempre la pretensión de encontrar resquicios, como cuando a alguien se le ocurrió expresar: ¿si hay campañas, no puede haber precampañas? Entonces ahí se abrió la caja de Pandora para desviar recursos y para moverse en otro terreno. A esta tendencia tenemos que encontrarle el resquicio porque es urgente que las reformas secundarias puedan aterrizar expresamente en cómo amarrar las manos a los partidos y a los medios de comunicación, que siempre buscan salirse por la tangente cuando en realidad los acuerdos son para mantenerse dentro de un cierto nivel de compromisos.

Esa parte a mí, sí me parece preocupante, debiéndose ver cómo se resuelve en corto plazo, esperando que los partidos finalmente puedan hacerlo porque si no, ahí sí hay una base muy peligrosa que puede abrir un boquete peor de lo que ya va, aunque sean elecciones intermedias en el 2009, o las presidenciales del 2012.

Es parte de la congruencia el acotamiento en la organización de los tiempos de campañas y de precampañas, de la autopromoción con fines electorales de los funcionarios públicos, y desde luego la otra parte que es el ejercicio de contrapesos que de alguna manera la Cámara de Diputados pensó al crear las Contraloría internas y obligar a que el IFE modificara su Dirección de Prerrogativas por una Unidad de Fiscalización. Desde luego, están las otras direcciones ejecutivas, pero el hecho mismo de centralizar la polémica en cuánto gastas, cuánto tienes, cuánto te toca, es de alguna manera interesante; sobre todo ver finalmente en qué va a desembocar ese nuevo diseño, esa nueva forma de articulación de rendición de cuentas. Un órgano autónomo de todos modos siempre va a tener de cara al poder que le da el dinero, formalmente hablando, como lo es el Poder Legislativo.

La eliminación de la forma en que se integraba el Consejo General del IFE, con renovación completa de sus titulares y con suplentes, para pasar al modelo de cambio escalonado, sin suplentes, en tercios y con la idea de cumplir con la cuota de género, es lo que se maneja para este proceso electoral.

Las mujeres están con mejores posibilidades que nosotros los caballeros para este nuevo proceso, porque por lo menos deberían considerarse tres, lo que significa una acción afirmativa en la política de género, elemento construido tiempo atrás en el proceso mismo de la arquitectura electoral mexicana: ir avanzando y generando mayor equidad entre hombres y muje-

res. Además, en el padrón electoral y en la lista nominal hay más mujeres que hombres, ello es un hecho incontrovertible. Y un dato adicional es la modificación que se acaba de hacer a la Ley Orgánica del Congreso Federal para fijar el procedimiento de elección de Consejeros y del Contralor, que señala muy puntualmente que debe procurarse el equilibrio genérico en la integración del Consejo General. Esto parece ser un elemento que quizá domine en las siguientes convocatorias que esperemos no se quede en el aire, o que tengamos omisiones igual de complejas, como las que nos pasaron en los procesos últimos. Esperemos que el Congreso finalmente, con todo y la dificultad política, cubra las convocatorias expedidas, aunque se tome el receso legislativo para llevar el proceso de selección.

Otro de los elementos interesantes es el cambio en los sistemas de conformar coaliciones: la famosa cláusula de vida eterna para los partidos minoritarios o emergentes, la posibilidad de transferir y sumar votos para conservar el porcentaje de dos por ciento, la separación de los logos —una de las cosas que me parece muy positiva para ver la verdadera fuerza política individual de cada partido— aunque vayan en coalición, más en el sentido de una candidatura común. Eso nos va a permitir darnos una idea del peso real y específico que cada fuerza política tiene en este país. Es interesante también observar ese punto en el sentido de las formas en que precisamente eso impacta para el acceso al registro en primera instancia, y desde luego para la conservación del mismo. Soy de los que de alguna manera defiende mucho la idea de que los partidos políticos cumplan debidamente algo que por ahí está en la legislación pero que no se practica mucho: que los partidos políticos sí enseñen sus padrones y sí certifiquen los militantes que dicen tener para conservar el registro, independientemente del porcentaje de votación que obtengan en el proceso electoral. Eso no es muy popular entre los partidos, lo sé, pero creo que es un elemento importante: «Tú estás recibiendo tanto dinero, pues necesito que me digas realmente en que lo estás utilizando, tienes que garantizarme que el tres por ciento estimado para actividades de formación política, como lo dice ahora la Constitución, efectivamente lo estás invirtiendo en actividades científicas, de formación cívica, de capacitación de tus militantes. Ese tres por ciento sí lo quiero ver reflejado en impactos reales sobre tu militancia, y además, te estoy haciendo un favor porque estás capacitando a la gente, por que sí ganas, pues va a llegar debidamente contextualizada al puesto de poder».

Hay algunas exigencias que se pueden ver con miedo: «Ahí viene el monstruo de la fiscalización». No, yo creo que esos sí son curiosamente

los elementos que les permiten mostrar un mejor rostro, un mejor resultado acarreo a los propios partidos, que la gente vea que efectivamente no todos son *boings*, gorritas y cuadernos. No, son cursos, conferencias con buenos académicos. Esto demuestra que el dinero está bien invertido y, como en la película de Danny De Vito, «Riqueza Ajena», si además se van con una sonrisa pues qué mejor, por lo menos hasta contentos nos vamos y confiados en que estamos haciendo un trabajo correcto.

Eso lo podemos recuperar, tenemos la posibilidad de hacer que los partidos políticos estén en los barrios, en las calles, y no estén solamente en los canales de televisión. Los partidos políticos son las personas que están en el café, en la cuadra, en la escuela; son los que están trabajando y luchando en los sindicatos. Esos son los ámbitos naturales que históricamente conquistaron los partidos políticos desde su formación en el siglo XVII, cuando los *Whigs* y los *Tories* en Inglaterra se crearon. Cuando el Partido Acción Nacional se creó en la Universidad Nacional Autónoma de México, era su ámbito natural, el conocimiento. Cuando un partido *X* o *Y* se crea derivado de una aportación de sindicatos, de un movimiento revolucionario, nos damos una idea de que los partidos políticos son de carne y hueso, tienen historia y sustento. Tenemos que hacer que los partidos regresen a donde pertenecen, a su verdadero origen.

Cerca de la conclusión —abusando un poquito más de su paciencia en términos de tiempo—, de lo anterior encuentro sólo unos pequeños ejemplos de los avances y los pendientes que nos dejan estas reformas y que nos obligan un poco a la reflexión colectiva. Por un lado, es darnos una idea de que la reforma electoral abre la oportunidad para revalorar la educación cívica —un tema a considerarse más—. Invertirle a la ciudadanía, a los militantes, prepararlos, mejorarlos, orientarlos; por otro lado, un avance importante es discutir realmente cuánto nos cuesta nuestra democracia y cómo podemos invertir, porque no nada más es trasladar unos números para llevarlos a otros lados.

Uno de los problemas que nos deja esta reforma electoral es el asunto del monitoreo. El problema es que nos estamos haciendo *harakiri* porque ahora tenemos que inventar un sistema para vigilar a los medios, y ya no solo a los partidos como antes para que no se gastaran mal el dinero. Ahora tenemos que garantizar que los medios no sean los que lo hagan. Es un círculo vicioso, al cual hay que entrarle con precaución, visión y responsabilidad para no se nos vuelva otro monstruo. Le cortamos la cabeza a un monstruo por acá pero se desarrolla por otro lado.

No entendí, en lo personal se los digo, por qué el afán del monitoreo. En la lógica de los legisladores de alguna manera había información —tomo de referencia a gente vinculada con muchas consultoras como Roy e ideas de hacerlo Campos, IBOPE— pero ni sumando todas estas empresas de consultoría, que en algún momento dado pueden especializarse en el monitoreo de medios, se tendría la capacidad física a nivel de cobertura para hacer una tarea así. Además, implementar eso puede costar miles de millones de pesos. Entonces, los ahorros que les quitamos a los partidos para que gasten se van a ir a unas cuantas consultoras. En términos reales, los institutos tendrán que desarrollar todo un aparato paralelo para cumplir con esa tarea. Bueno, hay un buen futuro para los que quieran estudiar ciencias de la comunicación en los próximos años; si no hay cambios, van a hacer una buena carrera.

Son procesos a considerar, finalmente, entre los pendientes, que me preocupan mucho en lo personal, el que todavía tengamos inconclusas las reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Me parece que todo esto que se abrió en la reforma constitucional y en el COFIPE, requiere de armonización entre los Tribunales, entre los criterios jurisprudenciales estatal y federal, pues obliga un poco a esta reforma una mayor presencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ciertos ámbitos de la decisión, pero que tampoco genere distorsiones innecesarias.

Y el otro aspecto, me parece que es justamente resolver estos vacíos, a los que ya hacía referencia sobre el tema de la propaganda política o la propaganda electoral, como lo pensemos.

Si nosotros aspiramos a una democracia electoral y partidaria de calidad, tenemos que decidir en estos temas, y en otros como la equidad de género, el voto de los mexicanos en el exterior. Hay una demanda muy legítima por representar. En lo personal soy partidario de la creación de la sextacircunscripción, para efectos de Senado: formar en el extranjero, como a la francesa, una gran circunscripción para que los votantes del exterior puedan emitir su sufragio. En los Congresos estatales ya hay experiencias muy interesantes donde en las contiendas electorales participa el voto migrante, como Zacatecas, por ejemplo.

También el tema de los votos indígenas. El caso Oaxaqueño ha sido muy relevante en ese sentido. Pero son cosas que tenemos que ver cómo las reprocessamos para darles su debida ubicación; desde luego, tenemos la cuestión—más que pregunta canónica— del tamaño de las cámaras, cuántos

representantes, cuánto es la duración del mandato, la reelección. No nada más yo lo digo, es un tema que circula permanentemente entre mis colegas.

Y por otro lado, una cosa que sigue siendo un elemento de discusión, más ahora —paradójicamente— el Frente Amplio Progresista pretende un referéndum, en el asunto del petróleo. Curiosamente no podemos hacerlo en esos términos porque no están incorporadas en la legislación federal electoral las figuras de democracia semi-directa en el contexto específico. No tenemos referéndum, no tenemos plebiscito, no tenemos la iniciativa popular en ese nivel. Desgraciadamente hay que jugar un poco al aprendizaje de brujo en estas situaciones.

Recuperando un poco lo que había anticipado hace un momento, es realmente un tema central la construcción de equilibrios de la colegialidad y la centralidad en materia de facultades dentro de los organismos electorales. Creo que tenemos que ir creando verdaderamente la noción de que somos un verdadero sistema de organización electoral, donde todas las partes deben tener mayor inter-conectividad, mayor articulación. Tengo la percepción que es un área de oportunidad para explotar y construir de manera adecuada.

Bueno, este es un poco el panorama, quizá muy a vuela pluma, y puedo haber dejado más zonas oscuras que clarificadas. Pero hay que darnos cuenta que precisamente el Sistema Electoral y el Sistema de Partidos de México son un sistema vivo, dinámico, que no se ha detenido, que han recorrido 30 años por lo menos, desde el punto de vista de la óptica de la transición democrática. Es la construcción de una institucionalidad que, insisto, podrá estar así como nuestros hijitos, algo endeble, pero son nuestros. En función de eso, yo les diría lo siguiente: es muy importante hacer corte de caja, no solamente para los que pertenecemos a esta generación de la transición, sino también para las nuevas generaciones que gentilmente nos están acompañando, con la misma inquietud e incredulidad con las yo escuchaba, hace 20 ó 30 años, a Arnaldo Córdova, Lorenzo Meyer, Héctor Aguilar Camín, aunque no son demasiados lejanos de mí, en edad, o a Don Pablo González Casanova, para que se noté más diferencia generacional. Uno los escuchaba hablar de los problemas urgentes del país y cuáles problemas requieren solución para mañana. Y nos queríamos comer el mundo a paletadas. Sin perder la ambición, el interés, la capacidad, la fuerza de las ideas, es ir pasando, adquiriendo la prudencia, la moderación, el equilibrio que dan los años.

Y eso es parte de lo que debe ser la democracia: ímpetu, pero también moderación; fuerza, pero también moderación. Yo creo que en el trasfondo lo más importante —y siendo congruente con algo de lo que seguramente la Comisionada Miriam Hinojosa, quien me hace el honor de su presencia, no me dejará mentir— el principal sustrato, el principal elemento por el cual estamos aquí, es que defendemos el valor más importante que tenemos: nuestra libertad.

Muchas gracias.

FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México



Comisión Estatal Electoral Nuevo León
30 de mayo de 2008

Muy buenas tardes. Antes que nada quiero agradecer esta reincidencia, digámoslo así, de los amigos regiomontanos por insistir en que los acompañe; para mí, es un placer, además que considero una responsabilidad de quienes nos dedicamos a las cuestiones electorales desde la Academia, hacer una tarea de acompañamiento en el procesamiento, sobre todo en momentos tan complicados como los que se viven en estos días, de adecuación de las normas en materia electoral, en relación con los órganos electorales del país.

Quiero estructurar mi intervención, en tres grandes partes: la primera, que no debe perderse nunca de vista, es el financiamiento y la fiscalización, difícil y complicada relación que media entre tres conceptos—ejes indispensables en la materia electoral: los partidos políticos, el dinero y los medios electrónicos de comunicación.

Se trata de tres elementos pilares de la materia electoral intrínsecamente vinculados, relacionados entre sí, pero que guardan una relación de tensión recíproca de la que depende el buen funcionamiento del sistema democrático.

Quiero hacer una primera reflexión, insisto, en términos de una aproximación más teórica respecto a este complicado fenómeno que es el dinero, los partidos, sus controles y los medios de comunicación.

En segundo lugar, de manera sintética, una visión panorámica de cómo ha evolucionado la materia de la fiscalización en nuestro país, no es una evolución autónoma; hablar de fiscalización inevitablemente nos lleva a hablar de aquello que se fiscaliza, es decir, del dinero de los partidos, consecuentemente la evolución depende en buena medida de las apuestas que en diversos momentos históricos se han ido haciendo en torno al tema del financiamiento de la política.

Creo que pocos temas en el ámbito del derecho electoral, como el de la fiscalización, pueden entenderse solamente desde una perspectiva histórica. Este tema ha sido uno de los ejes de la reforma electoral que

está en curso y que arrancó con la modificación a la Constitución publicada el 13 de noviembre del año pasado, que, insisto, es una de las grandes columnas vertebrales de la reforma. Los cambios que se actuaron no pueden entenderse como la apuesta por un nuevo modelo, o como construir algo de la nada, se trata de una respuesta, desde el punto de vista normativo, a una serie de problemas que se habían venido presentando en la última década, consecuentemente, hay que entender el sentido, de la apuesta que en materia de fiscalización hace la reforma. Cabalmente es indispensable tener una visión panorámica de dónde venimos, cómo ha evolucionado y cuáles han sido los desafíos y las maneras de enfrentarlos a lo largo del tiempo. Este año se cumplen quince de que arrancó la fiscalización en nuestro país, esto valga simple y sencillamente para decir que es una historia relativamente nueva, pero no exenta de problemas como aquellos casos emblemáticos de «Amigos de Fox» y «Pemexgate», que ilustran claramente.

Finalmente, y ésta es la última parte de mi charla, poder delimitar o más bien, ilustrar, cuál es el marco actual de la fiscalización y cuáles son, desde mi punto de vista, los grandes retos, los grandes desafíos que enfrentan las autoridades electorales, ahora obligadas a construir sinergias y una colaboración muy estrecha en el ámbito federal y el ámbito local en una materia, sin pretender algún tipo de estridencia, de cuyo éxito depende, el buen funcionamiento de nuestro sistema democrático.

La relación entre dinero y contienda política es motivo de tensión permanente e inevitable. En todas las democracias contemporáneas, no es un problema nuestro, es un problema de todos los sistemas democráticos, los partidos políticos en las sociedades masivas de nuestros días necesitan amplios volúmenes de ingresos para sostener sus estructuras de militantes presentarse ante los ciudadanos pidiendo el voto y pagar campañas que tienden a volverse cada vez más costosas.

En México, como en gran parte de las democracias, el incremento de los costos de la política está determinado en buena medida por dos elementos complementarios: en primer lugar, la evolución de los propios partidos hacia estructuras nacionales abarcadoras e incluyentes, que rebasan los límites de lo que hace tiempo se conocía como partido de clase, para convertirse en lo que Panebianco ha llamado Partido Profesional Electoral.

Y en segundo lugar, la necesidad de los propios partidos de garantizar su presencia en los medios de comunicación, pues como ha señalado Raúl Trejo, no hay política de masas, es decir, políticas modernas sin medios de comunicación.

Frente a la ingente necesidad de dinero provocada por estos dos elementos que encaran los partidos, resulta adecuado alejarse de visiones ingenuas, *naive*, sobre el asunto; ocurre, en este caso entre los partidos, lo que en cualquier mercado: siempre que exista una demanda en la cual se pueda encontrar una contraprestación, habrá la oferta correspondiente; en otras palabras, siempre que alguien demanda un bien o servicio, y está dispuesto a pagar por él, habrá un oferente presto a surtirlo. Y esto es un punto, digámoslo así, si se quiere de brutal realismo, con el que tenemos que encarar el tema del dinero a los partidos y el de su fiscalización.

Pero hay que reconocer que el dinero es indispensable para la actividad política en la sociedad de nuestros días y subrayar que la influencia del poder económico puede tener efectos perniciosos, de hecho los ha tenido y de ello hay prueba en múltiples ejemplos internacionales sobre la competencia propiamente democrática, esa que supone, o que parte de la premisa que concede igual peso a todos los ciudadanos para influir en las decisiones públicas, y no los discrimina en función de su riqueza patrimonial, es decir, esa premisa que la voluntad de Carlos Slim tiene el mismo peso, que la de cualquiera de nosotros, creo que ninguno de nosotros tendría la influencia para hablarle al Presidente de la República y pedir que intervenga, provocando casi un conflicto internacional y más con otro estado, para resolver problemas evidentemente privados.

Pero bueno, esta es la premisa ideal, insisto, dar por válida la idea de que la pura lógica del mercado es la que debe imponerse y ser el fiel de la balanza en la política, significa hablar de algo que ya no podemos denominar democracia. Aceptar ese hecho por cualquier razón, ya sea por indiferencia o por resignación frente a un fenómeno realmente existente, es el primer paso para la desnaturalización de la democracia, para su vaciamiento o bien, para decirlo en palabras de Michelangelo Bovero, para dar pie a la democracia de la apariencia.

El asumir que el dinero gravita sobre las contiendas electorales y contribuye a definir el perfil del sistema político y la calidad de la democracia, prácticamente en todos los países democráticos, ha provocado que éstos se hayan abocado a definir normas para favorecer la transparencia y la legalidad en el origen de los recursos que van a la política, así como a garantizar la independencia de los propios partidos políticos frente a grupos de poder económico o peor aun, delincuenciales.

Se busca inducir una competencia política, civilizada y democrática, donde no prive la ley del más fuerte o del más rico. Las normas por supuesto no suponen soluciones inmediatas ni permanentes a los problemas que genera la influencia del dinero sobre la contienda política, ni niegan el

hecho de que la lucha por el poder la protagonizan seres humanos cargados de intereses, y no arcángeles que nunca caerán en la tentación.

No es casual, sin embargo, que sean las democracias en donde se documenten con mayor precisión eventos políticos asociados a la corrupción y que, incluso, se llegue a asociar y esto ha ocurrido en numerosas ocasiones a lo largo de la historia del pensamiento político a la democracia con la corrupción misma. Una ojeada a los autores clásicos de la ciencia política ayuda a constatar ese hecho, sin embargo, la democracia es el sistema en el que, así resulte paradójico a primera vista, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción política pueden desplegarse de la mejor manera, precisamente por el carácter de publicidad en la toma de las decisiones colectivas que le es consustancial, es más, debería aclararse que la tensión entre dinero y política se vuelve un problema. En efecto, en la democracia y no en el autoritarismo, en donde el juego limpio, el apego a la ley, la contención de los actores que buscan acceder al poder, están fuera del deber ser del régimen político. Y en segundo lugar, habrá que reconocer que sólo una ciudadanía democrática hace que sean vistas como prácticas deleznales lo que otros países, en otros regímenes, parecería normal.

Emilio Lamo de Espinosa lo dice de esta manera: «en las dictaduras no hay propiamente corrupción, ella misma es la corrupción institucionalizada, en las dictaduras o regímenes autoritarios, no hay libertad de expresión, ni de prensa, ni hay parlamento, ni hay control político de la policía, de la fiscalía y de la justicia, de modo que, de haber corrupción no puede estallar como escándalo y alarma social, no hay denuncias en la prensa, ni intervienen los jueces, ni se debaten los temas en el parlamento; en las dictaduras se depura a los responsables, se hacen purgas, sí, pero no se descubren casos de corrupción que saltan a la opinión pública, dando lugar a procesos judiciales, etcétera». Esa es una dinámica específica de los sistemas democráticos, y en ese sentido, los casos de corrupción son algo específico, casos evidenciados de corrupción, son algo específico y singular de las democracias.

De ahí que los grandes escándalos de corrupción de los últimos dos siglos se hayan presentado precisamente en los sistemas democráticos, es decir, aquellos que hacen de los fenómenos de la publicidad en el ejercicio del gobierno, y de la rendición de cuentas, una práctica cotidiana.

Cabe preguntarse, entonces, el que dichos escándalos se hayan conocido ¿es porque las democracias son más corruptas, o bien, porque en éstas la revisión hacia la gestión gubernamental, lo que los anglosajones llaman la *accountability*, y el escrutinio de la conducta de los políticos son

mayores? La respuesta, creo, parece evidente: la democracia tiene entre sus virtudes la generación de mecanismos para detectar y frenar el mal uso del dinero en la política.

México no es una excepción dentro del panorama internacional de las democracias desde este punto de vista, también la relación entre el dinero y la política se coloca y se ha colocado en los últimos cinco lustros en primer plano y acaba definiendo en buena medida la calidad de su democracia; para decirlo en breve, el fortalecimiento a la fiscalización a los partidos políticos, se traduce inevitablemente en un fortalecimiento a la calidad democrática del sistema.

En particular, una vez que México cumplió los dos grandes objetivos de su transición a la democracia, por un lado: garantizar el pleno respeto del voto erradicando el fraude electoral; y por otro: asegurar una auténtica competencia electoral en la que los ciudadanos, y sólo ellos, deciden quién gobierna y quién ocupa los puestos de representación popular, su agenda política se desplazó hacia los nuevos temas, comenzó a enfrentar con mayor claridad los problemas que aquejan a todas las democracias, incluidos entre ellos, por supuesto, los relativos al control de las finanzas de los actores políticos.

El tema de la fiscalización no es un tema que haya nacido de la noche a la mañana, la centralidad gradual que fue teniendo en el debate, en la agenda política nacional, se explica por la propia evolución histórica, como mencionaba al principio, que ha tenido el financiamiento a la política y los controles que sobre la misma se han ido determinando.

La historia de la fiscalización electoral no es antigua, es relativamente reciente, de hecho, podría decir que, si alguien observa, las razones que dan origen al IFE, a los órganos electorales en general y las grandes tareas que les fueron encomendando en estas escasas dos décadas, encontrará que el de la fiscalización se encuentra no al origen, sino como una de las tareas que adicionalmente se le fueron encomendando a los órganos electorales.

Los órganos electorales nacen con una función específica, primigenia: dar certidumbre y generar condiciones de transparencia y de confianza en torno a la realización de las elecciones y de que los votos al final del día serán contados; ésta fue la tarea originaria que, por ejemplo, motivó el surgimiento del IFE en 1990.

Con el paso del tiempo y una vez que este tema, mal que bien, se había resuelto, se le agregaron al Instituto Federal Electoral y a los órganos electorales, consecuentemente, una nueva dosis de tareas que tienen que

ver justamente con la cogeneración de condiciones equitativas de competencia, mayor financiamiento a los partidos, por un lado, y por otro, el control de los recursos que esos partidos iban ejerciendo; ésa fue una segunda gran tarea.

Uno de los grandes problemas que con el tiempo se fue presentando, fue el de los medios electrónicos de comunicación, en esa triada conflictiva y no exenta, al contrario, cargada de intensas tensiones: partidos, dinero, financiamiento y medios de comunicación. Hoy, los órganos electorales concretamente el IFE, que concentra este tipo de funciones, están enfrentando una sobrecarga o una nueva generación de funciones que tienen que ver precisamente con el haberse convertido —y en esto los órganos electorales locales aunque no tienen una competencia directa en la materia, sí son coadyuvantes del Instituto Federal Electoral— en las autoridades reguladoras del tema de los medios electrónicos de comunicación y su vínculo con la política.

Esto no quiere decir que ahora los órganos electorales y concretamente el IFE se encarguen de esto, de esta nueva tarea y nada más, si lo que siguen teniendo que desarrollar con una calidad técnica —probada a lo largo del tiempo pero exigida cada vez que hay un proceso electoral— son las otras dos grandes tareas que se le habían encomendado anteriormente: organizar elecciones con alto grado de complejidad técnica y de calidad, una fiscalización que es cada vez más exhaustiva, y ahora, además, tienen que hacerse cargo de este nuevo problema.

Yo estoy firmemente convencido de que hemos hecho bien las cosas en nuestra transición a la democracia, en el proceso que algunos denominan «Reforma del estado», cierto, el punto en el que más hemos avanzado de manera evidente, es en la construcción de procedimientos y de instituciones para normar la vida político-electoral.

Los órganos electorales federales y estatales de nuestro proceso a la transición, son las joyas de la corona. Podríamos decir que son de las pocas instituciones que han funcionado bien, con todo y los problemas que hayan tenido; tal parece que por ese mismo hecho, hoy se les hace responsables de un tema que hasta ahora nadie había osado abordar y confrontar con la autoridad del estado, que es el de regular el tema de los medios de comunicación, y concretamente, los medios electrónicos de comunicación. Tal parecería que como aquello ha funcionado bien, o estas instituciones han funcionado bien, ahora se tienen que hacer cargo de esta nueva responsabilidad, que es gravísima, onerosísima, y de la que, estoy convencido, pone en juego la fiabilidad del sistema democrático. No me gustan los alarmismos, ni las estridencias, pero sí adelanto una cosa:

del éxito de esta reforma electoral, depende al final del día que el estado siga siendo tal como ha sido concebido por la teoría política moderna, es decir, como un poder sobre los demás poderes de la sociedad que los regula y controla, y que garantiza la vida pacífica y consecuentemente la vida democrática; lo que está en juego hoy, insisto no quiero parecer alarmista, pero estoy convencido que así es la viabilidad del sistema democrático, la reforma electoral que está en curso encarna en buena medida esa gran apuesta política.

Pero volvamos al tema de la fiscalización. La historia de la fiscalización electoral arranca en 1993 de una manera muy primigenia y exigua. Las razones por las que esta fecha es emblemática del nacimiento de la fiscalización, no es muy complicada: con la reforma electoral de ese año, de hace 15 años, la reforma electoral federal, se establecieron por primera vez modalidades muy específicas al financiamiento de los partidos políticos y, sobre todo, prohibiciones y límites al financiamiento que venía no de las arcas públicas, sino del financiamiento privado. La existencia de prohibiciones por cierto, si uno revisa el COFIPE, son prácticamente las mismas que existen hoy en día en términos de financiamiento como la de recibir dinero de empresas de carácter mercantil, de iglesias, de personas físicas o morales extranjeras, de personas, mexicanos incluso, que vivan o trabajen en el extranjero, de órganos públicos que no sean los órganos electorales, a través de los cuales se administra el financiamiento, en fin, toda esta serie de prohibiciones que por primera vez, insisto, se introdujeron en 1993, volvieron indispensable la generación de un mecanismo de control para verificar que los partidos efectivamente cumplieran con los límites al financiamiento, fue la primera vez que establecieron toques de gasto, y por supuesto las prohibiciones que la propia ley establecía. Sólo que la fiscalización en aquel momento fue realmente exigua, un contador se moriría de la risa al ver cuáles eran los mecanismos del control financiero de ese entonces.

En 1993, prácticamente el único mecanismo de control fue encomendarle al IFE revisar las cuentas de los partidos a través de un rudimentario mecanismo de control. Se estableció en 1993, la obligación de los partidos políticos de presentar al Instituto Federal Electoral y esta fue una obligación que prácticamente se reprodujo como un efecto, digamos así, espejo, en el ámbito de todas las entidades federativas todos los ingresos y egresos que realizara en su operación ante el IFE, a través de los llamados informes anuales para la gestión ordinaria, y de los informes de campaña por cada uno de los procesos electorales, o de las campañas electorales que enfrentaban con sus candidatos.

Y de manera paralela, se estableció la obligación del IFE, la contra— obligación del IFE, de revisar a través de una Comisión Estatal Electoral, entonces de Consejeros Ciudadanos específica, que de los datos presentados en esos informes, no se dedujera ningún tipo de irregularidad, y en caso de que se detectara alguna, imponer las sanciones que el propio COFIPE en ese momento establecía.

¿Cuál era el problema? que el IFE no estaba dotado de ningún mecanismo de control de auditoría adicional a la revisión de los informes, esto quiere decir que el IFE solamente podía revisar aquello que los partidos le informaban, sin tener capacidad de revisar con pulsas indagatorias, digamos paralelas, información adicional a la que los partidos políticos le presentaban, consecuentemente, si algún partido resultaba sancionado, como ocurrió, por efectos de la fiscalización, por haber cometido alguna irregularidad, era o porque se trataba de un partido muy honesto que aclaraba en sus informes la comisión de una irregularidad, o porque finalmente, por descuido, se había traslapado en alguno de los informes la comisión de las mismas; se trataba de una fiscalización realmente precaria, por decirlo de alguna manera.

Sin embargo, tuvo una virtud: al ser el proceso electoral presidencial del año 1994 el primero en el que se aplicaban estos mecanismos de control rudimentarios todavía, por primera vez, al menos se tuvo la posibilidad de saber con cifras ciertas, al menos cifras oficiales, cuánto dinero habían erogado los distintos partidos políticos en la contienda de aquel año, y las cifras son aterradoras: ocho para tirar números gruesos de cada diez pesos gastados en las campañas electorales de 1994, habían sido gastados por el partido entonces en el poder, el PRI, con lo cual, si bien la fiscalización en su primer momento no generó un verdadero sistema de auditoría contable, sí por lo menos tuvo la gran virtud de colocar sobre la mesa la profunda inequidad que caracterizaba a los problemas electorales a la mitad de la década pasada.

No es casual que el propio presidente Ernesto Zedillo en el mismo discurso de toma de posesión, el 1º de diciembre de 1994, dijera que su gobierno resultaba de una elección limpia, pero inequitativa, y que consecuentemente la búsqueda de la equidad debía ser el eje conductor de la que, él anticipaba, sería una reforma electoral definitiva.

Hoy sabemos, y siempre que me invitan a Monterrey lo afirmo, que si hay algo definitivo en materia electoral, es que no hay reformas electorales definitivas, como lo constata el hecho de que ahora estamos justamente atravesando un gran proceso de renovación normativa.

Con la reforma de 1996, la fiscalización se fortalece radicalmente a la par de la gran apuesta que aquella transformación constitucional ilegal implicó en el sentido de incrementar de manera muy relevante el financiamiento público, al grado de colocarlo por disposición constitucional, como el financiamiento prevaleciente sobre el financiamiento de origen privado.

Es una apuesta que la reforma de 2007 no solamente reitera sino que fortalece, porque ha reducido los montos de las aportaciones de simpatizantes que son, como sabemos, el principal surtidor de dinero, de recursos, de financiamiento privado para los partidos políticos.

La apuesta por el financiamiento público, es la gran apuesta de 1996 que cumplió esencialmente con tres finalidades:

Primera: la más evidente e importante en aquel momento, generar equidad en las competencias electorales. No es casual que las elecciones presidenciales del 2002, aquellas en las que se genera la alternancia en la Presidencia de la República, hayan sido las que al menos por lo que hace al financiamiento privado de los tres principales grupos políticos, las tres principales coaliciones y partidos contaron con montos prácticamente idénticos de financiamiento público. Si revisan las cuentas de la fiscalización del 2000, encontrarán que la coalición que postuló al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas recibió 100 millones de pesos más del erario público que, y de la coalición del PAN y del Partido Verde, es decir, Fox.

Segunda: transparentar los recursos. Al establecer que el financiamiento que el estado da a los partidos es prevaleciente sobre los montos de origen privado, se está garantizando saber con certeza, con pesos y centavos, con absoluta claridad, cuánto dinero es el monto mayor del que erogaron los partidos, es decir, se sabe perfectamente de donde viene porque el propio estado se los da.

Tercera: impedir que graviten en la política los intereses privados que inevitablemente subyacen al financiamiento de este tipo. No estoy hablando del financiamiento privado que se consigue a través de los mítines, o en el transporte público, estoy hablando de las grandes aportaciones que vienen de particulares que inevitablemente conllevan intereses subyacentes.

Carlos Slim, el hombre más rico del mundo, como lo han demostrado los ejercicios de fiscalización del año 2000 en adelante, siempre reparte dinero a todos los partidos. Carlos Slim no tiene una clara bandera política, al menos si se observan las donaciones o las aportaciones que hace por vía de concepto de financiamiento privado a los partidos políticos. Carlos Slim no va a quedar mal con nadie, para decirlo en pocas palabras, pero inevi-

tablemente detrás de ese tipo de aportaciones hay intereses que rebasan las aportaciones del ciudadano de a pie, puede ser de 10, 20, 30, 100 pesos, eso no gravita sobre la política.

De manera paralela a esta gran apuesta, porque además en el 96 se incrementan sustancialmente los montos de dinero del estado dedicados a la política, se fortalecieron las atribuciones de fiscalización. En efecto, para lograrlo desde la ley y desde la constitución, se construyó una estructura especializada permanente, antes no lo era, la Comisión Estatal Electoral de Fiscalización del IFE contó a partir de entonces con una serie de nuevos mecanismos, dentro de los que vale la pena destacar los siguientes: la posibilidad de establecer mediante lineamientos y reglamentos las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos en la presentación de sus informes; la capacidad de vigilar en todo momento que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento, y ya no sólo como ocurría antes, sólo cuando los partidos presentaban informes. La vigilancia ahora es permanente. Poder pedir en cualquier momento informes detallados a los partidos políticos o a las APN¹, de sus manejos financieros, ordenar auditorías y visitas de verificación, así como la posibilidad de iniciar de oficio procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

Pero además, y esto lo menciono porque ha sido uno de los grandes aciertos normativos en materia de fiscalización, la reforma del 96 hizo copartícipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia y también a los ciudadanos, en materia de financiamiento, atribuyéndoles la posibilidad de iniciar a través de quejas o denuncias, contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo que sería desahogado ante la Comisión Estatal Electoral de Fiscalización, la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución al Consejo General.

Los grandes escándalos de fiscalización que en la década pasada caracterizaron la labor de las autoridades electorales, concretamente los más sonados, son los casos «Amigos de Fox» y «Pemexgate». Pero ha habido muchos otros, el caso de la Sociedad Nacionalista, etcétera, son producto, precisamente, de este último mecanismo de introducción en la ley, es decir, la posibilidad de que se presenten quejas ante la autoridad electoral, que ésta debe desahogar, investigar, y eventualmente, imponer las sanciones en caso de detectar irregularidades.

Sin embargo, la historia reciente de la última década, nos enseña también que, como suele ocurrir, los procesos políticos en la realidad reba-

¹ Agrupaciones Políticas Nacionales

san las previsiones que en la norma pueden hacerse. El caso «Amigos de Fox», concretamente, evidenció la precariedad o las carencias que tenía la fiscalización. Insisto, se avanzó mucho respecto a lo que había antes pero en todo caso era insuficiente para poder desahogar un pleno control o fluido control de los recursos de los partidos políticos.

¿Cuáles son estos grandes problemas? En orden de importancia, Primero: a las indagatorias del IFE se le opusieron los llamados secretos bancarios, fiduciarios, fiscales, como valedores aparentemente insuperables para la autoridad electoral, es decir, la imposibilidad en virtud de sus secretos, de acceder a las cuentas del Sistema Bancario Nacional y a la base de datos del sistema fiscal hacendario, para poder eventualmente, detectar la triangulación de movimientos que invariablemente pasaban por cuentas bancarias. La historia «Amigos de Fox», es tan tortuosa como exitosa. El hecho de que en este caso se haya impuesto la multa más alta en la historia, en el mundo, a un partido político en el gobierno por actos ilícitos de corrupción, que se dieron en la campaña en la cual ese partido accede al gobierno, demuestra que se trató de una historia exitosa. Pero si revisamos esos casos y observamos los meses perdidos por el IFE, que suman prácticamente más de año y medio, teniendo que litigar en Tribunales, primero ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y luego ante los Tribunales Federales ordinarios, en virtud de la interposición de una serie de amparos por los así llamados «Amigos de Fox», demuestra justamente la complicación que tuvo el IFE para poder trascender los secretos bancarios, fiduciarios y fiscales, o en otras palabras, el IFE logró trascender estos derechos, luego de litigar por más de año y medio en Tribunales, lo cual, evidencia un gran flaqueza del modelo de fiscalización en aquel momento.

Segundo: subrayaría como gran pendiente de la reforma de 96, la imposibilidad que tenía el IFE para requerir a terceras personas la entrega de información o de documentación de sus relaciones financieras con los partidos políticos. De hecho, me gusta contar esto como anécdota, porque además fui uno de los que tuvo que encontrar esta barroca, y poco sofisticada y hasta ridícula fórmula en mis años de funcionario en el Instituto Federal Electoral. Recuerdo que cuando se tuvo que hacer, en el contexto del caso «Pemexgate», la primera solicitud de información a particulares, incluso a periódicos, el entonces Senador Bours, el cerebro financiero de la campaña, el recaudador de la campaña de Francisco Labastida, cuando se le requirió información en un primer momento, incluso hasta dando plazos, en tono coactivo, «Señor Bours, o periódico tal, entreguen por favor la

información relativa o que tenga conocimiento en este asunto en un plazo de tantos días, *so* pena de ejercer en contra suya medidas de apremio». Rápidamente tuvimos que modificar en el IFE la redacción de aquel proyecto de oficio para evitar hacer una pifia pública, porque aunque teníamos una base legal cierta para requerir a particulares, podía deducirse de las facultades de fiscalización del IFE, que no teníamos medios de apremio a nuestra disposición para poder ejercer coactivamente la entrega de información; entonces, acabamos formulando un patético formato que se utilizó en numerosas ocasiones, en la que decíamos «Señor, fulano de tal, dado que el IFE tiene consensadamente las tareas de fiscalización y en aras de un sano espíritu de colaboración con esas funciones, le pedimos, por favorcito, que nos entregue la información que tenga conocimiento». En ocasiones el gentilicio sirve, en otras ocasiones no, y en otras ocasiones, en efecto, el IFE recibió un portazo en las narices y ni hablar; evidentemente esto era un problema, dado que no existía la posibilidad legal de ejercer requerimientos de información coactivos frente a particulares.

Un problema adicional que se tuvo es que, si bien el IFE logró traspasar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, luego de litigar ante el Tribunal Electoral el derecho de acceder a las cuentas bancarias, surgió una cuestión muy técnica: un fenómeno que se conoce como relatividad de las sentencias. El IFE, insisto, le ganó a la Comisión Nacional Bancaria ante el Tribunal Electoral el derecho de acceder a las cuentas bancarias, y consecuentemente, fuerte de esa sentencia, procuró o requirió información, en un asunto distinto al de «Amigos de Fox», que había provocado el pronunciamiento judicial. La Comisión Nacional Bancaria le dijo:

—Oye, no!

—¿Por qué?

—Porque existe el secreto bancario y fiduciario y fiscal que me impide darte información.

—Pero, si ya el Tribunal dijo que me la dieras en el otro asunto

—Sí, en el otro asunto, la sentencia tiene efectos en ese asunto, no en el asunto en el que me estás pidiendo información.

El IFE intentó ir al Tribunal y el Tribunal Electoral en este caso no fue solidario con el Instituto Federal Electoral y dijo: «No tienes razón»; con lo cual, prácticamente se estableció que cada vez que se quisiera trascender el secreto bancario, fiduciario y fiscal, tenía que iniciarse la ruta, cerrar el asunto, esperar a que alguien lo impugnara, porque el IFE no puede recurrir directamente al Tribunal, a menos que alguien lo impugne, recorrer la ruta jurisdiccional, invocar la jurisprudencia que el Tribunal había ya

establecido y consecuentemente abrir, después de no sé cuántos meses, la puerta del secreto bancario en este nuevo asunto. Y si llegaba otro asunto, la misma historia.

Afortunadamente todas estas lagunas se subsanaron de alguna manera, tanto por la vía de los reglamentos que el IFE tiene derecho a expedir para regular esta materia, pero su alcance, evidentemente no es el mismo que el de la ley, es un alcance mucho más limitado, como por la jurisprudencia del Tribunal, pero la jurisprudencia obliga sólo a los órganos electorales, y no a los órganos que no son electorales, consecuentemente la ruta de tener que iniciar un juicio por cada vez que se quisiera traspasar estos secretos está prácticamente ya condenada. Lo cual aporta, también hay que decirlo, una tardía, pero al fin y al cabo, positiva actuación del legislativo, cuando en diciembre del año 2005, el Congreso de la Ley modificó la Ley de Instituciones de Crédito para eximir expresamente al IFE de los secretos bancario y fiduciario, no así del secreto fiscal.

No detallo lo que ha ocurrido en el año 2006, porque es todavía un proceso, el de fiscalización que está incluso abierto, no es que no quiera entrarle, pero es un proceso en el que no hay mucho que decir. Llegamos a 2006 con el mayor edificio en términos de herramientas y de instrumentos jurídicos para que el IFE pudiera realizar una fiscalización a fondo, pero es también el año en el que inevitablemente se presentó este fenómeno completamente novedoso, que fue la compra masiva de publicidad electoral por parte de partidos políticos, y de entidades prohibidas para ello. Por cierto, la expectativa antes del 2006 que era sumamente favorable, acabó generando una circunstancia de precariedad en el ejercicio de la fiscalización, como lo demuestra el tristemente célebre caso de los más de 281 mil spots que todavía nadie sabe quien pagó, pero que el IFE detectó.

Debo decir que tampoco es muy complicado, yo no soy ni fiscalizador ni nada, si alguien observa el caso de los 281 mil spots, llegue a la conclusión que no se reportaron pagados, no se sabe quien pagó; son exactamente, y coinciden en contenido, los spots que los partidos pagaron, solamente que unos pudieron comprobarse en términos de pago, quién los había pagado y de donde había salido el recurso, y otros no. Lo más probable es que los hayan pagado los propios partidos políticos, pero esta es una mera especulación, o eventualmente alguien haya financiado a los partidos políticos pagando directamente a las televisoras y a las radiodifusoras. Y esos spots que son de los partidos, los debieron transmitir a las 16:00 horas, pero se transmitieron más veces de las que los partidos habían contratado.

El caso es que quiero subrayar, simple y sencillamente, que sobre este asunto se creó una enorme burbuja propiciada, por cierto, por el propio Instituto Federal Electoral. Yo recuerdo todavía al Presidente de la Comisión de Fiscalización, de la entonces Comisión de Fiscalización del IFE, hacia finales de septiembre del año pasado, anunciando que en el caso de los spots subyacía algo todavía más grave y más importante que «Amigos de Fox» y «Pemexgate».

Esta burbuja acabó, parece, desinflarse, porque lo único que se ha sancionado es no haber reportado los partidos estas multas que ahora se le están aplicando en estos meses recientes, en estas semanas. Y son por no haber reportado el origen del financiamiento de los spots. El IFE con las normas del 96, estaba lejos de resolverlo y colocó a este tema en el centro de las preocupaciones de las reformas del año 2007.

Reflexionar y hacer un balance sobre la reforma de 2007 es todavía prematuro simple y sencillamente porque la reforma no ha concluido. Al día de hoy, alrededor de 15 leyes, algunas tienen que ver indirectamente con la materia de la fiscalización, tienen todavía que reformarse en el ámbito federal para concretar los cambios constitucionales de noviembre pasado. Además, el IFE tiene que expedir todavía, obligado por ley, un importantísimo cúmulo de reglamentos antes del próximo mes de julio, entre ellos los reglamentos que tienen que ver precisamente con materia de fiscalización y de acceso a la radio y la televisión.

Así, pretender hacer un balance omnicompreensivo en este momento, respecto al futuro del derecho electoral en esta materia, sería simple y sencillamente futurismo. No pretendo hacer futurismo, no creo que sea algo serio desde el punto de vista académico, así que lo más que pretendo aspirar en este momento es a hacer una especie de corte de caja, y esperar a ver la película completa antes de emitir un juicio definitivo. Lo que sí podemos en todo caso advertir, son ya, desde ahora, los problemas y los grandes desafíos que se enfrentarán en esta materia.

Creo que es indispensable entender por eso la explicación al menos en el caso de fiscalización, de su evolución histórica, que la reforma de 2007 ni fundacional ni responde solamente a un elemento coyuntural, que lo que observamos en las elecciones del año 2006, fue simple y sencillamente el condensamiento de una serie de problemas que ya se venían identificando de tiempo atrás, y respecto a las cuales, en muchos casos, había incluso un diagnóstico bien identificado. El problema, por ejemplo, de las precampañas; ya se había identificado desde que Vicente Fox, siendo todavía Gobernador de Guanajuato, había lanzado una estrategia de

promoción para conseguir la candidatura del Partido Acción Nacional, antes, o incluso, frente a la elección del año 2000.

Temas como estos ya estaban en la mesa, ya se habían diagnosticado, el asunto del secreto bancario, fiduciario y fiscal, ya se había detectado desde principios de esta década. El problema es que la reforma de 2007 no llegaba y se dio hasta después del año 2006 y lo que vino a hacer es, para utilizar una metáfora —como nunca antes los problemas se venían evidenciando en términos de lagunas legales— es que nos hicieron correr el riesgo de obturar la tubería electoral, y eventualmente propiciar que ésta se reventara. Esto no ocurrió, pero en la reforma que se concretó en noviembre pasado y que hoy todavía está en curso en el aterrizaje legal, era una reforma en ese sentido, necesaria y oportuna.

Dicho lo anterior, las reformas a la Constitución del 13 de noviembre de 2007 y del COFIPE del 13 de enero de 2008, delinean el siguiente marco y así estamos hoy en esta materia de la fiscalización electoral.

Hay un nuevo órgano técnico del IFE encargado de realizar esta tarea, la llamada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que es dependiente del Consejo General pero dotada de autonomía de gestión y cuyo titular es designado por la votación calificada de dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente. Éste órgano viene a sustituir a la Comisión de Fiscalización como entidad revisora de los informes de ingresos y gastos que los partidos deben entregar al IFE, así como de la sustanciación de las quejas en materia de finanzas partidistas. Es un cambio interesante y desde mi punto de vista, conveniente, en el sentido de que contribuye a despresurizar al Consejo y a sus integrantes, de una materia tan delicada políticamente, como es el control del dinero partidista.

Pero tampoco es que autonomice esta función fiscalizadora, dado que al ser la Unidad de Fiscalización un órgano del Consejo General, con autonomía de gestión, es cierto, pero al final y al cabo, un órgano dependiente del Consejo General, éste puede marcar las líneas generales de su actuación, verificar su funcionamiento, conocer los informes de dicha unidad, y además, es la instancia que tiene que conocer, y al fin de cuentas validar con su voto, todos los procedimientos, todas las investigaciones, todos los resultados de los asuntos que conozca Unidad de Fiscalización.

La Unidad de Fiscalización, además, es la encargada de instruir los procedimientos de fiscalización para someterlos a la consideración del Consejo General; está, desde la propia Constitución, exenta de los secretos bancarios, fiduciarios y fiscales, y por ello, es además, la vía para que los

órganos de fiscalización a los partidos políticos en las entidades federativas puedan acceder, con esa intermediación, a la información bancaria y hacendaria.

Permítanme una anécdota brevísima: hay entidades como el estado de Michoacán, donde en una reforma electoral local se pretendió dotar —de hecho se dotó a su Instituto Electoral— de atribuciones que pretendidamente rebasarían los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Es decir, en la Ley Electoral de Michoacán se dijo: al Instituto no se le pueden aplicar estos secretos. Bueno, era un buen deseo, pero absolutamente ineficaz, porque las materias bancaria y hacendaria son de competencia federal y consecuentemente está normada por criterios federales, y el hecho de que una norma local o un Congreso estatal, dotara o relevara a esta Institución de estos secretos, simple y sencillamente era robarse atribuciones que no le competían.

La ruta hoy es que los órganos electorales de los estados, a través de la Unidad de Fiscalización del IFE, soliciten la información bancaria que necesitan para fiscalizar a los partidos en el ámbito de sus competencias. Esto obliga, inevitablemente, a una muy fluida colaboración entre los órganos electorales. En el pasado, el IFE intentó suscribir una serie de convenios con los órganos de los estados para tejer una especie de red de intercambio de información en materia de fiscalización, fue un intento importante pero fallido, porque sólo se lograron, en esta cifra me quedé, suscribir 20 convenios, con lo cual había 32 órganos locales que no tenían las bases legales para intercambiar información con el IFE. De hecho, hubo estados que abiertamente se negaron a suscribir estos convenios, hoy, los convenios en virtud de esta disposición constitucional, son obligados.

Ahora se puede requerir coactivamente a particulares, es decir, personas físicas y morales, información respecto de las operaciones que realicen con los partidos políticos. Se estableció, además, un procedimiento sancionatorio especializado que puede implicar sanciones pecuniarias. ¿Se acuerdan que en el famoso caso del Consejo Coordinador Empresarial, que compró en el 2006 spots prohibidos por ley, el IFE alegó no tener dientes porque no había sanciones para poder sancionar a quien había transgredido la ley, bueno, hoy ya se tienen los procedimientos y también las sanciones.

Además, estableció un nuevo esquema de reporte financiero a los partidos políticos: se siguen teniendo que entregar informes anuales, pero ahora se establece una especie de informe preliminar trimestral, que año con año los partidos tendrán que reportarle al IFE; esto con la finalidad de tener mayores elementos para hacer cuadrar cuentas. Se establece una

especie de fiscalización preventiva a reserva de la que tendrá validez legal, será aquella que se presente en el informe anual.

Y por lo que hace a la fiscalización de las campañas también se tienen que presentar informes por las precampañas que, como ustedes saben, ahora están acotadas a un tiempo máximo establecido en la propia Constitución, equivalente a 90 días para las elecciones de Presidente y en el ámbito local de Gobernador, y de 60 días para las elecciones de legisladores federales y en el ámbito local, de legisladores y de alcaldes.

Además, los informes de campaña también tendrán que entregarse en un primer formato de manera preliminar a la mitad, más o menos, del período de la campaña; la intención es obviamente ir generando información para que el propio IFE tenga capacidad de compulsar mucho más rápida y eficaz al cabo de las campañas electorales. Hay que decir, además, que los candidatos y los partidos, con la reforma electoral, pueden recibir como sanción la pérdida de su registro al determinarse irregularidades en sus informes tanto de precampaña como de campaña, de ahí la necesidad de esta información preliminar.

Es decir, hoy en día, a media campaña, a unos días del proceso electoral, el IFE podría llegar a determinar: «se suspende el registro, se revoca el registro de determinado candidato por irregularidades en su precampaña o en la campaña». Con lo cual, se intenta paliar un problema de diseño de la fiscalización que se realizaba *ex post*, es decir —salvo algunos casos locales como el Distrito Federal, donde se hacía una fiscalización express para verificar que no se hubieran violado los topes de gasto de campaña— se hacía después, y eventualmente la detección de irregularidades y su probable sanción ocurría después. Si ustedes recuerdan, por estas fechas hace un año, se estaba terminando la fiscalización de las campañas de 2006, cuando el Congreso de la Unión, los legisladores surgidos de aquella elección, ya estaban terminando su segundo periodo ordinario de sesiones y el Presidente de la República surgido de aquella elección, estaba ya cumpliendo el quinto o el sexto mes de su mandato.

Con ese esquema algunos llegaron a alertar que la fiscalización en lugar de tener un efecto inhibitorio, llegaba a tener un efecto-demostración, para decirlo en otras palabras. Se criticó mucho el caso «Amigos de Fox», no el «Pemexgate», porque el PRI perdió la elección a Presidente de la República. Pero con el caso «Amigos de Fox» parecería que valía la pena cometer irregularidades, siempre y cuando se ganara la Presidencia o el cargo que estaba en disputa.

Hay la fiscalización establece un mecanismo combinado, *ex post*, fundamentalmente, pero también con algunos mecanismos de fiscalización *ex ante*.

Se establece un procedimiento de liquidación para los partidos que pierden el registro, ya no más partidos de la Asociación Nacionalista con personajes tristemente célebres como Riojas Santana, y por supuesto, se establece un nuevo esquema de radio y televisión.

Esto, aunque no es fiscalización en estricto sentido, la impacta, porque en el 2006, el 70 por ciento del dinero que los partidos erogaron fue por concepto de compra de publicidad, de propaganda en radio y televisión.

Hoy, el nuevo esquema, parte de la prohibición de compra de publicidad en medios electrónicos para partidos y para terceros, de la utilización de los tiempos del estado para la publicidad política federal y local y de la limitación de la propaganda gubernamental, de su prohibición en la campaña y de la despersonalización de la misma. Aunque hay algunos funcionarios públicos que todavía no lo entienden, o que no han leído la Constitución, parte de sanciones claras y cuantiosas para los infractores del modelo, incluidos los concesionarios. La posibilidad de realizar investigaciones a fondo, ahora que ya no existe el secreto bancario, fiduciario y fiscal, acaba impactando inevitablemente el futuro de la fiscalización.

Hoy, la fiscalización no digo que será más sencilla, porque hay quien ha alertado que se generarán nuevos esquemas subterráneos de financiamiento, no así la compra directa de publicidad. Pienso en aquello que algunos advertían, paradójicamente desde la propia radio y televisión —lo cual se agradece—, lo que los propios concesionarios en los noticieros, muchas veces decían «esto es horrible, la compra de publicidad no solamente limita la libertad de expresión», y todos esos rollos. Además va a generar que se compre publicidad negra subterránea, es decir, que se pague por el tratamiento en los noticieros de los políticos durante las campañas electorales. Es decir, prácticamente es de los medios, lo cual se agradece porque nos estaban avisando cuál iba a ser la nueva forma de violar la ley. Las autoridades electorales en este sentido, tendrán que estar atentas, las herramientas, hoy las tienen.

Balance de la fiscalización electoral, los desafíos por venir

La fiscalización electoral hoy está sumamente fortalecida como producto de la reforma, pero enfrenta el primer gran problema de todas las normas de nueva factura: están a prueba. Habrá que ver si las nuevas reglas electorales funcionan y cuáles son los problemas nuevos que se enfrentarán en esta materia.

Decía que hay quien habla de un nuevo mecanismo de compra de publicidad política soterrada en radio y televisión, a través del tratamiento

en noticieros. Hoy mismo las normas de la reforma electoral, más directamente el IFE como autoridad encargada de aplicarlas, se van a traducir dentro de poco al ámbito local cuando se concreten las reformas locales. Está enfrentando un desafío histórico de los nuevos sujetos obligados, es decir, grupos empresariales y concesionarios que han desatado una ofensiva mediática y legal desacatando franca y abiertamente las nuevas disposiciones de los mandatos que el IFE le ha realizado.

Esto es, simple y sencillamente —me duele decirlo—, el prolegómeno a los problemas del IFE y de los órganos estatales electorales, a la hora de fiscalizar. Hoy mismo, hay procedimientos para investigar y sancionar conductas que han violado las normas en materia de gasto y acceso a los medios, las nuevas normas. Estoy pensando en la compra de publicidad por parte de sujetos impedidos para ello, partidos y particulares, y la venta paralela porque una de las grandes virtudes de la ley, es que prohíbe la venta paralela de los espacios, no solamente de quien compra tiempos prohibidos sino también del que los vende.

El gran reto, al menos en lo inmediato, corre en dos pistas: la del legislativo, y ésta es la más inmediata obligado a legislar en algo más de un mes, de acuerdo con el resto de las normas que permitan legislar y cerrar la pinza de los ejercicios de fiscalización mediante la revisión del brazo penal y de responsabilidades administrativas de los concesionarios de radio y televisión, así como de los servidores públicos.

Falta todavía que se modifiquen el Código Penal, la Ley de Radio y Televisión y las distintas leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Todos estos sujetos, eventualmente, pueden transgredir las nuevas normas constitucionales y no tenemos un marco legal terminado.

La fecha límite para que esto ocurra es el 2 de julio próximo en virtud de la disposición constitucional del artículo 105, que impide modificaciones trascendentales a normas en materia electoral en los 90 días previos del proceso electoral. El proceso federal arranca en octubre, la fecha límite es el 2 de julio.

Y la segunda pista, la de la autoridad electoral. El buen destino de la reforma electoral y de estas normas, depende de la actuación de las autoridades electorales. Estoy convencido de que las nuevas reglas apuntan a un reforzamiento de esas instituciones, sin embargo, el buen funcionamiento de los procesos electorales, depende también de la actuación, de la actitud de la autoridad administrativa electoral, de las autoridades electorales que deben conducirse sin estridencia y apegada a derechos, es decir, sin excesos ni defectos. La autoridad debe aplicar la ley sin claudicar en su función, pero sin exagerar en la misma.

Una vez más, el IFE y los órganos electorales estatales, están frente a un reto histórico: salir bien librados de este nuevo desafío. Depende de que la receta que en el pasado fue exitosa, se preserve como máxima de la actuación futura, es decir, no ser temerario ni temeroso en la aplicación de la ley, y sancionar toda trasgresión de la misma. En ello, con esto concluyo, nos va la gran apuesta democrática que significó la reforma electoral del año pasado.

Muchas gracias.

DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

Dr. Miguel Carbonell Sánchez

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Autónoma de México



Comisión Estatal Electoral Nuevo León
4 de julio de 2008

Introducción

El 20 de julio de 2007 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional de la mayor trascendencia. Debido al constante flujo de reformas constitucionales, existe una cierta tendencia a la trivialización de los cambios que se le hacen a la Carta Magna. No es para menos, dada la experiencia histórica de las últimas décadas, la cual nos demuestra que muchas de las reformas realizadas han sido meramente nominales o de fachada, sin que de ellas hayan derivado cambios importantes para la vida de los habitantes de México.

Creo que no sería exagerado decir que la reforma constitucional del 20 de julio de 2007, por medio de la cual se introduce un segundo párrafo en el artículo sexto constitucional, rompe con el patrón que se acaba de mencionar, puesto que constituye una reforma que puede calificarse como histórica, en el sentido de que a partir de ella habrá un antes y un después en la materia que pretende regular.

Hasta antes de la citada reforma, la referencia constitucional sobre el derecho a la información era bastante escueta. Se limitaba a una frase introducida durante la llamada Reforma Política de 1977 al texto del artículo sexto; su contenido señalaba de forma breve y quizá hasta enigmática que: «El derecho a la información será garantizado por el Estado».

Lo importante es señalar que a partir del año 2002 se comienzan a emitir una serie de leyes a nivel federal y estatal que, con esa única base constitucional, regulan el derecho de toda persona para acceder a la información que se encuentre en poder del estado mexicano, es decir, el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Aunque no se suele reconocer, lo cierto es que el surgimiento de las leyes de transparencia en todo el territorio nacional supuso una verdadera «reforma estructural», puesto que vino a reconfigurar los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades. La

ciudadanía aprendió poco a poco que se podía dirigir a cualquier autoridad del país para solicitarle la información que fuera de su interés y que la autoridad le tenía que contestar dentro de un plazo razonable. Las autoridades también entraron en un proceso no menor de cambio y de aprendizaje: tuvieron que cambiar la mentalidad de muchos funcionarios públicos acostumbrados a operar bajo la lógica del secreto, que de pronto veían sus salarios y sus prestaciones publicados en internet.

Ahora bien, pese a los muchos beneficios que arrojó el proceso de regulación legislativa, el desarrollo institucional y el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de sus titulares, lo cierto es que se produjeron fenómenos de gran «asincronía» entre las distintas entidades federativas¹. Los requisitos para solicitar información, los conceptos de información reservada y confidencial, los tiempos de respuesta de la autoridad, los costos de reproducción de documentos y la compleja ruta hermenéutica del derecho realizada por autoridades administrativas y judiciales, variaban notablemente a lo largo del país. Era necesario igualar las condiciones de ejercicio del derecho fundamental a la información, si es que en verdad se trataba de un derecho fundamental.

Es en este contexto que surge la reforma que estamos analizando, cuyos primeros impulsos provinieron de distintos gobernadores de entidades federativas a cargo de los principales partidos políticos nacionales. Es decir, el origen de la reforma tuvo un signo claramente federalista, lo que no suele ser frecuente en la historia constitucional de México, acostumbrada durante muchos años a ver que los cambios nacían siempre desde el centro de la República.

Con todo lo interesante que puede ser el estudio de las fuentes próximas y remotas de la reforma constitucional en materia de transparencia, creo que lo más importante es su contenido y, sobre todo, las consecuencias que de ella van a derivar hacia adelante. ¿Qué panorama de exigencias jurídicas, administrativas y de políticas públicas se nos abre a partir de la reforma? ¿Qué deben hacer cada uno de los actores involucrados en la compleja y delicada tarea de hacer realidad el nuevo texto constitucional? ¿Qué debemos mantener y qué debemos cambiar de lo que actualmente tenemos en materia de acceso a la información y transparencia? La respuesta a tales interrogantes se encuentra, en buena medida, en los ensayos que integran la presente obra colectiva; en las páginas que siguen me limitaré a ofrecer algunos comentarios sobre ciertos aspectos generales de la reforma mencionada.

1 Ver López Ayllón, Sergio y Marván Laborde, María –coordinadores–, *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE, IFAI, 2007.

Autoridades reguladoras y autoridades obligadas

El encabezado del nuevo párrafo segundo del artículo 6 constitucional se refiere a las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, que son las que se rigen por las bases y principios de las siete nuevas fracciones del mismo párrafo, a fin de hacer todo lo necesario para que se haga realidad el ejercicio de derecho de acceso a la información.

Por primera vez la Constitución menciona expresamente al «Derecho de acceso a la información», que es una especie del genérico derecho a la información. De esta manera se incorpora un nuevo derecho fundamental a nuestro sistema constitucional. Tal como está redactado el encabezado del nuevo párrafo, puede decirse que sus siete fracciones desarrollan el «mínimo» que debe contener cualquier regulación legislativa, práctica administrativa o política pública en materia de transparencia; en otras palabras, las «bases y principios» que enumera el párrafo segundo son susceptibles de ensancharse tanto como sea posible por parte de las autoridades competentes. De hecho, dichas autoridades están obligadas, en la medida de sus posibilidades, a proteger con la mayor amplitud el derecho de acceso a la información.

La fracción I contiene tres cuestiones importantes: la primera es la definición de las autoridades obligadas por el derecho de acceso; la segunda se refiere a la información que se considere como reservada; y la tercera tiene que ver con el principio de máxima publicidad. La primera de esas cuestiones se analizará brevemente enseguida. Las otras dos serán objeto de un comentario en el apartado siguiente.

La fracción I nos ofrece cuatro distintos tipos de agentes públicos, los cuales operan o cubren los tres niveles de gobierno que existen en México; la Constitución se refiere a la publicidad de la información que esté en posesión de cualquier: a) autoridad; b) entidad; c) órgano; y d) organismo. Los tres niveles de gobierno que cita la misma fracción son el federal, el estatal y el municipal.

Respecto de estas definiciones cabe hacer al menos dos comentarios. Por un lado, creo que con los cuatro términos empleados por la Constitución para definir a todos los agentes públicos del estado mexicano no se excluye a ningún tipo de organización, con independencia de la modalidad administrativa o del nombre con que operen. Esto deja fuera de toda duda la obligación completa y total de otorgar información que tienen organismos como el INFONAVIT o las figuras de los fideicomisos públicos, en los mismos términos que las demás autoridades o entes del estado mexicano.

Por otra parte, al lector atento del nuevo contenido constitucional no se le habrá escapado el hecho de que el encabezado habla de unas autoridades y la fracción I de otras; o mejor dicho, en la fracción aparece un nivel de gobierno que no está en el encabezado: el municipio. ¿Qué razón habría para ese trato diferenciado en dos enunciados que parecen ser tan semejantes? La duda legítima y razonable surge a partir un contexto determinado: el de la discusión sobre el alcance de la facultad de los municipios para emitir sus propios reglamentos en materia de transparencia. ¿Existe dicha facultad? ¿Está reconocida en la Constitución? ¿Podría decirse que el texto del nuevo encabezado del párrafo segundo, al omitir la mención sobre el municipio acepta que no tiene competencias reguladoras en la materia?

Desde mi punto de vista el municipio sí puede expedir reglamentos en materia de acceso a la información y transparencia, con fundamento en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, según la cual los ayuntamientos están facultados para expedir reglamentos, entre otras cuestiones, en materia de organización de la administración pública municipal. Desde luego, dichos reglamentos deben estar sujetos al principio jerárquico respecto de las leyes estatales de acceso a la información, por lo que no podrán ir más allá de lo que ellas dispongan².

Pasemos ahora a los demás aspectos previstos por la fracción I.

Máxima publicidad y reserva temporal

La fracción I del nuevo párrafo segundo establece claramente una regla de carácter general: toda la información en posesión de las autoridades y entes del estado mexicano es pública. Ahora bien, crea simultáneamente una excepción y nos indica el criterio hermenéutico que debe seguir el sujeto aplicador para determinar si la excepción está o no justificada.

La excepción a la publicidad de la información se produce cuando existen razones de interés público que justifiquen su reserva temporal. Es decir, también en este caso se trata de información sujeta al principio de publicidad, pero existen razones suficientes para no darla a conocer en el momento en el que se genera o en el momento en que es solicitada. Dichas razones, dice la fracción I, deben ser «de interés público en los términos que fijen las leyes».

2 Sobre este tema y, en general, sobre la relación entre la ley y el reglamento, puede verse Carbonell, Miguel, «Notas sobre los límites de los reglamentos del Poder Ejecutivo Federal en el derecho mexicano», *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, número 20, México, 1996, pp. 65-83.

Existe, en consecuencia, una reserva de ley en materia de información clasificada: solamente la ley –y ninguna otra fuente del derecho– puede determinar qué debe entenderse por información reservada y cuales son los supuestos en que se puede proceder a dicha clasificación. Las razones de interés público se oponen a las razones de interés privado o de interés particular. Esto significa que no será justificable reservar temporalmente una cierta información pública solamente para cuidar o tutelar un interés particular –que puede ser sin duda legítimo–; las causas deberán suponer una afectación real y objetiva que vaya más allá de las personas directamente involucradas y se conecten con intereses colectivos o universalizables.

Respecto de la regla del principio de máxima publicidad enunciada en la última frase de la fracción I, vale la pena apuntar que se trata de una suerte de canon hermenéutico; es decir, el intérprete tendrá siempre que observar como guía de su exégesis el principio de publicidad o incluso más: el de la máxima publicidad. En caso de que decida no seguir ese principio tendrá que «derrotarlo» argumentativamente, ofreciendo las razones de interés público –en caso de que se trate de información que debe ser clasificada como reservada– o bien demostrando que se trata de datos que afectan a la vida privada de las personas o de datos personales –cuestiones que están tuteladas en la fracción II del párrafo que estamos analizando, a cuyo contenido nos referiremos enseguida–

Vida privada y datos personales

La fracción II del decreto de reforma que estamos comentando se refiere a la protección que el legislador le debe dar a la «vida privada» y a los «datos personales». Cabría preguntarse, a la luz de la redacción que contiene el texto constitucional, si podemos decir que existe un derecho fundamental a la vida privada, o un derecho a la intimidad o a la privacidad, como se le denomina en otros países. Me parece que a partir de la lectura solamente del artículo 6 la respuesta debe ser negativa, ya que lo que establece la Constitución no es directamente un derecho, sino un mandato al legislador para que sea la ley la que proteja los bienes jurídicos que consisten en la vida privada y los datos personales. Es decir, se crea algo así como una «garantía institucional» de la que el legislador no puede desentenderse, puesto que así se lo ordena la Constitución. Pero la extensión de dicha garantía institucional o bien jurídico constitucionalmente protegido –es decir, los «términos y excepciones» que menciona la fracción II– quedan a disposición del legislador. Sin embargo, a partir del nuevo párrafo segundo

del artículo 16 de la propia Carta Magna, no cabe duda que se constitucionaliza el derecho fundamental a la protección de los datos personales –y de la intimidad como objeto de dicho derecho–

Lo cierto es que a partir de la entrada en vigor de la reforma el legislador federal y locales deberán regular con la mayor extensión posible lo relativo a la protección de la vida privada y de los datos personales.

Respecto de los datos personales puede plantearse una cuestión interesante, consistente en preguntarse quién es el sujeto al que el legislador puede obligar a tomar medidas para alcanzar su protección. En otras palabras, ¿La protección de los datos personales que ordena la Constitución, opera solamente frente a las autoridades o también frente a los particulares? La respuesta que se le dé a este interrogante puede cambiar radicalmente el ámbito de protección de los datos personales, sobre todo si se tiene en cuenta la gran cantidad de este tipo de datos que tienen en sus manos los particulares.

Si aplicamos la conocida máxima jurídica de acuerdo con la cual «Donde el legislador no distingue el intérprete no puede distinguir», deberíamos afirmar que la protección ordenada por la Constitución es de carácter general, sin excepción alguna por cuanto hace al poseedor de los datos, por lo que el legislador deberá hacerse cargo de regular la tenencia y utilización de datos personales en manos de particulares.

Si se está de acuerdo en que la anterior es la interpretación correcta de la fracción II y de sus alcances, entonces surge una duda de la mayor trascendencia: ¿el manejo, supervisión y protección de los datos personales que se encuentran en manos de particulares debe ser competencia de los actuales institutos o comisiones de acceso a la información o será necesario crear una autoridad específica para atender este tema? Desde luego, la experiencia de derecho comparado permitiría sostener la pertinencia de esta última opción. Muchos países tienen autoridades encargadas exclusivamente de la protección de datos personales –así sucede en los países de Europa–. Se trata de una cuestión que, en su momento, el legislador mexicano deberá resolver de la manera que considere que es más adecuada.

El ámbito de tutela que se genera a partir de considerar a la intimidad como un bien jurídico constitucionalmente protegido no es fácil de determinar; puede ser muy variable de país en país, y desde luego no es algo estático en el tiempo, sino que puede ir evolucionando de forma importante³. Además, ese ámbito protegido puede ser más o menos amplio

3 Un tratamiento más detenido del derecho a la intimidad se encuentra en Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª edición, México, Porrúa, CNDH, UNAM; 2006, pp. 450 y

según se trate de personas públicas o privadas, e incluso si, dentro de las primeras, se trata de personajes con relevancia pública o de personas que ostentan cargos públicos. En este último supuesto el ámbito personal de privacidad es especialmente reducido.

Conforme se ha ido desarrollando, el derecho a la intimidad ha transitado de la protección de una esfera de soledad a la determinación de un ámbito protegido en las relaciones sociales⁴. Por ejemplo, el derecho a la intimidad comprende la posibilidad de que una persona conozca, acceda y tenga control sobre las informaciones que le conciernen, tanto a ella como a sus familiares⁵, dando lugar a lo que algunos autores han llamado el «derecho a la autodeterminación informativa», que a su vez guarda estrecha relación con la protección de datos personales.

En México la jurisprudencia no se ha detenido a explorar el derecho a la intimidad o el derecho a la vida privada con la misma extensión que se puede observar en otros países. Sin embargo, recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte ha emitido una tesis jurisprudencial aislada, derivada del amparo directo en revisión 402/2007 –resuelto por mayoría de tres votos el 23 de mayo de 2007– en la que se afirma lo siguiente: «...el derecho a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen; así, este derecho deriva de la dignidad de la persona e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás. Existe una serie de derechos destinados a la protección de la vida privada, entre ellos el del honor, que es un bien objetivo que permite que alguien sea merecedor de estimación y confianza en el medio social donde se desenvuelve y, por ello, cuando se vulnera dicho bien, también se afectan la consideración y estima que los demás le profesan, tanto en el ámbito social como en el privado. En esa tesitura, se concluye que cuando se lesiona el honor de alguien con una manifestación o expresión maliciosa, se afecta su vida privada»⁶.

En cualquier caso, lo cierto es que reforma constitucional que estamos analizando añade dos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos y ordena al legislador a emitir las reglas concretas de tutela de los mismos, incluyendo la previsión de los órganos competentes para exigir su respeto.

siguientes.

4 Pérez Luño, Antonio E., «Dilemas actuales de la protección de la intimidad», en Sauca, José María (editor), Problemas actuales de los derechos fundamentales, Madrid, Universidad Carlos III, BOE, 1994, p. 314.

5 Idem, p. 315.

6 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, julio de 2007, p. 272.

Interés, justificación y gratuidad

La fracción III del nuevo párrafo segundo del artículo 6 constitucional contiene tres cuestiones relevantes sobre las que vale la pena detenerse brevemente: a) la prohibición de exigir que se justifique algún interés o la utilización que se le dará a una cierta información; b) la gratuidad en el acceso a la información pública; y c) la gratuidad en el acceso a los datos personales y en la rectificación de éstos.

A partir de su entrada en vigor, la citada fracción III establece con claridad que cuando se solicite cualquier información no se tendrá que acreditar interés alguno o justificar su utilización. Debemos entender la exigencia de dicha fracción en un sentido amplio; es decir, para que la autoridad esté obligada a contestar basta con que le llegue la solicitud. No podrá exigir ningún otro requisito para dar respuesta a una petición informativa. La siguiente fracción, a la que haremos referencia enseguida, señala algunas características que deben tener los procedimientos de acceso y de revisión. Es importante señalar que la ausencia del requisito de acreditar la personalidad jurídica o el interés para pedir la información es congruente con el carácter de derecho fundamental, y por tanto universal, que tiene el derecho a la información.

La no exigencia de algún requisito, más que el de ser persona y solicitar la información, permite alejarse de fenómenos inhibitorios, los cuales podrían darse en el caso de solicitudes de información sobre temas delicados como por ejemplo los relacionados con la seguridad pública o con presuntos actos de corrupción. Si en estos casos le pedimos al solicitante que proporcione copia de su identificación oficial y un domicilio para recibir notificaciones, lo más seguro es que le generaremos un cierto temor en el ejercicio de su derecho fundamental a la información. Con ello se producirían efectos indeseables que minarían en la práctica la supervisión ciudadana del quehacer gubernamental, lo cual también es uno de los propósitos de la transparencia.

Hay otros dos aspectos relevantes del contenido de la fracción III que vale la pena al menos anotar. El primero se refiere al alcance que le debemos dar al concepto de «gratuidad» que contempla el precepto mencionado. Me parece que las interpretaciones posibles son dos: a) o bien se entiende el término en su más absoluta literalidad y se llega a la conclusión de que lo que ordena la Constitución es que no se cobre ni un peso ni un centavo a los solicitantes de información; o b) se entiende que lo que resulta gratuito es el «acceso» a la información pero no la «reproducción» de la misma; si hubiera necesidad de sacar fotocopias o entregar

discos compactos con información, sí se podría desplazar el costo de esos materiales al solicitante. Como es obvio, las consecuencias de adoptar una u otra interpretación son bastante notables, incluso en términos de la carga presupuestal que deberían soportar los órganos públicos en ciertos casos, sobre todo si se adopta la primera de las interpretaciones enunciadas.

En este contexto, lo más acertado parece ser adoptar la segunda de las dos interpretaciones posibles, de forma que el cobro de alguna cantidad de dinero al solicitante se haga solamente en el caso de que la reproducción de la información solicitada así lo amerite. Dicho costo de reproducción deberá ajustarse a lo que cueste precisamente dicha reproducción, sin que pueda exceder del costo de los materiales en los que asiente la información. En el caso de las copias certificadas, habría que entender que la certificación no podría generar costos adicionales, ya que entonces se podría inhibir indebidamente el ejercicio amplio y completo del derecho de acceso a la información.

La última cuestión que merece la pena ser apuntada respecto a la fracción III que estamos analizando consiste en la facultad de que cualquier persona acceda a sus datos personales o a la rectificación de estos. Quizá hubiera hecho falta añadir la facultad del titular de los datos personales de solicitar también su cancelación, que es una parte importante del derecho a la «autodeterminación informativa», del que se desprende en parte la tutela de los datos personales. El alcance que en este supuesto le debemos dar al mandato constitucional de que no se debe acreditar interés alguno es más restringido que cuando se trata simplemente de solicitar información. En el supuesto del acceso a los datos personales se deberá acreditar, como es obvio, que el solicitante del acceso o la rectificación es el titular de los mismos. Para el caso de la solicitud de rectificación se deberá acompañar algún elemento que acredite la pertinencia de la misma, pues de otro modo pueden darse solicitudes que tengan por objeto alterar ilegalmente el contenido de una base de datos.

Procedimientos y órganos

La fracción IV del nuevo párrafo segundo del artículo 6 constitucional se refiere a la existencia de mecanismos de acceso a la información y de procedimientos expeditos de revisión. Se trata, en términos generales, de la infraestructura institucional necesaria para hacer realidad en la práctica el derecho de acceso a la información.

El texto constitucional, en buena hora, no se limita a enunciar la existencia de tales mecanismos y procedimientos, sino que precisa algunas de sus

características y los rasgos más importantes que deben ser observados en su funcionamiento. En efecto, la fracción IV nos indica que tanto los mecanismos de acceso como los procedimientos de revisión deberán ser «expeditos». La Constitución ya contenía un concepto parecido desde antes de la reforma del 20 de julio de 2007; el artículo 17 párrafo segundo de la Carta Magna indica que «Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla...». Creo que podemos tomar algunos elementos que se suelen utilizar para la interpretación del artículo 17 y aplicarlos ahora a lo que dispone el artículo 6 constitucional.

Por ejemplo, en materia de acceso a la justicia se acepta que ese derecho no se satisface por el hecho de que algún recurso jurisdiccional esté previsto en la legislación del estado, sino que ese recurso debe ser efectivo en orden a la protección de los derechos –lo mismo podría decirse de los procedimientos de revisión, en materia de derecho de acceso a la información–.

El mandato de que los procedimientos de revisión sean expeditos puede, en vista de lo que se acaba de decir, equipararse a lo que se conoce como el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, es decir, el derecho a que los órganos de revisión competentes resuelvan los asuntos que se les planteen dentro de los plazos que establezca la ley. El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es el reflejo constitucional de la conocida máxima según la cual «Justicia retardada no es justicia», es decir, que si una sentencia o resolución llega fuera de tiempo en realidad no sirve para nada. Para ser eficaz, el ejercicio de la jurisdicción debe ser tan rápido como lo permitan los derechos procesales de los justiciables.

Desde luego, el legislador debe atender puntualmente también el mandato constitucional y construir desde la propia norma legal un sistema que impida excesivas dilaciones en la resolución de los procedimientos de acceso a la información y/o de revisión. Por lo tanto, el legislador no es libre para configurar plazos excesivos, sino que tiene que hacer un ejercicio de razonabilidad al momento de diseñar los correspondientes procedimientos, tomando el cuenta el mandato constitucional de la fracción IV del artículo 6.

La segunda frase de la fracción IV que estamos analizando se refiere a ciertas cualidades que deberán tener los órganos u organismos que conozcan de los procedimientos de revisión. Concretamente, el texto constitucional menciona cinco cuestiones, en virtud de las cuales dichos órganos u organismos deberán: a) ser especializados; b) ser imparciales; c) tener autonomía operativa; d) tener autonomía de gestión; y e) tener autonomía de decisión.

El requisito de la especialización significa que los órganos u organismos no podrán tener competencias distintas a las que tengan directa relación con el derecho de acceso a la información. No se permitirá la regulación existente

en alguna entidad federativa que le daba facultades de revisión a un tribunal en materia electoral, mezclando dos cuestiones que no tienen casi ninguna relación, como lo son la electoral y la de transparencia.

La imparcialidad de los órganos debe ser interpretada de forma semejante a lo que sucede con los tribunales. En materia judicial se utilizan tanto el término de imparcialidad como el de independencia para caracterizar la posición institucional y la actuación del órgano competente para resolver un juicio. Hay diversos mecanismos institucionales que contribuyen a fortalecer la independencia del poder judicial y que, por analogía, deben ser tomados en cuenta al momento de precisar la configuración de los órganos encargados de revisar los procedimientos de acceso a la información.

La independencia y autonomía de los órganos garantes requiere de un sistema razonable de remuneraciones, de estabilidad o incluso de inamovilidad y mecanismos claros y objetivos de responsabilidad de los encargados de los mismos. Con todos esos elementos se puede construir un entramado institucional más o menos autónomo.

Las características de autonomía operativa, de gestión y de decisión, complementan el significado de la imparcialidad. Deben ser entendidas de la misma forma que se aplican para los órganos constitucionales autónomos como el IFE o la CNDH –y sus equivalentes en las entidades federativas–. En general implican que los órganos garantes en materia de transparencia deben poder desarrollar sus funciones sin guardar relaciones de subordinación jerárquica con ningún órgano administrativo.

Archivos

El acceso efectivo y expedito a la información que está en posesión de todos los entes públicos del Estado mexicano requiere de una base material que no puede hallarse más que en los archivos públicos. Es decir, si queremos garantizar de forma efectiva, en la práctica, el acceso a la información debemos hacernos cargo de que necesitamos un sistema de archivos moderno y funcional que permita a la autoridad obligada encontrar con rapidez la información que se le solicita.

Ahora bien, es menester señalar que en el tema de archivos México tiene un enorme retraso ya que tradicionalmente se ha tratado de un tema que no ha generado mayor interés por parte de los responsables políticos. De ahí la importancia de haber incorporado a nivel constitucional el contenido de la fracción V del párrafo segundo del artículo 6, de acuerdo con la cual todos los sujetos obligados a proporcionar información deben pre-

servar sus documentos en archivos administrativos actualizados. Si este mandato se toma en serio y se invierte tiempo, esfuerzo y dinero en el sistema de archivos, es seguro que no solamente mejorará el acceso a la información, sino muchos otros procedimientos de gestión administrativa que también se verán beneficiados por un buen manejo archivístico.

El legislador tendrá que precisar, quizá en una legislación específica en materia de archivos, las obligaciones y tareas específicas que se derivan del mandato de la fracción V. Por ejemplo, tendrá que indicarse por vía legislativa o reglamentaria lo que implica el concepto de «actualización» de los archivos, precisando el periodo de tiempo en que dicha actualización debe llevarse a cabo.

Otro tema que suscita el contenido de la fracción V se refiere a los «indicadores de gestión». El reto en este aspecto es no tanto el de poner este tipo de indicadores a disposición de los interesados a través de medios electrónicos, sino el de generarlos. Es decir, lo primero que hay que hacer es ser capaces de identificar cuáles son los indicadores de gestión pertinentes para cada dependencia. Desde luego, tales indicadores serán muy variables dependiendo de las tareas que cada área u organismo desarrolla. Podrían extraerse de los grandes documentos programáticos que deben generarse dentro de la administración pública del Estado mexicano, tanto a nivel federal como local. Me refiero sobre todo al Plan Nacional de Desarrollo y a los correspondientes planes estatales.

Debe repararse en el hecho de que la misma fracción V enuncia a continuación de los indicadores de gestión la obligación que tienen los sujetos obligados para informar sobre el ejercicio de los recursos públicos que ejercen. Esta cercanía entre uno y otro concepto no es gratuita. Los indicadores de gestión deben ir anudados al ejercicio del gasto público. Pero en sentido inverso, también podemos afirmar que el ejercicio del gasto deberá proyectarse en la satisfacción y cumplimiento de los indicadores.

En todo caso conviene advertir sobre el enorme reto que la fracción V proyecta sobre los sujetos obligados: el de generar los indicadores de gestión, el de informar sobre el uso de los recursos públicos y el de poner toda esa información en medios electrónicos.

Información de particulares

Ya se ha mencionado el carácter fuertemente patrimonialista con que el Estado mexicano fue dirigido durante mucho tiempo –un fenómeno que, quizá en menor proporción, sigue desde luego existiendo–. Una de sus

consecuencias más evidentes era el manejo discrecional de la asignación de recursos públicos, ya sea de carácter económico o de otro tipo –licencias, concesiones, compras gubernamentales, privilegios y preferencias de toda especie–.

Por eso es que tiene sentido dejar en claro, como lo hace la fracción VI del nuevo párrafo segundo del artículo 6 constitucional, que la información relativa a recursos públicos entregados por el estado a particulares también debe ser objeto del derecho de acceso a la información. Es importante comprender que cuando la Constitución se refiere a «recursos públicos» no se está limitando a los recursos económicos, sino que pueden ser de otro tipo, como ya se ha mencionado.

El propósito de la fracción VI es transparentar las relaciones entre los órganos públicos y los particulares, a fin de inhibir la posible comisión de conductas indebidas o de actos de corrupción. En parte esto se expresa con la conocida máxima de que «la información sigue al dinero público», es decir, con la idea de que no importa si un recurso público es ejercido directamente por el Estado o por los particulares, ya que de todas formas debe ser transparentado y/o auditado.

Ahora bien, en sentido estricto lo que está haciendo el texto de la fracción VI es ordenarle al legislador que detalle la forma o manera en que se podrá tener acceso a tal información.

Sanciones

Si se reconoce la importancia de que cualquier disposición constitucional en materia de derechos fundamentales esté apoyada por un correspondiente entramado legislativo de sanciones para el caso de que se viole lo ordenado por la Carta Magna, seguramente se estará también comprendiendo la importancia de la fracción VIII del párrafo segundo del artículo 6 constitucional. En rigor, lo que contiene dicha fracción es un mandato al legislador, a fin de que prevea: a) las conductas que están obligados a realizar los aplicadores prácticos de todo el régimen jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública; y b) las sanciones que corresponde aplicar a quienes no observen dichas conductas.

Para realizar lo anterior el legislador cuenta con un margen legítimo de apreciación y de configuración. Dentro de ese espacio el legislador debe elegir si las leyes de transparencia tienen que incluir un capítulo en el que se detallen las sanciones aplicables o si tal previsión es objeto de un reenvío legislativo a otras normas legales –por ejemplo a las leyes de

responsabilidades de los funcionarios públicos-. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, lo más correcto es contar con una regulación lo más comprensiva posible dentro de un único cuerpo legislativo, evitando en consecuencia las remisiones a otras fuentes del derecho⁷. En vista de lo dicho, sería adecuado que las propias leyes de transparencia establecieran el catálogo completo de conductas y el correspondiente catálogo de sanciones.

El régimen de sanciones que ordena la fracción VII forma parte de lo que los teóricos del derecho administrativo llaman «derecho administrativo sancionador»⁸.

Entre los expertos en el tema parece haber un cierto consenso acerca del hecho de que los principios del derecho penal son aplicables, en términos generales, al derecho administrativo sancionador. Además, así parece haberlo entendido la jurisprudencia de nuestros tribunales federales; al respecto puede citarse, entre otras, la siguiente tesis jurisprudencial:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.

La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley -nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege-, que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación. Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco⁹.

7 Sobre este tema puede verse, Carbonell, Miguel, «Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas» en Carbonell, Miguel y Pedroza, Susana -coordinadores-, Elementos de técnica legislativa, 3ª edición, México, Porrúa, UNAM, 2004, pp. 273-288.

8 La referencia clásica es el libro de Nieto, Alejandro, Derecho administrativo sancionador, 4ª edición, Madrid, Tecnos, 2005.

9 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Septiembre de 2001, Tesis: 2a. CLXXXVIII, 2001, página 718.

Ahora bien, ¿Cuáles son los principios que el legislador está obligado a tomar en cuenta al diseñar el sistema de sanciones que menciona la fracción VII que estamos comentando? Al menos debe tomar en cuenta los principios señalados, de forma expresa o implícita, en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional¹⁰, es decir, los principios de: a) reserva de ley; b) taxatividad; c) proporcionalidad; y d) prohibición de analogía.

Artículos transitorios

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007 contiene tres artículos transitorios, de los cuales son interesantes para el tema del presente ensayo los dos últimos, ya que el primero se limita a señalar –siguiendo lo que es casi una regla en este tipo de reformas– que el correspondiente decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Los artículos transitorios segundo y tercero tienen mayor interés puesto que tratan sobre aspectos esenciales para el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información. El primero de ellos establece un plazo de un año para que las leyes federales y locales en la materia sean reformadas a fin de adecuarlas al nuevo marco constitucional o bien se emitan leyes completamente nuevas –lo que quizá sería más adecuado, en vista de las profundas implicaciones que la reforma constitucional comporta–.

El artículo tercero transitorio se refiere a la obligación de todos los niveles de gobierno para que cuenten con sistemas electrónicos –remotos– para el acceso a la información. Dicha obligación se extiende a todos los municipios que tengan más de 70 mil habitantes y a todas las demarcaciones territoriales del Distrito Federal –las llamadas delegaciones políticas–.

La posibilidad de solicitar información y recibir las correspondientes respuestas a través de medios remotos como el internet, es una de las claves para el éxito del derecho fundamental de acceso a la información.

El propio artículo tercero señala un plazo adecuado para que se cumpla con dicha obligación: dos años a partir de la entrada en vigor de la reforma. Es decir, la fecha límite para que se de cumplimiento a lo ordenado por el artículo transitorio es el 21 de julio del año 2009. Si para tal fecha no se han creado las herramientas tecnológicas necesarias para ejercer de forma remota el derecho de acceso a la información, se estará violando el texto constitucional por omisión, ya sea por omisión legislativa, por omisión administrativa o por ambas.

¹⁰ Como se sabe, el texto de dicho párrafo es el siguiente: «En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata».

REFORMA EN MATERIA ELECTORAL Y FEDERALISMO

Lic. Javier Santiago Castillo

Catedrático de la Universidad Autónoma
Metropolitana Iztapalapa

Comisión Estatal Electoral Nuevo León
29 de agosto de 2008



Buenas tardes. Debo confesar que me siento un poco incómodo ante tantas atenciones que me han brindado desde antes de llegar a estas tierras.

Recuerdo que desde hace diez años no visitaba estos rumbos, también recuerdo el papel que ha jugado esta entidad federativa, y esta ciudad en particular, en el desarrollo de nuestro país, no sólo del estado, como vanguardia en el proceso de industrialización. En pláticas con los amigos recuerdo que Nuevo León fue valuarte de la República liberal, en primer lugar, y posteriormente de la República en contra de la intervención francesa, aquí se forjó parte del Ejército que le dio la puntilla al imperio francés en Querétaro, con el General Orejón a la cabeza, claro.

En primer lugar, quiero hacer una brevísima reflexión sobre la lógica de las reformas electorales de 1977 a 2007 ¿por qué razón? sólo para ubicar el sentido de la reforma última 2007- 2008. En 1977, el sistema se abre dando la oportunidad de que existan nuevas opciones partidarias que tuvieran alguna posibilidad de competir, todavía no de ganar, sólo de competir.

Para 1987 se presenta otro paquete relevante de reformas electorales: se mejoran las condiciones de la competencia por una razón: se establece por primera ocasión en el País el financiamiento directo a los partidos políticos, el fenómeno electoral de 1988 no hubiera sido igual sin esta reforma, porque ahora sí, como diría la filósofa María Félix, «el dinero no es lo más importante en la vida, pero cómo ayuda a mantener tranquilos los nervios.» Entonces, los recursos que los partidos opositores tuvieron en el año de 1987, me refiero al Frente Democrático Nacional, permitió tener mejores condiciones para la competencia, el PAN rechazó el financiamiento en ese año.

Para 1990, cuando nace el IFE, el objetivo fundamental es la confiabilidad en el proceso electoral, que la ciudadanía tenga confianza en el proceso electoral, pero todavía sin que la autoridad, el gobierno pierda el control de los procesos electorales. Para 1993, mejoran las condiciones de

la competencia, se mejora el asunto de las prerrogativas, pero sigue todavía el control sobre los organismos electorales.

En 1994, viene la ciudadanización del IFE, que tiene un contexto político complejo, no olvidemos que el levantamiento armado chiapaneco, el 1º de enero de 1994, creó un ambiente de gran inquietud, de incertidumbre en el país. Los que ya peinamos canas, recordaremos que, al menos personalmente, fue impactante cuando el subcomandante Marcos giró las órdenes a todas las columnas guerrilleras de marchar a la ciudad de México, entonces uno decía ¿cuáles? o sea, mediáticamente fue un éxito este tipo de planteamientos, pero sí se creó un ambiente de incertidumbre entre la ciudadanía y en el ámbito electoral para el proceso electoral federal de 1994, también la tensión fue grande en los organismos de carácter electoral.

Ya en 1996, hay un objetivo fundamental: mejorar las condiciones de competencia a través de la ampliación del financiamiento público directo, donde se estableció la fórmula de financiamiento vigente hasta hace muy poco, y esta fórmula permitió al Partido hegemónico, todavía en ese momento, tener recursos financieros sin depender necesariamente de las arcas del estado, pero también significa el inicio del distanciamiento de este partido de los recursos públicos con el fin de financiar las campañas políticas.

Quiero hacer un paréntesis, porque a veces piensa que uno es exageradamente crítico, pero si alguien tiene alguna duda respecto a estas afirmaciones, puede recurrir a las memorias de Gonzalo N. Santos, al cual nadie puede acusar de ser anti-sistémico, donde relata cómo se organizaban las elecciones en esos tiempos: en la prisión ponían a los presos a marcar las boletas, a hacer los paquetes electorales, se hacía el paquete electoral paralelo y luego se robaban el original y lo sustituían por el que se había elaborado en la prisión; entonces, creo que el mérito de Gonzalo N. Santos, es haber contribuido a la historia de este país diciendo cómo se procesaban ciertos fenómenos políticos.

Para 2007 nuevamente es la equidad en la competencia lo que de alguna manera propicia de forma relevante la reforma electoral, nada más que en las reformas anteriores, haciendo excepción de la del 77 y 94, donde había elementos de crisis política que indujeron a la reforma electoral. En 2007, creo que es por primera vez en que, derivado de una crisis político-electoral, de lo que se da en la elección de 2006, en que nos lleva como país, lleva a las instituciones a buscar una reforma electoral que regule la equidad en la competencia para evitar futuros conflictos.

Ese es el objetivo fundamental que se plantea la reforma electoral. No voy a hacer una reflexión global de la reforma, sino me voy a referir

a un aspecto particular: la incidencia entre la reforma federal en materia electoral, la reforma a la Constitución, y, en segundo lugar, al COFIPE, y cómo incide este fenómeno en los procesos electorales locales, y también en el funcionamiento de las autoridades y de los propios partidos en las entidades federativas del país.

Entonces, en síntesis, son varios los aspectos a través de los cuales se busca controlar estos fenómenos: la participación de actores no autorizados en el proceso electoral; eliminar o limitar la «guerra sucia» que tiene que ver fundamentalmente con la propaganda. Debemos reconocer que las autoridades electorales perdieron legitimidad en el proceso electoral del 2006, a grado tal que hace un mes, más o menos, una de las últimas encuestas de Mitofsky, señalan que entre el 30 y el 36 por ciento de los encuestados, creen que hubo fraude electoral en 2006, entonces, este asunto es que si un tercio de los ciudadanos encuestados piensan eso, creo que hay un elemento de legitimidad en las autoridades electorales que no debemos hacer menos.

Pero esto también llevó a que un sector del electorado, de los ciudadanos, de la población, considerara ilegítima la elección presidencial y en consecuencia al Presidente electo. Entonces en ese fenómeno, o en las circunstancias que rodean la reforma electoral, hay un aspecto importante al que me voy a referir: el que tiene que ver con cierta tendencia de centralización que se da en la reforma electoral para concentrar en las autoridades federales una serie de atribuciones, mermando atribuciones de las autoridades electorales locales. Yo anticiparía que en una República Federal como la nuestra, o en los sistemas federales, existen dos maneras en la distribución de atribuciones: exclusivas o concurrentes, atribuciones exclusivas de la federación y de los estados, o de las entidades federadas, o atribuciones concurrentes, de ambos ámbitos.

La Suprema Corte acaba de resolver un asunto muy polémico, no voy a entrar a la discusión del asunto, pero hay una cuestión jurídica muy relevante: reconoce la posibilidad de una entidad federativa de legislar en materia de salud, la discusión se ha centrado en la cuestión de carácter penal, y eso es lo más polémico, pero en cuestiones de salud es constitucional que las entidades federativas legislen en esta materia como una atribución concurrente de la federación y de los propios estados.

Y aquí la pregunta es ¿Por qué en materia electoral no seguir por esta ruta? Ahora, dentro del proceso de reforma en materia electoral, el aspecto más relevante donde hay una centralización de atribuciones es en los tiempos de radio y televisión.

Pero no sólo en eso, también en cuestiones de fiscalización de partidos y candidatos, de liquidación de las obligaciones de los partidos políticos por pérdida de registro en el calendario electoral, en la organización electoral, en la propaganda personalizada de funcionarios públicos y en las precampañas. Estos son los aspectos en que la reforma federal incide de manera particular en las atribuciones de las instituciones locales; en algunos casos, creo que incide positivamente, en otros casos se da este proceso de centralización de atribuciones en la autoridad federal.

El tiempo del estado en radio y televisión es el aspecto más relevante. Lo primero es que el IFE es único administrador, el IFE atenderá las quejas en la materia, los partidos políticos, precandidatos, candidatos, personas físicas o morales no podrán contratar tiempos, y los institutos locales deberán solicitar los tiempos al IFE y el IFE resolverá lo conducente, dice textual la ley.

Ahora, es el IFE único administrador. Hay una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la Ley Electoral de Guerrero porque en este caso el Congreso del Estado de Guerrero, aprobó que el Instituto Electoral Estatal de esa entidad federativa, tenga la atribución de distribuir tiempos en los medios de comunicación propiedad del gobierno del estado, esta decisión del Congreso local fue impugnada a través de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal resolvió que no es atribución del Instituto Estatal llevar a cabo esta administración porque es una atribución exclusiva del Instituto Federal Electoral.

A pesar del sentido de la resolución, desde mi punto de vista se abre una ventana de oportunidad para futuras reformas que creo que hay que empujar. ¿En qué sentido? en que además se verían beneficiados los partidos políticos a nivel local, en que los institutos locales estatales tengan atribución para regular estos tiempos en las campañas locales y en las precampañas, lo cual les puede dar más tiempo a los propios partidos políticos, o sea, ahora sí, como dicen los abogados, a contrario *sensu*, en sentido contrario, interpretando esta resolución en sentido contrario, podemos buscar algún beneficio futuro para los partidos políticos y también para las autoridades electorales estatales, que recuperarán una atribución de administrar parte de los tiempos. La excepción es el Distrito Federal, porque en el Distrito Federal el Gobierno local no es propietario de ningún medio de comunicación, apenas anda haciendo sus *pininos* con la televisión.

El otro problema que se ve en el segundo punto respecto a la atención de las quejas en la materia de medios de comunicación en que el IFE es

la única autoridad, existe el grave riesgo de que el IFE sea rebasado por la gran cantidad de quejas que se presenten a violaciones en esta materia, y además aquí habría algo que me parece de sentido común, tengo algún amigo que sabe mucho de derecho, yo soy un aventurero en estos mares, como ya escucharon yo soy politólogo, y dice: «es que el derecho es mucho sentido común ¿No sería de sentido común que si un presidente municipal, un regidor, un diputado local, viola la normatividad, fuera la institución local a donde se presentara la queja respectiva». El IFE va a tener que conocer las quejas de los funcionarios a cualquier nivel, y si el IFE se ve rebasado por la cantidad de impugnaciones, hay riesgo de afectar su legitimidad. Me parece que aquí el asunto de las atribuciones concurrentes nuevamente está sobre la mesa, y creo que nuevamente serían benéficas para las instituciones electorales que estarían en mejores condiciones de desahogar todas las quejas que se presentaran.

Hay un problema respecto a la solicitud que hacen las instituciones electorales locales al IFE sobre los tiempos. Es un asunto de competencia que tampoco está resuelto y no tendría por qué estar resuelto en la Constitución, pero no está resuelto tampoco en el COFIPE; tengo presente el caso de San Luis Potosí en el que es el Consejo General quien aprueba los tiempos, la pauta y se la envía al IFE, el Consejo General, en el caso de San Luis Potosí, que seguramente será el caso de diversas entidades del país, es la autoridad máxima, y acuerdan una pauta y el IFE puede resolver algo diferente, pero además esta atribución del IFE para resolver no está ni siquiera en la ley, está en el Reglamento de Radio y Televisión, o sea, en un reglamento, una entidad autónoma va a contravenir una disposición, o puede llegar a contravenir una disposición de un organismo constitucional autónomo de una entidad federativa. Me parece que aquí hay un choque en el ámbito de las competencias que no está resuelto y que puede dar lugar a conflictos ¿Qué va a hacer un Consejo General de una entidad federativa cuando el IFE tome una decisión distinta a su solicitud? pues se va a presentar un conflicto, una tensión de carácter político, entonces, ese es un aspecto también relevante.

El tipo de distribución que tiene que realizarse: los 48 minutos son en cada estación de radio y televisión; pero aquí hay un detalle de carácter técnico, en que el horario de la transmisión es de las 06:00 a las 24:00 horas, pero hay una excepción en el caso de las estaciones de radio o de televisión que operen menos de este tiempo, entonces las transmisiones tendrán que hacerse entre las 06:00 y las 12:00 horas y después de las 18:00 a las 24:00 horas, en la lógica de buscar los mejores horarios para la transmisión de los mensajes políticos.

Para las precampañas federales, los partidos contarán con 18 minutos diarios en cada estación de radio y televisión para los partidos políticos, y para las campañas federales contarán con 41 minutos en cada estación de radio y televisión, para todos los partidos políticos.

Ahora, durante las campañas y precampañas electorales federales, hay un detalle de carácter técnico, el tiempo tiene que convertirse a mensajes, la unidad de medida son mensajes, pero además esta unidad de medida es variable porque hay mensajes de 30 segundos, de un minuto y de dos minutos, y la distribución —aquí hay una cuestión relevante porque la reforma electoral sí ha llevado, definitivamente, a que se estandaricen los criterios de distribución de los distintos tipos de prerrogativas o de financiamiento— 30 y 70 por ciento, o sea, 30 igualitario, 70 proporcional, así es en dinero, en los tiempos, en las prerrogativas para actividades específicas de investigación, editoriales, de difusión, 30-70 por ciento, esto es una regla que ya estandariza todas las prerrogativas que el estado otorga a los partidos políticos.

Ahora, aquí en las campañas locales concurrentes se tomarán 15 minutos diarios de cada estación de cobertura local para atender las necesidades de las elecciones locales, aquí hay un pequeño problema que también no está definido en el COFIPE ¿Cuánto tiempo se va a otorgar para las precampañas? Se les pasó, es un detalle técnico pero no está definido, está definido el tiempo para las campañas locales, pero el tiempo para las precampañas locales no está definido aún.

Las autoridades locales propondrán la pauta al Comité de Radio y Televisión del IFE y éste decidirá. Aquí también hay otro problema de atribuciones: quien va a decidir es el Comité de Radio y Televisión del IFE, no va a decidir siquiera el Consejo General, es una instancia técnica la que va a decidir el asunto de las pautas propuestas por las instituciones de carácter local. Ahora, cada partido político tiene la libertad, del tiempo que le corresponde, de asignar los propios tiempos a las campañas locales, ahí, cada partido decidirá cuánto le va a dedicar a las campañas de carácter local.

Los estados que tienen elecciones concurrentes también enfrentan un pequeño problema: el tiempo para las autoridades electorales. Aquí el tiempo es según la disposición, ahora sí, como diría el rancharo «¿Pos ahí lo que sobre ¿no?» será para las autoridades electorales. ¿Con qué fin? para difundir sus objetivos institucionales, promover el voto, la capacitación electoral, o sea, para todas estas actividades, y el tiempo que sobre después de la distribución que se realice, creo que este asunto en las

elecciones concurrentes, no está resuelto todavía de una manera clara y equitativa para las entidades federativas.

Luego, viene el asunto de las elecciones no concurrentes, las elecciones locales no concurrentes. Nuevamente enfrentamos que el IFE va a administrar estos tiempos, las autoridades locales dispondrán de los 12 minutos para precampañas en cada estación de radio y televisión, y los partidos políticos van a disponer de 36 minutos para la época de campañas, y estos 36 minutos se van a repartir 30 por ciento igualitario, 70 por ciento proporcional; y como ya decíamos, la pauta será aprobada por el Comité de Radio y Televisión.

Aquí hay una ventaja para las entidades: cuando haya dificultad, sobre todo en los estados donde existen partidos de carácter local, donde el número de partidos es más amplio, más que los ocho que tienen registro federal, el IFE podrá proporcionar tiempo extra a las autoridades electorales para cumplir con las prerrogativas de los tiempos a que tienen acceso y que le otorga el estado, entonces, la situación que se presenta es que hay un desequilibrio entre las entidades que tienen elecciones concurrentes y las que no tienen elecciones concurrentes; están en mejores condiciones las instituciones o los estados en que no hay elecciones concurrentes, cuando hay elecciones concurrentes, el mercado está «apretado», diríamos, hay muchos participantes y el tiempo a distribuir, es finito y esto crea problemas que pueden complicar la actividad operativa de las instituciones electorales.

Lo relevante es el planteamiento de que las estaciones de radio no podrán comercializar el tiempo no asignado por el IFE, es lo que los abogados llaman una norma defectuosa, no dice qué se va a hacer con ese tiempo, no dice que lo pueda utilizar el IFE, lo puedan utilizar las autoridades electorales. En mi experiencia personal, como dice el refrán popular: «a lo chino»; el tiempo no utilizado por los partidos políticos, la institución electoral pues la utilizaba, tampoco había disposición de ley, pero creo que la administración única del IFE de los tiempos, las autoridades locales no van a poder utilizarlos. Creo que aquí se puede plantear que en el Reglamento del IFE de Radio y Televisión se incluyera que cuando fueran elecciones locales, este tiempo se le adjudicará a las autoridades electorales locales, porque en esto hay un debate que se dio en el propio Consejo General del IFE, si el propio IFE tenía atribuciones para elaborar un Reglamento sobre Radio y Televisión en los términos que está, hubo el debate, pero ahora sí, como la «Puerta de Alcalá», el reglamento ahí está, entonces, ya no es factible, porque además ya se pasó el tiempo para la impugnación, echar

para atrás el Reglamento, pero se puede modificar y desde el interior del país se puede plantear una modificación para que quede claro que estos tiempos pudieran ser administrados por las autoridades locales para sus propios fines.

El otro asunto relevante: la fiscalización. Soy de la opinión que el nombramiento del Contralor por parte de la Cámara de Diputados no me parece adecuado, rompe con la lógica funcional administrativa que las Contralorías tienen en la administración pública mexicana. Porque estas entidades son un instrumento de coadyuvancia para el titular de la institución para vigilar cómo se aplican los recursos, para vigilar a la administración y en último caso para aplicar una sanción. Desde mi punto de vista —ranchero, por no ser jurisconsulto— me parece que esto podría haberse resuelto vía una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades, pero también hay preguntas políticas en el aire ¿Por qué el IFE sí? en el IFE sí nombra al Contralor la Cámara de Diputados ¿Por qué en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no? ¿Por qué en la Comisión de Derechos Humanos no? ¿Por qué el Banco de México no? ¿Por qué todo el resto de los organismos autónomos no? Creo que aquí la pregunta no es por qué el IFE sí, sino por qué los otros no, y creo que podríamos entender las razones porque no están claras en las exposiciones de motivos para la creación de estas unidades de Contraloría interna.

Hay un órgano de fiscalización que se crea prácticamente autónomo dentro de un organismo autónomo, me parece una paradoja difícil de resolver porque no depende estructuralmente de nadie, ahora, si se pone uno a interpretar el COFIPE, —con una interpretación de esas media forzadas— pudiera suponer, dadas las atribuciones que tiene el Secretario Ejecutivo de coordinar a todos los órganos técnicos de la Institución, que pudiera tener alguna relación con el Secretario Ejecutivo. Pero la responsabilidad que tiene éste órgano de fiscalización es informar periódicamente a los Consejeros; ahora hay un detalle de carácter legal—técnico que se les fue, en la aprobación de los dictámenes de fiscalización el COFIPE dice: el Consejo General aprobará los dictámenes presentados por esta unidad de Fiscalización, no dice aprobará en su caso los dictámenes, que es una fórmula de redacción jurídica recurrida para decir el máximo órgano de dirección tiene la atribución de aprobar o no; entonces, es un detalle técnico que si nos vamos a la interpretación gramatical, puede crear algún tipo de dificultad.

Y en el otro aspecto, me parece positiva la coordinación en materia de fiscalización entre las entidades federativas y el IFE, lo que me parece

técnicamente no pertinente es que esta coordinación se dé a través del órgano de fiscalización, no intervienen —además es el que realiza los convenios con las autoridades locales— el Consejo General, el Presidente de la Institución, el Secretario Ejecutivo, a reserva de revisar los Reglamentos que se acaban de aprobar y no hubo oportunidad de buscar en el Reglamento a ver cómo había quedado esta situación.

Entonces, está bien la coordinación, pero la manera en que se está planteando, genera dificultades en el ámbito de atribuciones internas del propio IFE, entre el Consejo General, el Presidente, el Secretario Ejecutivo, y esta unidad de fiscalización. En el pasado, a principios de 2006, había entre 20 y 25 autoridades electorales locales que tenían firmados convenios con el IFE para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ahora es obligatorio. Eso sí es positivo.

Partidos y candidatos

¿Cómo incide la reforma en partidos y candidatos? Se confirma el asunto de que los partidos están constituidos por ciudadanos, quedan en el artículo 116 constitucional estas reglas; tampoco pueden intervenir las organizaciones gremiales, o con objeto social diferente, o sea que la Asociación Revolucionaria de Boleros no podrá formar un partido político ¿por qué? porque tiene un objetivo y un fin gremial definido. El IFE acaba de negar el registro a una organización que pretendió ser Partido Político que venía de un sindicato de albañiles —no lo digo peyorativamente, honroso trabajo, yo soy incapaz de construir una barda derecha— aprovechando el control corporativo del sindicato, se pretendió constituir un partido político y les fue negado el registro. Me parece positivo, y que también esté prohibida la afiliación corporativa.

Y aquí hay un pequeño detalle: el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de las comunidades indígenas, pero sólo para los estados. En la reforma constitucional no quedó este derecho para los partidos a nivel federal, quedó incluido en el COFIPE, pero no en la Constitución. Entonces ahí hay una pequeña diferencia. Creo que el asunto fue un olvido porque se suprimió del artículo 41, pero no se suprimió del artículo 116, porque en la discusión del Senado se planteó que se suprimiera este aspecto para que quedara regulado en las leyes respectivas, pero quedó como obligación para las entidades federativas y no quedó como obligación federal constitucionalmente, aunque sí en la legislación secundaria.

El siguiente aspecto tiene también algunas circunstancias complejas: la liquidación de las obligaciones de los partidos políticos, derivados de la pérdida de registro, obviamente los partidos con registro de carácter federal. La ley establece y ya lo establecía, que la Junta General Ejecutiva era la responsable de emitir la declaratoria de pérdida de registro, el Partido tiene que designar un interventor, para liquidar las obligaciones del partido, este interventor emite un aviso de liquidación que se tiene que publicar en el Diario Oficial de la Federación y, siguiendo la lógica correcta de los derechos en el caso de México, primero se determinan las obligaciones laborales y fiscales, como si fuera una empresa en quiebra, luego los proveedores y acreedores. Primero se les pagan las deudas a los trabajadores, su liquidación conforme a la ley, luego los créditos fiscales, y por último a los proveedores y acreedores, si queda dinero, o sea, que si no alcanzan los recursos o los bienes, se pueden quedar nada más en el pago a los trabajadores, pudiera llegarse a dar el caso. Y además, este interventor también tiene la responsabilidad de determinar el monto de los recursos y el valor de los bienes.

Tiene que elaborar un informe que aprobará el Consejo General del IFE y los sobrantes serán adjudicados a la Federación pero aquí está la incompatibilidad de atribuciones: los partidos políticos reciben financiamiento público federal y financiamiento público estatal, ante las entidades federativas —no se cuál vaya a ser la reacción— pero cómo se va a dilucidar, a diferenciar qué fue con financiamiento público federal y qué fue con financiamiento público local. Aquí se presenta también una situación en el ámbito de competencias y atribuciones de las instituciones electorales federales y locales, que no está resuelta.

Creo que se puede resolver de una manera sencilla: estableciendo un porcentaje —haciendo primeramente un cálculo del financiamiento público federal y local por entidad federativa y qué porcentaje representa cada entidad federativa del total— para en caso de liquidación de un partido, ya esté definido el porcentaje que le pudiera tocar al gobierno de la entidad federativa. Pero es un asunto que va a causar algún tipo de polémica.

El calendario electoral

Aquí hay una cuestión política relevante: los calendarios electorales son resultado de correlaciones de fuerzas políticas concretas, en determinado momento, en determinada coyuntura política o histórica, no son resultados o no han sido resultados de decisiones de carácter burocrático. Entonces

hay un énfasis en reunir todas las elecciones en un sólo día, en una sola fecha, en un sólo año, creo que esta tendencia centralizadora ha ganado terreno y creo que también se olvida que somos un país diverso, heterogéneo.

Como de repente ando ocioso, leyendo ahí una biografía sobre Vladimir Putin, me enteré que en Rusia, lo que queda de la ex Unión Soviética como Rusia, como la Federación Rusa, hay 196 nacionalidades, hay 196 idiomas. Entonces yo reflexionaba sobre México: si como nacionalidades con diferencias culturales, con tradiciones históricas distintas, somos muchos menos, pero tenemos 60 lenguas indígenas reconocidas como idiomas; no somos Rusia, pero sí somos un país complejo y además con historias y tradiciones distintas, no es lo mismo Yucatán que Nuevo León, no es lo mismo Michoacán que Oaxaca, Veracruz o *chilangolandia*. Los calendarios electorales tienen que ver hasta con tradiciones culturales. Yo quisiera ver que cuando está la Feria de la ciudad haya elecciones. Hace un par de semanas estuve en San Luis Potosí, y hasta las gallinas dejaron de poner huevos porque era la feria, era la fiesta en San Luis. Yo quería completar una exposición que iba a hacer y el Centro de Negocios estaba cerrado, quise encontrar un café-internet y no estaba abierto ninguno.

En la lógica de pretender ahorros —si nos metemos a los cálculos financieros no hay tales— la posibilidad de que las autoridades electorales de los estados soliciten al IFE organizar las elecciones no disminuye los costos. Por experiencia sabemos que el IFE vende caro su amor aventurero, bastante caro: las listas nominales, las asesorías para la cartografía, la credencialización. Y por eso largas, profundas y a veces no tersas discusiones se tienen con la autoridad electoral federal.

Hay una razón muy simple que luego se olvida: las escalas salariales son distintas a nivel federal que a nivel local, eso también hace que los costos de las elecciones, la organización estatal sea mucho más barata que a nivel federal; eso es un elemento que no se toma en cuenta, o más bien, hay un afán por centralizar en la clase política federal. Además fue abrumadoramente aprobada esta tendencia, creo que hay un paso ahí, pero además creo que se olvida que la organización de las elecciones federales es una función estatal a través del IFE. La Constitución dice claramente: organización de las elecciones federales, pero la organización de las elecciones estatales o locales, es una función estatal que cumplen los organismos locales, nada más que en el artículo 116 constitucional no está redactado de esta manera, pero la función estatal de organizar las elecciones corresponde a dos ámbitos de competencia, el federal y el local. Esto

definitivamente no es un asunto de carácter menor sino relevante, si bien en algunos casos, en algunos estados de la República, ha habido algún tipo de retroceso porque los gobernadores han cobrado una fuerza muy importante para distanciarse del centro. Creo que la lógica de transformación democrática del país no debe encaminarse por el rumbo de la centralización, sino tiene que darse una descentralización con atribuciones concurrentes.

En el tema fiscal mencioné como ejemplo el de salud pero en el fiscal hay buenos jaloneos, ahora se está buscando centralizar en materia penal, dado el ambiente y la situación de delincuencia y de violencia que existe en el país. Yo tengo mis dudas, y en materia electoral definitivamente no comparto esta tendencia centralizadora.

Luego viene el asunto de la propaganda personalizada de funcionarios públicos. Toda propaganda difundida por un ente público debe tener fines educativos, de orientación social, no incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personal de cualquier servidor público, aunque resulta que de repente hay algunos que se consiguen un doble para los spots televisivos, pero ya los retiraron.

Aquí hay toda una discusión de carácter constitucional. El IFE elaboró un reglamento para regular el artículo 134 constitucional ante la ausencia de una Ley; el Congreso ha sido omiso en elaborar la ley reglamentaria del artículo 134, también fue discusión intensa, pero ganó la postura de que el IFE sí tenía atribución para reglamentar el artículo 134 constitucional. Es un asunto que he reflexionado, además lo he conversado con distintas personas y mi conclusión es que el IFE no tiene atribución para reglamentar de manera directa el artículo 134 constitucional, bueno, ningún artículo de la Constitución de manera directa.

Y creo que es parte de los tropezones del proceso de democratización del país, ante la omisión legislativa, además no tiene ninguna sanción en nuestro país al no elaborar el Congreso la ley respectiva, pues el IFE intenta suplirlo, y en esta suplencia se viola la legalidad, y creo que el predominio de la ley tiene que ir por delante y que cada instancia, cada autoridad, debe asumir la responsabilidad de sus actos o de sus omisiones. El Congreso Federal debería de haber asumido la responsabilidad de su omisión, pero en este camino, si las autoridades responsables de la aplicación de la Ley la van a violar, creo que no es una ruta que nos lleve por buen camino.

Hay riesgos para el proceso democrático

Un último aspecto en la propaganda personalizada, aunque sea reiterativo, son las quejas sobre esta materia, o sea, el IFE nada más que principie el

proceso electoral, va a estar lleno de quejas y metido en un problema por este afán centralizador de las atribuciones.

Las precampañas. En las precampañas, independientemente de las cuestiones específicas de carácter técnico, hay un elemento fundamental: las precampañas eran, hasta antes de la reforma electoral, actos privados, actos de ciudadanos en que los partidos no tenían nada que ver, en que las autoridades tenían poco que ver y cuando intervenían, a veces, los Tribunales les rebotaban sus decisiones, a veces no. Era un terreno sumamente pantanoso el de las precampañas, y aunque se avanzó un poco para que dejaran de ser actos de carácter particular, ahora son responsables los candidatos y los partidos de estas actividades, y de entregar cuentas e informes financieros del origen de los recursos de las precampañas.

Hay dos aspectos que detienen o detuvieron la evolución para que las precampañas se convirtieran en actos de partido, y es el asunto de que hay aportaciones de simpatizantes para las precampañas y hay tiempos de radio y televisión para las precampañas, si bien es cierto, prácticamente sólo había un partido que realizaba precampañas, el PRD, en lugar de terminar con una ventaja, porque esa fue la lectura, la ventaja que tenía un partido por iniciar su difusión anticipadamente y alguno de los precandidatos salía candidato, en lugar de limitar esto, pues lo abrieron, ahora, todos los partidos podrán tener acceso a radio y televisión, a financiamiento de simpatizantes para las precampañas. Entonces, me parece que esto sí dificulta de manera importante la evolución positiva de la reglamentación en esta materia.

¿Es positivo fijar tiempos para las precampañas? sí, pero la verdad me parece un exceso que el límite sea hasta dos terceras partes de los tiempos de campaña, creo que es excesivo el tiempo de la precampaña, debería de ser máximo un 20 por ciento del tiempo de campaña, un 25 por ciento del tiempo de campaña, y ya exageradamente y siendo muy generoso, pues un 30 por ciento, pero hasta los dos tercios me parece un exceso.

Además ¿cuál es el fenómeno? el fenómeno mediático y propagandístico. Hay una saturación para los ciudadanos de propaganda electoral; las ciudades, los caminos, los cerros están llenos de imágenes, de mensajes de carácter político, pero la ciudadanía se satura de esta carga mediática, que además, puede tener resultados negativos. Creo que estamos próximos a un abstencionismo relevante en estas intermedias, y este aspecto, la propaganda, no ayuda a motivar al ciudadano a ir a votar ante la saturación. Si bien es cierto, los partidos políticos ya no podrán comprar tiempos

en radio y televisión, estará muy reglamentada y limitada la publicidad, limitada a cierto tiempo, lo cual no significa que vayan a ser pobres los tiempos, hay, creo que generosidad en los tiempos en que los partidos podrán hacer uso de la radio y la televisión. Pero el tiempo, incluyendo las precampañas, puede ser muy largo y esto puede tener resultados adversos a lo que se buscó en un inicio.

A manera de conclusión, inicié señalando el sentido de las reformas, los objetivos que buscaba, y, desde mi perspectiva estrictamente personal, la designación de los nuevos Consejeros. Lo digo independientemente de quien hubiera llegado. Y las reformas legales no han resuelto las causas del conflicto político-electoral que se dio en 2006; creo que este conflicto está ahí incubándose, tomando fuerza y veremos cómo aflora en las elecciones presidenciales de 2012. Conste que no quiero ser *ave de mal agüero*, aunque tengo una historia de ser apocalíptico, el problema es que a veces le atina uno a estas cuestiones de carácter apocalíptico, pero creo que ese es el gran reto: si la clase política de nuestro país es responsable, después de las elecciones de 2009 estará haciendo una revisión a la normatividad electoral en el sentido del ámbito de atribuciones que tenga la autoridad federal y las autoridades locales, y del asunto de las precampañas.

En el aspecto de Radio y Televisión, parece ser que no han resistido la presión de los medios de comunicación, principalmente las televisoras. La reforma a la Ley de Radio y Televisión está en el congelador legislativo y no se ve que vaya a avanzar antes de la elección de 2009, pero si hay responsabilidad, creo que tendrá que haber una nueva reforma después de la elección.

Hay un autor, Colin Crouch que tiene un libro que se llama *Posdemocracia*, —espero llegue a ser un clásico— en éste hace una crítica muy ácida a la clase política en general. Dice que el problema fundamental de la clase política es que no deja de mirarse a sí misma, y para ser responsables hay que observar, hay que mirar y hay que sentir qué piensan los ciudadanos, qué piensa la ciudadanía.

Muchas gracias, muy amables.

REFLEXIONES SOBRE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

Ciclo de Conferencias 2008

Con un tiraje de 1000 ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de febrero del 2011 en los talleres de Impresos Tecnográficos, S.A de C.V, Porfirio Díaz 524 sur, Monterrey, Nuevo León, México

COMISION ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Director de Capacitación Electoral
Lic. Javier López Mejía

Jefe de Planes, Programas y Material Didáctico
Lic. Rodolfo A. Hernández de Anda

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Analista de Planes, Programas y Material Didáctico (Redactor)
Lic. Yolanda Jiménez Salazar

Edición y Corrección de Estilo
Arnulfo Vigil

DISEÑO Y FORMACIÓN

Jefe de la Unidad de Comunicación Social
Mtro. Arturo Cota Olmos

Jefe de Promoción e Imagen
Lic. Rosa Guadalupe Tovar Ramírez

Diseño Editorial
Lic. Margarita Treviño Guajardo

Jefe de Prensa
Lic. Liliana González Rangel

Transcripción de Texto
Lic. Eira Deyanira Agustin Caballero

TIPOGRAFÍA

Benton Gothic (Bold, Medium, Light)
Times (Itálica, Bold)
Modern No. 20

**COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN**

CEE



Avenida Madero 1420 poniente, Colonia Centro
Monterrey, N.L., México

www.ceenl.mx