

Temas selectos de
Derecho Electoral



Informe de labores de funcionarios públicos y la garantía de equidad en las contiendas

Oswaldo Chacón Rojas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**Informe de labores de
funcionarios públicos
y la garantía de equidad
en las contiendas**

Oswaldo CHACÓN ROJAS

350.412 Chacón Rojas, Oswaldo.

Ch313i

Informe de labores de funcionarios públicos y la garantía de equidad en las contiendas / Oswaldo Chacón Rojas. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

75 pp.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 33)

ISBN 978-607-708-133-3

1. Rendición de cuentas. 2. Rendición de cuentas – Administración pública. 3. Informe de labores. 4. Acceso a radio y televisión. I. Título. II. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

DR. 2013 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-133-3

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

PRESENTACIÓN

En las democracias representativas, en las que los ciudadanos delegan a sus representantes el poder de decidir en su nombre, es necesario que los gobernantes rindan cuentas y justifiquen sus acciones ante los gobernados. El modelo de representación contemporáneo crea una necesidad de reciprocidad entre los actos de gobierno y los intereses de los ciudadanos.

La teoría política considera que la rendición de cuentas, para ser efectiva, debe contener al menos tres elementos: la información (que presentan los gobernantes para dar cuenta de sus actos y decisiones), la justificación (que los gobernantes expliquen los porqués de sus actos y decisiones) y la posibilidad de castigo o recompensa (para que los ciudadanos puedan decidir si los gobernantes deben seguir en sus puestos). Muchos académicos consideran que la única manera en la que los ciudadanos pueden controlar al gobierno es la capacidad de los electores de quitar a sus representantes.

En México, el presidente y la mayoría de los gobernadores de las entidades federativas tienen la obligación de presentar un informe de gobierno; los demás servidores públicos tienen derecho a hacer uso de este mecanismo. La legislación no establece normas que regulen el contenido y la manera de presentación de un informe, sin embargo, permite su promoción y fija normas para limitar su difusión. Ante ese panorama teórico-legal, el doctor Chacón plantea tres preguntas importantes para el sistema político mexicano: ¿tienen sentido los informes de labores cuando existe la prohibición de

reelección a los cargos públicos?, ¿deberían regularse los informes y cuáles deberían ser los criterios? y ¿qué acciones deberían implementarse para evitar el abuso y la simulación de sus presentaciones? El trabajo que se entrega al lector en este volumen de Temas selectos de Derecho Electoral busca respuestas para esas preguntas.

En cuanto a la primera pregunta, Oswaldo Chacón destaca que los sistemas en los que la reelección no está permitida anulan el control electoral, debido a la falta de incentivos. Sin embargo, después de analizar a detalle el caso mexicano, el autor llega a la conclusión de que los informes de labores son justificados, ya que muchos políticos salientes buscan postularse inmediatamente para otro cargo electivo y porque muchos votantes aplican el voto como castigo al partido político del servidor saliente.

Atendiendo la segunda cuestión, la de la regulación de los informes, el autor analiza la legislación vigente y realiza un estudio sobre algunos de los informes de labores que han llegado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (los informes de labores de legisladores del Partido Verde Ecologista de México [PVEM], el informe del senador Monreal Ávila del Partido del Trabajo [PT] y el informe del grupo parlamentario del Senado del Partido Revolucionario Institucional [PRI], entre otros). Con base en este ejercicio, Oswaldo Chacón llega a la conclusión de que el marco regulatorio es limitado y escueto. Las únicas regulaciones se refieren a la temporalidad y el ámbito geográfico de la difusión de los informes, lo que no previene su mal uso. Los informes se convierten en actos propagandísticos realizados con la finalidad de influir en los comicios, o bien son utilizados como una especie de inicio de precampañas.

Respondiendo la tercera pregunta, el doctor Chacón señala la necesidad de fortalecer la legislación relativa a los informes de labores, destacando como más urgente el establecimiento de un régimen sancionatorio que incluya a todos los servidores públicos

electos, implementación de sanciones eficaces, determinación de reglas de fiscalización de los gastos erogados y precisar las reglas del contenido de los informes.

Según el autor, las regulaciones sugeridas permitirían asegurar de mejor manera la equidad de la contienda, evitar las estrategias de simulación y el uso de informes de labores como “alternativa a las prohibiciones de compra de publicidad en radio y televisión con fines electorales derivadas de la reforma constitucional electoral de 2007”.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

INFORME DE LABORES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA GARANTÍA DE EQUIDAD EN LAS CONTIENDAS

Oswaldo Chacón Rojas

SUMARIO: I. Introducción; II. Democracia y rendición de cuentas; III. Rendición de cuentas, informe de actividades y control electoral; IV. ¿Son justificables los informes de labores en el contexto no reeleccionista mexicano?; V. Los informes de labores y el principio de equidad en las contiendas; VI. El marco regulatorio mexicano para el desarrollo de los informes de labores; VII. Apuntes para fortalecer la garantía de equidad frente a actos de simulación; VIII. Conclusiones, IX. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

La democracia no puede entenderse sin la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de su mandato. Dicha obligación se encuentra contenida en todo texto constitucional, en el cual se establecen las vías para llevarla a cabo. Uno de los mecanismos más controversiales en México son los llamados informes de actividades que los funcionarios públicos presentan a sus electores en actos masivos, que generalmente se acompañan de intensas cam-

pañas publicitarias. Estos ejercicios se han puesto de moda como alternativa a las prohibiciones de compra de publicidad en radio y televisión con fines electorales derivadas de la reforma constitucional electoral de 2007. La periodicidad y el alcance con el que se presentan, así como su alto costo, ha generado que lo que debería ser un acto republicano esté siendo visto desde distintas trincheras como supuestas amenazas a la necesaria equidad que debe regir las contiendas democráticas. En México, a efecto de resolver la suspicacia y de garantizar que el principio de equidad electoral no se vea perjudicado, debemos explicar al menos tres aspectos: si estos ejercicios resultan necesarios a pesar de que la prohibición de la reelección inmediata de cargos públicos se mantiene vigente, impidiendo que los electores sancionen el desempeño de sus servidores públicos electos, y poniendo en entredicho la utilidad de sus informes de labores; si éstos deberían regularse y cuáles deberían ser los criterios y; finalmente, qué acciones deberían implementarse para enfrentar de mejor manera el abuso y la simulación de sus presentaciones. El análisis de estos aspectos constituye el objeto de este trabajo.

II. DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Bentham afirmaba en el siglo XIX que el mayor peligro en la vida política era que el poder político fuera utilizado por “algunos gobernantes” para sus propios intereses, dejando a expensas de éste el interés del público (Colomer en Vallespín 2002, 70). Lamentablemente, las preocupaciones del filósofo liberal inglés parecen haberse materializado en las democracias contemporáneas. Aun en medio del reinado democrático actual, los políticos llegan al poder por medio de elecciones cada vez más vigiladas y abiertas, pero en muchas ocasiones no marcan la diferencia entre su interés

particular-individual y el puesto público-universal al que han accedido (esto es lo que O'Donnell [1996b] denomina *particularismo*). Esta situación constituye una de las fallas estructurales de muchas democracias, principalmente las latinoamericanas, cuya vida política está plagada de falta de correspondencia entre el ejercicio del poder y el interés general.

En principio, se supone que el modelo de representación política, que es la base de las instituciones occidentales, crea una necesaria correspondencia entre los actos del gobierno y los igualmente ponderados intereses de los ciudadanos en relación con estos actos. Esta conexión germina desde el desarrollo de las campañas mismas, en las que los políticos presentan propuestas y compromisos de gobierno que someten a la valoración y votación de los ciudadanos (Budge *et al.* 1987). Este esquema contiene los aspectos básicos de la teoría del mandato de las elecciones, en la que la plataforma ganadora (compromisos y programa electoral) se convierte en el mandato que el gobierno debe seguir.¹ Desde esta perspectiva, con las elecciones se establece un contrato entre votantes y representantes que se configura sobre la base del cumplimiento de los aspectos planteados por el político en campaña (Stimson 1999, 197-8). En ese sentido, es de esperarse que la acción del gobierno se mantenga dentro de los parámetros establecidos durante la campaña electoral y que los ciudadanos demanden a los candidatos ganadores el seguimiento de determinadas políticas. Al reconocerse este supuesto, se acepta la existencia de una especie de “contrato implícito” entre los partidos y los votantes, con el fin de reducir el espacio para el oportunismo de los representantes.

¹ Sobre referencias de los debates históricos habidos en diferentes épocas acerca de la relación entre representantes y representados, véase el libro clásico de Manin, *Los principios del gobierno representativo* (1998), el cual identifica los tres modelos en que esa discusión se ha plasmado en la realidad: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de audiencia.

El problema es que en una democracia representativa los representantes son formalmente independientes de los electores o del cuerpo electoral que los ha designado. No están ligados a mandatos ni a instrucciones expresas. En suma, se excluye toda subordinación jurídica entre representado y representante; estos últimos no son mandatarios en función del postulado de que el mandatario no representa fragmentariamente a grupos o distritos aislados, sino a la nación entera. La función representativa configura la relación entre el gobernante y los electores como un mandato libre frente al imperativo.²

Esta independencia derivada del mandato representativo, genera las condiciones para que la mayoría de los gobernantes incumpla sus promesas.³ Esto ha sido acreditado en diversos estudios (Pomper y

² El mandato popular, entendido como una autorización de la gente al gobierno para perseguir un curso político dado, tiene sus raíces en la Inglaterra del siglo XVII. En esa época, los representantes recibían “instrucciones” de sus representados (Manin 1998, 119-64). El representante operaba sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, y no como mandatario del pueblo en general (*universitas*). Se trataba de una representación de restringidos contornos, pues el representante únicamente podía operar dentro de los límites que el mandato le confería, y que venían puntualmente establecidos en los cuadernos de instrucciones, a tal grado de que el mandatario se obligaba personalmente a reparar con sus propios bienes los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, además de producirse, en ese caso, la revocación del mismo. Al final del siglo XVIII, las peticiones dejaron de ser usadas, pero su lógica fue adoptada en las democracias contemporáneas en las que la aprobación de los ciudadanos mediante el voto de los programas y promesas presentados en campaña, condiciona la actuación de los gobernantes y los obliga ante los ciudadanos.

³ Esto a pesar de que varios estudios han demostrado que los gobiernos tratan de cumplir sus promesas y que en ocasiones responden a las demandas y deseos de la opinión pública (por ejemplo, Budge *et al.* 1994). Borelli y Royed (1997) encontraron que entre 1977 y 1992, más de 287 promesas contenidas en las plataformas políticas relacionadas con el bienestar social hechas por los dos principales partidos estadounidenses fueron llevadas a cabo. Budge, Robertson y Hearl (1987) también han acreditado una gran realización de promesas de campaña en otras democracias.

Lederman 1980; Fishel 1985; Krukones 1984; y Budge y Hofferbert 1990); pero sobre todo, es observada directamente y con lastimosa frecuencia por los propios ciudadanos. Por ejemplo, los estadounidenses aún tienen muy fresco los incumplimientos de George W. Bush Jr. sobre Iraq, el déficit presupuestario, el fondo de pensiones, los servicios de salud y de energéticos, y los problemas migratorios; ni qué decir de las innumerables promesas incumplidas por Barack Obama. En España, se siguen recordando los incumplimientos de Felipe González y de José María Aznar en materia de creación de empleos. Por supuesto que México no es la excepción, sólo basta recordar el célebre compromiso de Vicente Fox de resolver el conflicto en Chiapas en 15 minutos; la reforma fiscal integral; el cacareado “milagro” mexicano de crecimiento y desarrollo en campaña; la apertura de las listas del Fobaproa; la creación de 1,350,000 empleos por año; el acuerdo migratorio con Estados Unidos, entre otros. Tampoco Felipe Calderón escapa al incumplimiento de promesas, sobre todo en materia de empleo, punto central de sus compromisos ofrecidos en campaña.

El incumplimiento de compromisos electorales es una constante. Uno se pierde ante tanta promesa acumulada. Hay muchas palabras vacías de contenido que se utilizan a menudo, sobre todo meses antes de las elecciones. Como buenos charlatanes, muchos políticos recurren con extraordinaria facilidad a las promesas vacías, a la mera retórica y los anuncios rimbombantes. En aras de obtener el apoyo de los electores, los candidatos suelen ofrecer soluciones imposibles de cumplir. Como el candidato de un cuento popular que se encontraba en un pueblo que no conocía y haciendo sus promesas de campaña prometió que iba a construir un puente en esa población; y alguien de la multitud le dijo: “¡Pero si aquí no hay ríos, señor!”, a lo que contestó que también les haría el río. Muchos suelen plantear propuestas que saben que los electores quieren escuchar, aunque tengan conocimiento de que en el gobierno esas

propuestas no son funcionales. Es decir, le dicen a la gente lo que quiere y no lo que debería escuchar, en posiciones abiertamente demagógicas. Durante las campañas hay grandes tentaciones para prometer todo, para evitar lastimar a alguien y ganar su confianza. Pero en estos casos, prometer todo equivale a prometer nada. De tal suerte, muchos políticos suelen transitar por un sendero muy estrecho que apenas separa a la retórica de la demagogia (véase Bennett 1981, acerca de los “rituales de degradación” en la política).

No existe ninguna certeza de que los gobernantes, una vez electos, actuarán en beneficio del interés público o, por lo menos, de una mayoría. Contrariamente, observamos que algunos políticos hacen un uso irresponsable del poder, sentando las bases para lo que el jurista español Alejandro Nieto (2008) denomina el desgobierno de lo público. Cuando esto sucede, los objetivos políticos se desvían, ya que entonces pasa a primer plano la satisfacción de los intereses particulares del político o partido gobernante, con el riesgo de que se disuelva el Estado de Derecho y también el Estado democrático, y todo lo público se convierta en un gigantesco botín.

La mayoría de los ciudadanos no aceptan que los políticos sean incumplidos. Si deciden apoyar promesas grandilocuentes, es porque no saben que se trata de mera retórica o de compromisos que no podrán ser cumplidos. Pero para ellos el cumplimiento de los políticos sí es importante, pues valoran ampliamente la honestidad. Basta observar la experiencia de políticos que aun cuando desarrollan programas exitosos que benefician a la mayoría de la población, gozan de poca aceptación ciudadana por su deshonestidad e irresponsabilidad (ahí está la experiencia de Bill Clinton). Los ciudadanos esperan que una vez llegando al gobierno, éstos actúen de acuerdo con sus promesas. No esperan que lo hagan de manera contraria a las expectativas programáticas que generaron en la campaña. Quieren que los gobiernos cumplan y trabajen en beneficio del interés público: para representar los intereses de la sociedad,

no los suyos propios ni los de alguna minoría a la que puedan estar vinculados o comprometidos. Es por ello que el incumplimiento de las promesas genera graves afectaciones a la democracia, como el desprestigio de los políticos, pero sobre todo, un generalizado desánimo ciudadano (Chacón 2009, 152-67).

Lo anterior ayuda a entender la importancia de la rendición de cuentas de los servidores públicos electos respecto de la legalidad de sus actuaciones, pero también sobre el grado de eficiencia y eficacia de su desempeño. La democracia no puede entenderse sin la obligación de los gobernantes a rendir cuentas de su mandato.

III. RENDICIÓN DE CUENTAS, INFORME DE ACTIVIDADES Y CONTROL ELECTORAL

La rendición de cuentas de los políticos puede realizarse por distintas vías, dependiendo del ente responsable del control o de la sanción. En principio, puede realizarse por vías horizontales o verticales, si aceptamos la *clásica* distinción planteada por O'Donnell, para quien la rendición de cuentas tiene esas dos dimensiones, que en realidad son dos caras de una misma moneda y se complementan. Para Loewenstein (1966), los controles horizontales operan dentro del aparato estatal y se subdividen en intraorgánicos (dentro del mismo órgano) e interorgánicos (entre distintos órganos). Pero para O'Donnell la rendición de cuentas horizontal tiene que ver exclusivamente con el control intraestatal, es decir:

...la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *la destitución del funcionario*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser

calificados como ilícitos [...] Se trata de un mecanismo donde los poderes que conforman el gobierno se controlan y se equilibran recíprocamente, a través de un mecanismo de mutua *responsabilidad horizontal* (O'Donnell 1998, 9).

En general, se trata de las instituciones de pesos y contrapesos, de control y fiscalización. Desde esta vía, se considera que el sistema de pesos y contrapesos tiene un impacto directo en la rendición de cuentas, al permitir que los diferentes poderes del gobierno puedan monitorearse y sancionarse el uno al otro.

Una de las figuras más comunes de control horizontal se da en el seno del propio Legislativo, mediante los comités que investigan posibles irregularidades de funcionarios públicos, cuando el Congreso inicia una audiencia en contra de alguno o cuando hace un juicio político sobre si debe remover a un ministro o un gabinete. Sin embargo, esto presenta varios inconvenientes, empezando porque difícilmente se utiliza en los sistemas presidencialistas de América Latina, pues tales procedimientos han llevado a la expulsión de solamente dos presidentes: Fernando Color de Mello en Brasil (1992) y Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993). Pero, sobre todo, implica el inconveniente de que en un juicio político no se rinda cuentas directamente al electorado y éste no participe de forma directa en la decisión de remoción; dicha responsabilidad corre a cargo exclusivamente de los diputados. Además, la realidad se ha encargado de demostrarnos que un simple conflicto de intereses entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo no es suficiente para mejorar la rendición de cuentas (Persson *et al.* 1997). Nada garantiza que los legisladores serán responsables con los votantes. Pueden presentar poco interés en la vigilancia y el “control” del cumplimiento de compromisos electorales de los políticos, pueden no estar comprometidos en el monitoreo de políticas. Asimismo, este tipo de control se complica enormemente en los

sistemas presidenciales, pues generalmente en los hechos, el poder del presidente es superior al del Legislativo, al grado que en algunos casos extremos llega a supeditarlo. En este sistema, el presidente tiene un gran margen de libertad de movimiento, para mandar o influir sobre su partido sin miedo a ser quitado del poder (Stokes 2001).⁴

Algunos autores consideran que dentro de la lógica de los mecanismos horizontales de control, los agentes de rendición de cuentas por excelencia, los que deben tener la última palabra, deberían ser las cortes judiciales.⁵ En los últimos años, las cortes han jugado un papel trascendente como institución de control. En este periodo los jueces han adquirido un papel protagónico en buena parte de los regímenes democráticos del mundo, a tal punto que se ha hablado de un traslado de la carga de la legitimación democrática de las instancias políticas a las judiciales. En especial, las cortes constitucionales han tenido una importancia significativa en los países en transición y en las democracias consolidadas (al respecto, véase Nino 1992; Linz y Stepan 1996). En México, a partir de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha jugado un papel trascendente en la resolución de casos controversiales, en la medida que ha transitado de ser un Tribunal superior de apelación a un verdadero tribunal constitucional, mientras que la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y su

⁴ Samuels y Shugart (2003, 9) argumentan que lo anterior “no implica que la representación de mandato sea imposible bajo el presidencialismo, sino que la representación de mandato ejecutivo es relativamente menos probable bajo el presidencialismo”.

⁵ En México existe un antecedente de la participación del Poder Judicial en el conocimiento del desempeño ético de los servidores públicos electos y su compromiso con los electores, con la competencia del Tribunal de Residencia, el cual conocía de juicios de honestidad y responsabilidad presentados contra éstos una vez que dejaban el cargo. El Tribunal fue creado con la Constitución de Apatzingán de 1814 (véase Chacón 2009).

fortalecimiento legislativo y jurisprudencial ha permitido resolver disputas políticas importantes, como las elecciones presidenciales de 2006. Sin embargo, no todos los autores favorecen esta tendencia del desplazamiento de la política por lo judicial. Ferejohn y Pasquino (2003) argumentan que sería inadecuado restringir la idea de responsabilidad política a la vía criminal, sería extender dicha vía a todas las acciones políticas. Implicaría una *judicialización* de los conflictos políticos que, a su vez, traería consigo una politización de los conflictos judiciales (Santos 2004). Este escenario podría afectar y desgastar innecesariamente la credibilidad de los tribunales. Una confiabilidad de por sí puesta en duda en la mayoría de los países de Latinoamérica, sobre todo en el ámbito local, que es donde la mayoría de los casos son juzgados (Magaloni 2003). Asimismo, se corre un riesgo mayor que en el caso del control parlamentario, pues en este escenario funcionarios no electos decidirían sobre la voluntad de los electores.

El control también puede llevarse a cabo por medio de agencias independientes, en el sentido de que no están sujetas al control partidario de la mayoría en ejercicio. Este tipo de agencias estatales suelen ser competentes para supervisar, controlar, rectificar o sancionar actos ilícitos de otras agencias del Estado (O'Donnell 1998.) Una propuesta tan atractiva como ésta también presenta muchos dilemas. Primeramente, al concentrar el poder de sancionar a las autoridades electas e incluso removerlas de acuerdo con las circunstancias, se corre el riesgo de crear un cuarto poder, con la peculiaridad de que no sería electo y que generalmente se encontraría al margen del esquema horizontal de cuentas. Pero aún más importante es que la imparcialidad de la actuación de estas agencias tampoco estaría garantizada. Ha habido un sinnúmero de ejemplos de su sujeción a los intereses del partido en el poder en turno. Muchas agencias son insuficientemente ajenas a las presiones políticas para ser efectivas (Moreno *et al.* 2003). Ade-

más, paradójicamente dichas agencias también pueden dificultar la rendición de cuentas.⁶

Al margen de los mecanismos horizontales de control, en los últimos años han emergido controles transnacionales. Esto tiene una explicación histórica y coyuntural, pues en los actuales tiempos de globalización las prácticas de rendición de cuentas también se han globalizado, de ahí que haya surgido una amplísima gama de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los estados nacionales. Esto es lo que Schedler (2007, 36) denomina la “tercera dimensión” de la rendición de cuentas, que no encaja fácilmente en la dicotomía controles “verticales” y “horizontales”. Considera que la lista es tan larga como variada. Desde Amnistía Internacional hasta la Corte Penal Internacional, desde el Fondo Monetario Internacional hasta el Foro Mundial Social, desde el Protocolo de Kioto hasta Greenpeace, desde el Centro Carter hasta la Organización de los Estados Americanos, etcétera. Al respecto, resulta obvio que la intervención de estos organismos ante el incumplimiento de compromisos electorales implicaría violentar abiertamente la soberanía de los estados.

Entonces, si los mecanismos tradicionales de control (horizontales) no resultan funcionales para sancionar la posible responsabilidad de los políticos ante su incumplimiento electoral, es imperativo dirigir la mirada al control directo de los ciudadanos. Después de todo, los funcionarios públicos electos tienen una responsabilidad primeramente, y ante todo, con los ciudadanos que votaron por

⁶ Al respecto, Mota Prado (2004) ha analizado la relación entre la implementación de agencias regulatorias independientes y la responsabilidad electoral, como una de las bases del régimen democrático. Argumenta que las agencias regulatorias independientes pueden afectar la *rendición de cuentas* electoral de un presidente. Enfoca su análisis al caso de Brasil, donde las reformas económicas (privatización y regulación) estuvieron acompañadas por la implementación de este tipo de agencias, las cuales no están subordinadas al presidente.

ellos. Directamente con ellos. El gobierno, en teoría, es un mero agente de la ciudadanía en las democracias. Si éste no es el caso, entonces, simplemente el gobierno no es democrático. Claro, en la democracia representativa, los ciudadanos no ejercitan autoridad directa, pero sí la delegan. El ciudadano siempre debe tener la última palabra. En palabras de John Rawls (1995, 232), la última palabra en un gobierno constitucional no corresponde al Legislativo, “ni siquiera (*sic*) al Tribunal supremo, sino a los tres poderes y sus relaciones mutuas, con un último control mediante la responsabilidad ante los ciudadanos”. Por ello aun reconociéndose las ganancias potenciales asociadas con las instituciones de rendición de cuentas horizontales, la importancia de la *accountability* vertical radica en asegurar la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder.

Después de todo, se supone que en toda democracia los ciudadanos controlan a sus representantes y, por medio de ellos, controlan a sus gobernantes. De acuerdo con Riker (1965, 31) “la democracia es una forma de gobierno en la cual los gobernantes son completamente responsables de sus actos”. Mientras que Sartori afirma que en la teoría de la representación se asocia, además de la idea de mandato y de representatividad, la idea de rendición de cuentas:

La representación política: incluye la idea de responsabilidad u obligación de los políticos de rendir cuentas no sólo ante el representado, sino también cumplir con una función eficiente y con una conducta honesta (Sartori 1992, 230-6).

Desde la perspectiva de Schopenhauer (1999), sin que los gobernantes y los opositores sean llamados a rendir cuentas de su propia actuación no puede existir ninguna democracia que etimológicamente pueda significar poder del *pueblo*.

A esta posibilidad de que los políticos se sujeten al control de los ciudadanos y rindan cuentas es a lo que se le conoce como

accountability.⁷ Se parte del supuesto de que los políticos son *accountables* si los ciudadanos pueden distinguir entre gobiernos representativos y no representativos, y pueden sancionarlos apropiadamente, manteniendo en sus puestos a aquellos que se comportaron adecuadamente y quitando del poder a aquellos que no hayan respondido al interés público. Un mecanismo de *accountability* será de este modo, en palabras de O'Donnell (2002, 112-38), “un mapa de los resultados de las acciones de los funcionarios públicos para que los ciudadanos puedan sancionarlos”.

Desde esta perspectiva se reconoce al voto como el instrumento establecido en las democracias representativas para que los ciudadanos controlen los actos de los políticos en el gobierno.⁸ En palabras de Key (1966, 76-7), “el única arma realmente efectiva de control popular en un régimen democrático es la capacidad del electorado para quitar a un partido del poder”. En teoría, las elecciones libres y justas se constituyen como el instrumento idóneo de control ciudadano sobre los gobernantes.⁹ Cuando las actuaciones de los partidos —o de los políticos considerados individualmente— son evaluadas

⁷ Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras más como responsabilidad. Según Ugalde (2002, 15), cualquier diccionario lo traduce como responsabilidad y “significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos”, pero el término tiene hoy una connotación diferente, en tanto que es usado para precisar la obligación de rendir cuenta al ciudadano. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas (Schedler 2007, 11).

⁸ Aunque en los últimos años los ciudadanos han encontrado nuevas y valiosas herramientas de control en las redes sociales, como Facebook o Twitter. En términos generales, estas propuestas se enmarcan en lo que se ha denominado como “nuevos modelos de democracia participativa”.

⁹ En este sentido resulta conveniente consultar el trabajo de Bingham Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* (2000), en el cual desarrolla una exploración sobre el papel que desempeñan las elecciones como instrumentos de control democrático.

de forma positiva por los electores, éstos volverán a decantarse por la misma opción política. Si la valoración, por el contrario, es negativa, el votante no dará su apoyo a dicha formación. Es decir, el voto puede servir como un medio de castigo total o parcial al gobernante que no cumple con las expectativas del electorado. Se trata del modelo clásico de control basado en el voto retrospectivo, en el cual el ciudadano realiza una valoración del desempeño y cumplimiento de expectativas y satisfactores del gobernante, para saber si mantiene su apoyo o lo sanciona quitándolo del poder. Al final de cada gobierno, éstos rinden cuentas al electorado por su gestión en los asuntos públicos. El electorado valora su actuación y vota en consecuencia.

Ahora bien, para el éxito de este mecanismo, el elector requiere de la información suficiente para tener la posibilidad de valorar si el gobernante es responsable de los resultados pasados. Como dice Sartori, las elecciones libres con una opinión que no es libre no significan nada: “un soberano vacío que no tiene nada que decir, sin opiniones propias, es un mero sancionador, alguien que se limita a ratificar algo, un soberano de nada” (Sartori 2007, 117). Si los votantes no pueden conocer las causas de los resultados del gobierno, establecer el umbral de la recompensa o castigo de las actuaciones pasadas llega a ser una arbitrariedad, de ahí el comentario de un ex presidente estadounidense (John F. Kennedy) en el sentido de que “la ignorancia de un elector en una democracia, perjudica la seguridad de todos” (citado por Echaiz 2004), y de Ferejohn (1990, 3) que “nada golpea más vigorosamente a la democracia que la escasez de información que la mayoría de la gente tiene acerca de la política”, o de Madison *et al.* (1994), quienes advertían que “un gobierno democrático sin información popular o la posibilidad de adquirirla, es el prólogo de una farsa o una tragedia, o quizás ambas”.

A fin de poder ejercer control democrático sobre las líneas de acción de los gobiernos, los votantes tienen que conocer míni-

mamente los tres prerequisites identificados en la obra colectiva clásica *The American Voter*, de la Universidad de Míchigan: deben estar seguros de la existencia del asunto o tema, deben tener una posición sobre el asunto, deben conocer las posiciones sobre el tema de los candidatos opositores.¹⁰ Sin embargo, generalmente se asume que los votantes no tienen suficiente información sobre el proceso político (Manin *et al.* 1999; Ferejohn 1999).

La cuestión es que si uno no sabe lo que está pasando en la política, no se puede ejercer racionalmente el control del desempeño gubernamental. Tal ignorancia también levanta dudas acerca de la democracia como medio para servir a los intereses de una mayoría. Por una parte, impide que los gobiernos democráticos reflejen la voluntad del pueblo en un sentido significativo, socavando la defensa “intrínseca” de la democracia como un gobierno que refleja las decisiones voluntarias de las masas (pueblo). De igual manera, la ignorancia ciudadana pone en peligro las razones instrumentales de la democracia como un régimen que sirve a los intereses de la mayoría, toda vez que abre potencialmente la puerta a la manipulación de los políticos (Manin *et al.* 1999, capítulos 1 y 4; véase también Stokes 2001). En efecto, la democracia representativa pone al electorado en desventaja informacional en relación con los políticos, lo que potencialmente debilita la efectividad de las elecciones como un mecanismo de responsabilidad (Zielinski 2003), pues tal y como afirmaba Maquiavelo (1992, 85, 91-2), los políticos pueden engañar a la gente porque tienen más información, porque el pueblo no puede ver directamente el comportamiento del político.

¹⁰ Somin (2004, 3) considera que estos prerequisites son insuficientes para un control significativo de la línea de acción pública. Además de la conciencia o conocimiento de la existencia de asuntos relevantes y de las posiciones del candidato sobre ellas, los votantes informados deberían tener al menos una comprensión esencial acerca de cuál de las líneas de acción disponibles tiene mayor probabilidad de que logre sus metas.

Los ciudadanos deben conocer cómo el gobierno desempeña la voluntad popular democrática para estar en condiciones de decidir libremente sobre la renovación o revocación de la confianza inicialmente otorgada (Sánchez 1995; Manin *et al.* 1999). Lo anterior implica que el éxito del modelo de rendición de cuentas vertical requiere implícitamente un cauce adecuado de información (básicamente, cómo han actuado éstos y qué resultados han obtenido) que permita a los representados conocer y enjuiciar la actuación de sus representantes, discernir cuándo deben premiar o castigar a los gobiernos. Bentham afirmaba que cuando los ciudadanos no tienen elementos para evaluar el desempeño de sus representantes, la democracia se hace agua: “¿De qué sirve renovar las asambleas, si el pueblo se limita siempre a escoger entre personas a quienes él no ha tenido manera de juzgar?”. Consideraba que

ocultar al público la conducta de sus mandatarios, es agregar la inconsecuencia a la prevaricación, y decir a los delegantes del poder: elegiréis o desecharéis a tales o cuales de vuestros diputados, sin saber por qué (Bentham 1999, 39-40 citado por Aguilar 2007, 18).¹¹

La información sobre el desempeño gubernamental constituye una condición obligada para poder efectuar cualquier ejercicio de evaluación. Bentham (1999, 44) afirmaba que si la comunidad falla al juzgar exactamente la conducta de sus gobernantes “es porque ésta es ignorante de los hechos —debido a que no posee las particularidades necesarias para formarse un buen juicio”.

¹¹ Las reflexiones de Bentham fueron sumamente vanguardistas en su tiempo, pues la demanda de transparencia en la gestión pública, su conceptualización y la reglamentación de su aplicación, son un hecho relativamente reciente (Peschard 2005; Merino 2005b). La omisión de referencias explícitas a la transparencia en la mayoría de los textos clásicos del gobierno representativo es un enigma.

Solamente en la medida en que se incrementa el conocimiento político se facilita el monitoreo ciudadano de las acciones de gobierno, pues a mayor ignorancia menos posibilidades de control del desempeño. La transparencia le proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa, contribuyendo con ello a la efectiva participación ciudadana, pues la desinformación disuade a la ciudadanía para asumir su derecho y responsabilidad de ejercer su poder. En este sentido, la información pública puede considerarse teóricamente como un prerequisite de la participación, pues quien toma parte en los asuntos públicos debe estar previamente informado sobre éstos si quiere participar con conocimiento y responsabilidad.¹²

Entonces, la evaluación ciudadana requiere necesariamente de la publicidad de los actos y de las (no) decisiones de los representantes. Al respecto, inicialmente hubo una tendencia a que las propias instituciones representativas y los partidos desarrollaran una serie de técnicas destinadas a proporcionar información a los ciudadanos sobre sus propuestas y decisiones. Madison *et al.* (1994, 330) solían decir que para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que quienes lo ejerzan hagan visible, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretenden lograr.

La dinámica democrática hace que en ocasiones los propios gobernantes estén interesados en brindar información y, en este sentido, generar condiciones para la rendición de cuentas con el objetivo

¹² Siguiendo a Habermas (1987), la información y la publicidad forman parte de los principios regulativos de una adecuada democracia deliberativa, junto con el de inclusividad y la racionalidad comunicativa. Desde su punto de vista, la información —entendida como “interacción comunicativa no distorsionada”— constituye una condición previa para la deliberación que resulta consustancial al proceso político mismo (Habermas 1998, 448).

de obtener la confianza ciudadana en otros aspectos y fortalecer su gobierno. En México, los informes de gobierno de los gobernantes a sus electores son una práctica extendida desde hace varios años, que además tiene soporte legal, pues el presidente y los gobernadores tienen la obligación de presentar al Congreso correspondiente y hacer público un informe anual de labores. De acuerdo con el artículo 69 de la Constitución el presidente de la República tiene la obligación de presentar cada año un informe de gobierno. La mayoría de los gobernadores también tienen esa obligación, de acuerdo con las disposiciones de las constituciones de cada entidad federativa. Este informe puede ser discutido en el Congreso correspondiente, que tiene derecho a solicitar información adicional del Ejecutivo o bien, de los titulares de cualquiera de las dependencias. La presentación del informe del Ejecutivo federal está descrita minuciosamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mientras que los detalles de los informes de los ejecutivos estatales varían en cada una de las constituciones locales.

Ninguna legislación, de ningún nivel, establece normas que regulen el contenido y la manera de presentación de un informe. La única parte regulada puntualmente se refiere a la promoción de dichos informes.

Los demás servidores públicos tienen el derecho (no la obligación) de rendir sus informes a la ciudadanía y frecuentemente hacen uso de éste. En el caso de los legisladores, el TEPJF ha reconocido que ni la Constitución federal, ni la legislación ordinaria establecen algún mecanismo en el que ese ejercicio comunicativo pueda hacerse (SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009). De acuerdo con Córdova Vianello (2009, 68), de lo anterior podría desprenderse que, si se asume que los legisladores son servidores públicos y que uno de los principios de la democracia constitucional es el principio de legalidad entendido en el sentido de que las autoridades pueden hacer sólo aquello que les está expresamente permitido, una conclusión posible —y casi natural— de ese hecho habría sido que los legisladores no tienen la

posibilidad formal de rendir informes a la ciudadanía y que, en todo caso, el principio democrático de rendición de cuentas de la función parlamentaria opera mediante la obtención de información que sobre las actividades parlamentarias de los legisladores pueden hacer los ciudadanos, por medio de los mecanismos de transparencia y de su derecho a la información. Sin embargo, la conclusión del TEPJF sobre este punto es radicalmente distinta. En efecto, para los magistrados, el que las normas no prevean expresamente algún mecanismo para que los legisladores comuniquen a los ciudadanos de sus actividades, supone que:

En ese contexto, la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía (SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009).

IV. ¿SON JUSTIFICABLES LOS INFORMES DE LABORES EN EL CONTEXTO NO REELECCIONISTA MEXICANO?

El control electoral no resulta funcional en el contexto de sistemas en los que la reelección no está permitida. Si el gobernante no puede presentarse a las siguientes elecciones, no tiene incentivos para anticipar la sanción del electorado por sus políticas, y, por tanto, las elecciones no pueden cumplir con su papel de mecanismo de control.¹³ Pero si bien puede aceptarse que la relación entre los

¹³ Uno de los trabajos que mejor desarrolla las ventajas de la reelección como instrumento necesario de la rendición de cuentas del gobernante con el electorado es *The Electoral Connection* de David Mayhew (1979).

políticos y el público que subyace a la reelección es el mecanismo que garantiza el control sobre el comportamiento de los políticos frente a sus compromisos electorales, no todos los ciudadanos cuentan con esta posibilidad. En la actualidad, hay sistemas en los que la reelección no está permitida (Stokes 1999a; Cheibub y Przeworski en Manin *et al.* 1999), principalmente regímenes presidencialistas, que son los que contemplan la posibilidad de acompañarse del principio de la no reelección, al menos inmediata (Linz 1997; Stokes 1999a; Cheibub y Przeworski en Manin *et al.* 1999). Sartori (2005, 188) nos recuerda que en la actualidad la mayoría de los países presidenciales tienen un periodo de cuatro a cinco años, y generalmente no permiten la reelección inmediata, aunque en Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela se permite un segundo periodo después de un intervalo.

En buena medida, la tradición política latinoamericana ha optado por prohibir la reelección como una medida para impedir la perpetuación en el poder de los presidentes, casi siempre ligados a las oligarquías. Dentro de los presidencialismos de la región, destaca el caso *sui generis* de México, país donde se encuentran presentes distintos elementos que hacen suponer que las elecciones son un mecanismo de castigo ineficiente. En este país se ha mantenido la prohibición constitucional de la reelección de los políticos desde su incorporación en la Constitución de 1917. En efecto, se ha observado que algunas democracias trabajan con mandatos limitados que eliminan el incentivo de la reelección de la teoría de la responsabilidad, pero México es un caso particular, debido a que cuenta con la prohibición constitucional de la reelección inmediata en todos los ámbitos de gobierno. Los temores que han apoyado su incorporación en la región pueden ser fundados, pero también es evidente que pueden encontrarse serias dificultades para exigir responsabilidades en estos contextos. En este tipo de sistemas presidencialistas, los electores no pueden reelegir gobernantes más allá de que quieran o no. Por

tanto, los cambios de gobierno ocurren en estos sistemas no porque el ciudadano evalúe negativamente el desempeño de su gobernante, sino porque no tiene oportunidad para recompensarlo.

Amparados en esta prohibición se promueve el desarrollo de una democracia delegativa en la que los ciudadanos se limitan a votar, y es suficiente con garantizar procesos electorales transparentes. Pero en una democracia de calidad, en la que se privilegia la *accountability*, los ciudadanos deben tener la facultad no solamente de elegir, sino de controlar a sus representantes y, por medio de ellos, a sus gobernantes. No puede hablarse de un sistema constitucional democrático cuando los integrantes de un órgano del poder no responden de su gestión ante sus mandantes. En este modelo, los políticos prometen (voto prospectivo) pero después no se puede juzgar lo que hicieron (voto retrospectivo): terminado el periodo en el que se ejerció la representación, el político ya no da la cara, ya no aparece en la boleta para que el elector pueda evaluarlo. En tanto no haya reelección, los representantes, contraviniendo una de las reglas básicas de los sistemas constitucionales, carecen de responsabilidad política ante la ciudadanía.

Definitivamente, la reelección sería una oportunidad para realinear los incentivos, hacer efectiva la rendición de cuentas por parte de los políticos y fortalecer el principio de representatividad. Por lo tanto, a pesar del potencial para el abuso, la reelección debería ser promovida. A pesar de la contundencia de los argumentos a favor de reformas que incorporen la posibilidad de que los políticos se presenten nuevamente ante sus electores, y de que el contexto de la reforma de 1933 y la situación actual son muy diferentes (se cuenta con un sistema de partidos políticos competitivos y la garantía del sufragio), las posibilidades de modificar la prohibición constitucional parecen lejanas.

El tema sí forma parte de la agenda de la clase política. El debate sobre sus posibilidades despierta creciente interés, sobre todo en el

ámbito local y parlamentario. Se han vertido opiniones en el sentido de lo efímero de la acción municipal o sobre la necesidad de solucionar el problema de la representación política en el ámbito local, en la medida que los ciudadanos tendrían la oportunidad de ratificar su voluntad electoral (Valdés 1999). Pero contrariamente a este debate, existe suficiente evidencia que soporta el débil apoyo a una propuesta de esta naturaleza, no solamente por parte de los actores políticos, sino de la ciudadanía misma. Por ejemplo, en 2004, con motivo de unas iniciativas presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN), Consulta Mitofsky realizó una encuesta nacional en hogares sobre la reelección de diputados federales y locales, senadores y alcaldes. El resultado fue contundente, 8 de cada 10 mexicanos con derecho a votar estaban en desacuerdo.¹⁴ En general, aun cuando desde distintos ámbitos académicos y políticos se insiste en que una tarea prominente para la reforma política en México debe ser la de rediseñar las estructuras de incentivos que maximicen el potencial para la rendición de cuentas vertical efectiva, lo cual pasa por permitir la reelección, el panorama parece desfavorable. El poco interés de los diputados para discutir en la Cámara la propuesta de reforma política promovida desde un sector de la sociedad civil, encabezado por el movimiento del poeta Javier Sicilia, aunado al débil respaldo de otros segmentos ciudadanos a la propuesta, nos convocan a ser pesimistas.

En el horizonte se presentan mínimas posibilidades reales de reconocer constitucionalmente la reelección de servidores públicos electos. Ante este escenario, no falta quien reste importancia o relevancia a los actos públicos de rendición de cuentas de los mandatarios. La tesis es que si los mexicanos no cuentan con la posibilidad de sancionar el desempeño de sus gobernantes, poco o nada importa que éstos informen del cumplimiento de sus actividades.

¹⁴ *La reelección en México, una iniciativa poco aceptada*. Encuesta nacional en viviendas, Consulta Mitofsky, enero de 2004.

Sin embargo, existen en el sistema mexicano algunos supuestos que permiten el desarrollo del control electoral, y que dotan de significado y relevancia a los informes de actividades de los políticos gobernantes aun cuando no pueden reelegirse, como el que éstos se registren inmediatamente concluido su mandato para participar en otros cargos de elección popular, que el voto se dirija al partido político, o que se realice de manera prospectiva.

En efecto, la *accountability* puede funcionar si el político está interesado en presentarse a otros cargos en elecciones inmediatas, lo cual resulta muy probable, pues la mayoría de ellos busca hacer “carrera” y optar por diferentes cargos electivos (o al mismo, pero no en periodos consecutivos). Uriarte (2000, 102-3) considera que la actividad política comporta numerosas dificultades y exige un grado de dedicación personal superior a la mayor parte de otras actividades, por lo que una exigua minoría de ciudadanos emprende en algún momento de su vida el camino que le lleva a dedicarse, al cabo de un tiempo, a la política como actividad principal. En la mayoría de los casos, el inicio de ese camino no comporta ningún tipo de determinación o decisión de dedicarse profesionalmente a la política. En algunos casos, lo que parecía una actividad temporal acaba convirtiéndose en una profesión. En función de este objetivo, la literatura comparada ha demostrado que los políticos que no pueden reelegirse inmediatamente han buscado caminos alternos, en la burocracia del gobierno central o en gobiernos locales, para avanzar en sus ambiciones políticas (Carey 1996; Nacif 1997).

El deseo de hacer carrera y presentarse nuevamente a buscar otros cargos de elección popular obedece a varias razones. Así, por ejemplo, Uriarte (2000, 117) reconoce gran relevancia a las dificultades que enfrentan los políticos para volver a su profesión de partida. Considera que en el mismo momento en que un ciudadano acepta o es elegido para desempeñar un cargo político comienza a alejarse de su profesión de origen, con todo lo que el concepto de práctica

implica, ejercicio de habilidades específicas, especialización y estudio en los conocimientos necesarios para esa profesión, desarrollo de relaciones humanas convenientes para la promoción profesional, etcétera.¹⁵ La actividad política es sumamente absorbente, requiere no sólo una dedicación total, sino también una especialización en esa actividad, lo que dificulta enormemente que el político vuelva a su profesión de partida. Y la experiencia acumulada —*background*— difícilmente le será útil en esa actividad profesional.

Otro factor que explica el ánimo de continuar la carrera política es la propia exigencia de especialización de la materia, los conocimientos específicos que exigen su puesta en práctica, como son el proceso de toma de decisiones, el logro del consenso con otras fuerzas políticas y sociales, las relaciones con los medios de comunicación, la comunicación con los ciudadanos, entre otros. Por el nivel de sofisticación de la política de nuestros tiempos, el dominio de estos aspectos es cada vez más importante, y la experiencia requerida para lograrla es cada vez más larga (Uriarte 2000, 119). De ahí que no pueda dedicarse a la política cualquier ciudadano, tal como marca el ideal democrático, sino tan sólo el ciudadano que tenga una sólida información y, además, una importante experiencia política, que se consigue mediante el ejercicio de la misma, lo cual empuja inevitablemente al alargamiento y a la profesionalización de esta actividad.

Pero sobre todo, coincidimos con Uriarte (2000, 121-2) en que la permanencia de las motivaciones iniciales explica el interés de los políticos por presentarse a otros cargos. La mayoría de las ocasiones, las motivaciones que impulsaron a quienes entraron en la política no desaparecen cuando concluyen su encargo, lo cual los impulsa

¹⁵ Jerez (1997, 127-8) destaca este factor cuando señala que probablemente hay muchos ciudadanos interesados en la actividad política, pero que renuncian a plantearse una carrera al no tener certeza de éxito, por lo que deciden no poner en riesgo su puesto de trabajo y retrasar su promoción profesional.

a seguir en esa misma actividad. Estas motivaciones encuentran sustento en el sistema mexicano, pues la Constitución no impide, sino que permite la *reelección alternativa no consecutiva*, para poder ocupar y competir por un nuevo cargo de elección popular. Es decir, es posible que al finalizar su mandato el representante popular se presente a distintos niveles del ámbito Ejecutivo del poder —presidente municipal, gobernador o presidente de la República—, o ir de estos ámbitos al Legislativo, o ir de Cámara en Cámara según sea el caso, baja o alta, o bien, por algunas de las legislaturas locales del país. De acuerdo con Dworak (2003, 233), los legisladores, como políticos profesionales, intentan proseguir su carrera ya sea dentro o fuera del Congreso. Siendo el sistema imperante en el país, presidencial y federal, los políticos pueden optar por iniciarse en la legislatura de su estado y después acceder a la federal o, dada la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ingresar en la administración pública y buscar desde ahí su promoción.

También se encuentra una gran cantidad de evidencia en el caso de los presidentes municipales que pretenden continuar su carrera política buscando inmediatamente después de concluir su mandato otro cargo de elección popular, preferentemente una diputación local. De este modo, un individuo llega a lo largo de su carrera a ocupar diversos cargos en los diferentes ámbitos de gobierno, dependiendo de sus intereses y preferencias, no existiendo jerarquía predeterminada de metas (Dworak 2003, 236-7). A ello hay que agregar que en este sistema electoral se promueve la figura de representación proporcional mediante listas regionales votadas en circunscripciones de representación proporcional, con lo cual, en principio, se logra sustituir la prohibición de la reelección, pues se generan distintas oportunidades para que los ciudadanos evalúen a sus políticos.¹⁶

¹⁶ A pesar de que esta posibilidad es real, la rendición de cuentas presenta muchos obstáculos en este escenario; al respecto, véase Chacón (2009, 107-11).

Otra alternativa propuesta en algunos trabajos es que el voto retrospectivo se base en el desempeño del partido, más que en el del individuo político. Esto implicaría que la conexión electoral puede existir sin la posibilidad de la reelección si los votantes pueden responsabilizar a los partidos del desempeño de sus titulares. Esta vía se presenta cuando la actuación de un político gobernante es abiertamente rechazada por la ciudadanía y lleva a su partido a perder la siguiente elección con el voto de castigo correspondiente (el voto retrospectivo ejercido desde una evaluación del gobierno que termina).

De esta forma, los ciudadanos mexicanos cuentan con la posibilidad de hacer que sus representantes sean responsables castigando o premiando a los partidos, con la esperanza de que al hacerlo éstos demanden el cumplimiento de los compromisos y el buen desempeño de sus titulares. Coincidente con esta hipótesis, Cleary (2003) afirma que en el contexto de la teoría de la rendición de cuentas, el concepto de competitividad electoral, o “aquello” que necesita ser medido, es una sensación de cuán amenazado debería sentirse el partido que busca su reelección, o cuán preocupado debe estar de perder la siguiente elección. Esta es la razón por la que los partidos políticos recurren a los resultados electorales anteriores, para hacerse una idea de cómo están yendo las cosas.

El hecho de que los individuos sean los que mantienen la continuidad se enfrenta permanentemente a la tesis de que son los partidos los que la garantizan y los que supuestamente tienen la experiencia de gobierno. Para algunos autores no son los candidatos individuales, sino los partidos a los que debe exigírseles responsabilidades, puesto que son los últimos quienes articulan las demandas y aspiraciones de los ciudadanos y las llevan a la práctica mediante las políticas implementadas (Santamaría citado en Porras 1996). Después de todo, tal y como señala Pedro de Vega (1985, 38), no se vota a personas, sino a programas, líderes y logotipos de partidos.

Lo que significa que, con sus ventajas o sus inconvenientes, los partidos se convierten en los únicos y auténticos protagonistas de la mecánica electoral. Afirma que al convertirse el partido en sujeto pasivo de la relación electoral, los votantes no lo son tanto de las personas que componen las listas, como de la propia organización de la que socialmente forman parte (Vega 1985, 38-9). Desde su perspectiva, la preeminencia y el protagonismo partidistas han conducido a un importante sector de la doctrina a sostener que el mandato de los gobernantes no es un mandato otorgado por el pueblo, sino un mandato de partido y que, por tanto, es a los partidos políticos a los que corresponde su titularidad (Vega 1985, 39). Sartori (1992, 240) afirma que si uno se centra en la primera de las vertientes consideradas sobre las elecciones —selección de los representantes—, se encuentra en un contexto casi totalmente dominado en la actualidad por los partidos políticos, los cuales se han vuelto indispensables, considerándose que son los interlocutores entre los ciudadanos y los órganos representativos.

En las democracias contemporáneas son los partidos políticos los que actúan como “radar” de las señales ciudadanas, en su función de agregación de intereses y demandas de la población; en este sentido son conductos de expresión de las exigencias de los ciudadanos (Sartori 2007). Corresponde así a los partidos políticos permitir que se expresen las opiniones y criterios de la sociedad civil y canalizarlos hacia una concreción eficaz: los partidos transforman los intereses de los ciudadanos en entradas (*inputs*) para el sistema político, que, en caso de llegar al gobierno, se materializarán en resultados (*outputs*). La expresión más evidente de esta agregación de demandas se manifiesta en los programas electorales presentados por los partidos. De este modo, los partidos ejercen en la práctica la representación política, puesto que sus funciones se relacionan con las distintas dimensiones de la misma, y la expresión más evidente de este proceso se manifiesta en las elecciones.

En un trabajo que me parece sumamente sugerente, Zielinski (2003) trata de indagar si el hecho de que los políticos se organicen dentro de partidos influye en la habilidad de los votantes para controlarlos, a lo que responde que sí. Su argumento puede ser resumido de la siguiente forma: al organizarse dentro de los partidos, los políticos se sujetan al control electoral en un proceso de dos pasos: la sanción electoral y la respuesta colectiva. Durante el primer paso los votantes observan cuál o cuáles son los grupos de políticos que controlan el gobierno y usan las elecciones para sancionar a los políticos responsables por los resultados de las políticas. En esta fase los partidos funcionan como portadores de reputación colectiva, significando que los políticos individuales ganan o pierden basados en la reputación de su partido y no en la suya como individuos. En otras palabras, la existencia de partidos políticos da lugar al fenómeno de la responsabilidad colectiva (Zielinski 2003, 2). Durante el segundo paso, los políticos del partido en el gobierno intentan dar respuesta a las posibles sanciones electorales. En esta fase los partidos funcionan como un sistema de incentivos. Una vez que la perspectiva electoral de los políticos descansa sobre la reputación colectiva de sus partidos, la sanción electoral presenta a los políticos un esquema de potenciales incentivos patológicos. Si sus partidos disfrutaban de una buena reputación, entonces ellos se benefician, a pesar de lo que sean como individuos. A la inversa, si sus partidos desarrollan una mala reputación, ellos son sancionados independientemente de sus conductas (Zielinski 2003, 2).¹⁷

¹⁷ Zielinski considera que la existencia de partidos políticos, al aumentar el fenómeno de la responsabilidad colectiva, puede debilitar el incentivo de los políticos para responder a la amenaza de la sanción electoral. Al comunicar al electorado qué grupo de políticos controla el gobierno, los partidos dan a los electores la opción de evaluar a los políticos, no en lo individual, sino como miembros de un colectivo. Esto significa que al existir los partidos, la perspectiva electoral de un político depende primariamente de la reputación colectiva de su partido

Si las elecciones repetidas funcionan como un mecanismo de responsabilidad, los votantes necesitan saber dos cosas: deben observar el resultado de las políticas y deben estar conscientes de quién gobierna. Al emanar de o identificarse con algún partido, los políticos proporcionan la segunda pieza, pues comunican al electorado quién gobierna y por tanto quién debería ser responsable de los resultados gubernamentales (Zielinski 2003, 8). Esto explica por qué dichas organizaciones tienen una responsabilidad colectiva, por ello lo que el partido gane o pierda en cuanto a reputación se revierte en el conjunto de sus miembros. La responsabilidad colectiva permite a los ciudadanos evaluar a los políticos por medio de la actuación de los partidos (Zielinski 2003, 7).

La preponderancia partidista es más certera en los regímenes parlamentarios donde la designación de las candidaturas y el establecimiento de las listas electorales corresponden en exclusiva a éstos. Esto determina que la relación electoral real no se produzca en los términos en que debería producirse, esto es, entre representante y representado, sino entre electores y partidos. Esto puede notarse en sistemas de representación proporcional, pues ahí los electores no tienen ninguna capacidad de elección sobre los representantes individuales. Sin embargo, la responsabilidad partidista trasciende el sistema electoral de los estados, como se observa en el contexto de las democracias emergentes en Latinoamérica, con poblaciones con altos niveles de pobreza e insatisfacción de necesidades ele-

y no de su reputación personal. Al simplificar el problema informacional, los partidos transforman las elecciones en una institución de castigos y recompensas comunales. Como resultado, los políticos, quienes están agrupados en el partido, son confrontados con las instancias clásicas de un problema de acción colectiva. Si su partido adquiere una mala reputación, entonces los políticos son sancionados más allá de lo que ellos son. Contrariamente, si sus partidos adquieren una buena reputación, los políticos son recompensados más allá de lo que ellos hayan hecho (Zielinski 2003, 8-9).

mentales, que suelen responsabilizar de su situación directamente a los partidos, generando una situación de “descontento endémico” hacia ellos. En este escenario resulta sumamente difícil para los gobiernos dejar satisfecha de su actuación a la mayoría del electorado y a sus políticos militantes, y zafarse del castigo popular. Como consecuencia, la regla será que el partido que ejerce el poder pierda las elecciones y vea disminuir su votación.¹⁸

Este modelo parte del supuesto de que los partidos cargarán con la peor parte del castigo ciudadano, por lo que son ellos los que rinden cuentas al electorado del incumplimiento de compromisos electorales. Para esto deben estar convencidos de que serán ellos los sancionados. Si los votantes tienen como objetivo a los partidos y éstos pueden controlar a sus militantes gobernantes, la conexión electoral podría persistir, aunque indirectamente.¹⁹

En definitiva, a pesar de que la reelección está constitucionalmente prohibida en México, los informes de actividades se justifican y adquieren significado en la medida en que el control electoral puede funcionar si los políticos salientes buscan presentarse inmediatamente a otros cargos de elección popular, o si se generan condiciones para que los electores dirijan su voto retrospectivo al partido político del servidor público saliente, lo cual es sumamente frecuente.

¹⁸ Dix (1984) llevó a cabo un amplio estudio para demostrar que resulta sumamente complicado mantenerse en el poder en países no industrializados. Centra su enfoque en una característica de los procesos electorales latinoamericanos: las frecuentes derrotas en las urnas del partido de gobierno (alternancia) y su reiterado desgaste electoral.

¹⁹ Ciertamente es que el éxito de un esquema de *accountability* basado en este escenario se enfrenta a distintas condiciones que lo dificultan, véase Chacón (2009, 115-33).

V. LOS INFORMES DE LABORES Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LAS CONTIENDAS

Si bien los informes de labores resultan ejercicios necesarios para llevar a cabo el control electoral y el marco de rendición de cuentas en general, éste puede resultar un ejercicio contraproducente en términos democráticos, toda vez que los políticos tienen incentivos para abusar de él, de cara a comicios venideros. En efecto, saben muy bien que es importante estar adelantados en una campaña electoral, debido a que los votantes tienden a favorecer al candidato del cual se piensa es el más popular (el efecto tren —*Bandwagon*—).²⁰ Esta imagen triunfalista resulta útil no solamente para ganar adeptos, sino para tener elementos para vencer en los procesos internos de los partidos políticos, los cuales suelen preferir los resultados de encuestas de popularidad para definir sus candidaturas, en detrimento de métodos más riesgosos y desgastantes como las elecciones abiertas. En consecuencia, los políticos en el gobierno buscan cualquier manera de demostrar que han cumplido sus promesas de campaña previo a las elecciones siguientes, en aras de obtener popularidad.

La presentación de informes de labores genera condiciones propicias para demostrar y fomentar popularidad no solamente porque transmiten una imagen de responsabilidad, sino principalmente porque, en general, se acompañan de cuantiosas campañas de publicidad, desarrolladas por distintos medios de comunicación,

²⁰ Esta teoría afirma que los electores buscan subirse al tren ganador más allá de sus ideologías (Cukierman 1991). Sin embargo, Gallup reclama que la teoría del tren es uno de los más viejos engaños de la política debido a que “no hay una tendencia que acredite que los candidatos ganadores incrementen su liderazgo después de que los resultados de encuestas han sido anunciados” (Gallup 1940; Gallup y Rae 1940). Más recientemente, el trabajo empírico ha arrojado aún más dudas sobre la certeza del efecto tren (McAllister y Studlar 1991).

como la radio y la televisión, pero también la propaganda callejera que puede ser vista diariamente por millones de transeúntes en anuncios espectaculares o pantallas electrónicas (Bowler y Farell 1992; Norris 2001). Los informes de labores se traducen en apetecibles espacios de oportunidad propagandística, en escenarios de alta competitividad electoral y en contextos muy restrictivos para la publicidad electoral, como es el caso de México. No es casualidad que el *boom* de presentaciones de informes de labores se haya disparado, una vez que se aprobaron las prohibiciones a la compra de espacios en radio y televisión por parte de políticos y particulares con fines electorales, y que se hayan regulado las precampañas en la reforma constitucional electoral de 2007.

Derivado de su alta rentabilidad publicitaria, con frecuencia se abusa de los informes de actividades, presentándose en cantidades, tiempos y espacios que pueden afectar la equidad de los procesos electorales. La equidad no se ve amenazada por el derecho de algunos contendientes que tienen cargos públicos a presentar informes de labores, pero éstos pueden ponerse en una situación ventajosa respecto de otros contendientes si abusan de la publicidad de estos actos. Se trata de un asunto sumamente delicado, pues si la equidad resulta vulnerada, se desnaturaliza la contienda, ésta deja de ser democrática y el proceso mismo pierde confiabilidad.

En México se ha aprendido que deben eliminarse muchos obstáculos para que la ciudadanía adquiera confianza en las votaciones y sus consecuencias. Uno de estos conflictos más recurrentes son las conductas ventajosas que vulneran el principio de equidad en las contiendas. En el país, la conquista de elecciones confiables ha tenido que superar la tradición del juego sucio y el intervencionismo gubernamental, tan arraigado en nuestra sociedad, al grado que una vez que el tema del fraude electoral (operaciones para manipular los resultados en las casillas) logró resolverse mediante reformas electorales, y después de lograr que las elecciones dejaran de ser

un asunto del gobierno y pasaran a ser un asunto de los ciudadanos, los actores políticos siguieron y siguen cuestionando la credibilidad de los procesos.

En la actualidad las elecciones han alcanzado un alto grado de equidad, la cual se ha buscado garantizar por medio de sucesivas reformas con las cuales se ha conseguido dotar de un mayor financiamiento público a los partidos políticos, incorporar el principio de proporcionalidad para su reparto y en la asignación de espacios en medios de comunicación, así como generar reglas para evitar la utilización de recursos públicos para favorecer al partido político en el gobierno. No obstante, los actores políticos siguen denunciando la existencia de vicios en el sistema que benefician a unos en detrimento de otros contendientes. Principalmente, ventajas para los políticos en el gobierno en términos de presencia mediática. Con regularidad se presentan quejas contra políticos en el gobierno por supuestos abusos de los recursos públicos para favorecer el posicionamiento de su imagen, con miras a obtener ventajas de cara a futuros comicios. Se tiene la impresión de que los políticos en el gobierno abusan del derecho, pues realizan conductas lícitas que vulneran el principio de equidad en las contiendas electorales al buscar aprovechar cualquier pretexto para sobreexponerse en los medios.

De acuerdo con Atienza y Ruíz Manero (2000, 87), las conductas abusivas se presentan cuando el titular del derecho afecta negativamente intereses ajenos, y dicha afectación no resulta justificada a la luz de aquello que constituye la razón del título, esto es, la protección o promoción de un cierto estado de cosas valioso. En el caso que atañe, el derecho de los funcionarios públicos a informar y publicitar el resultado de su desempeño gubernamental no se justifica cuando produce una alteración al principio de equidad en las contiendas electorales. Y éste puede presentarse si se abusa del número de presentaciones, del volumen de publicidad que los acompaña o por presentarlas en tiempos de definición de candidaturas.

VI. EL MARCO REGULATORIO MEXICANO PARA EL DESARROLLO DE LOS INFORMES DE LABORES

El interés por evitar esta afectación a las reglas de la competencia político-electoral estuvo presente en la reforma constitucional electoral de noviembre de 2007, pues en la exposición de motivos los legisladores reconocieron que ésta persiguió el objetivo de ampliar la equidad, al impedir que:

actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación... Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

En efecto, las reglas derivadas de la reforma fueron producto del reconocimiento del legislador de que la falta de regulación generaba desperdicio de recursos públicos en la promoción personal de funcionarios y que la concurrencia de funcionarios públicos en la vida política electoral sin reglas distorsionaba la equidad en las contiendas.

Derivado de la reforma y sus consecuentes adecuaciones legislativas y jurisprudenciales, se han definido con claridad las reglas y los criterios a los que debe sujetarse la presentación de informes de rendición de cuentas de servidores públicos electos en México. La legislación mexicana regula la presentación y la propaganda de los informes de labores mediante los artículos 134 y 41, fracción III, apartado C de la Constitución y los artículos 228, numeral 5, y 347, párrafo 1, incisos b, c y d del Cofipe.

El artículo 134 de la CPEUM establece, en lo conducente, que

...La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe, establece que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Los consejeros del IFE han buscado matizar los alcances de esta disposición, a efecto de hacer frente a los distintos supuestos en que pueden presentarse los informes de labores. En consecuencia, en abril de 2008 el Consejo General del IFE aprobó el Reglamento en materia de propaganda institucional y político-electoral de servidores públicos. El reglamento recoge lo dicho en los artículos 134 constitucional y 228 del Cofipe. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos relacionados con la actuación del IFE, con base en este reglamento, analizados por la Sala Superior del TEPJF, los magistrados

no lo han tomado en cuenta y han basado sus decisiones en sus propias interpretaciones de los preceptos constitucionales y del Cofipe (más acotadas que las del IFE). Esta situación ha generado una gran incertidumbre y la sensación de que las reglas emanadas de la reforma constitucional y del Cofipe no se están cumpliendo. Definitivamente el legislador mexicano debe atender este vacío y realizar las adecuaciones correspondientes, a efecto de que la autoridades electorales puedan hacer valer los preceptos que regulan la presentación de los informes de labores de los funcionarios públicos.

De lo hasta ahora legislado, se desprenden las siguientes reglas: la promoción de los informes no puede llevarse a cabo durante las campañas electorales (la resolución del caso de los informes de los legisladores del PVEM amplió el término a la etapa de precampañas); pueden ser difundidos una vez al año en el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; no pueden exceder los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; y sobre todo, no pueden tener fines electorales.

Ahora bien, lo escueto y limitado del marco regulatorio ha generado que constantemente se hayan presentado denuncias ante la autoridad administrativa electoral por supuestos informes de labores señalados como conductas abusivas, que han tenido que ser conocidos por la Sala Superior del TEPJF.²¹ En las quejas

²¹ Los casos más sonados son los informes de los diputados del PVEM (los expedientes SUP-RAP-75/2009 y 82/2009 sobre pena muerte y los SUP-RAP-87/2009 y 89/2009 sobre protección de los manglares); el del senador Monreal Ávila del PT (SUP-RAP-254/2009); el del grupo parlamentario en el Senado del PRI (SUP-RAP-145/2009); el de la gobernadora Amalia García (expedientes SUP-RAP-42/2010 y su acumulado SUP-RAP-41/2010 y el SUP-RAP-55/2010 en reposición de los anteriores); el de Félix Arturo González Canto, gobernador del estado de Quintana Roo del PRI (expediente SUP-RAP-19/2010); el de Miguel Ángel Osorio Chong, gobernador del estado de Hidalgo del Partido Revolucionario Institucional (expediente SUP-RAP-76/2010); el de J. Guadalupe Jaimes Valladares, presidente municipal del Ayuntamiento de Apatzingán, Michoacán del PRD (expediente SUP-RAP-23/2010); el de Miguel Ángel Yunes Márquez, presidente municipal de Boca del Río, estado

se ha argumentado que los supuestos informes son realmente farsas o actos simulados sin el más mínimo interés de rendir cuentas a sus electores. Las quejas más recurrentes en el caso de los informes de labores han sido la violación del principio de imparcialidad (artículo 134 constitucional), la transgresión de los tiempos permitidos para la difusión del informe (Cofipe, artículo 228) y su uso indebido para llevar a cabo promoción personalizada del servidor público que rindió el informe (artículo 134 de la CPEUM y 228 del Cofipe).

En dichos procedimientos, el TEPJF ha tenido que realizar una exhaustiva tarea de interpretación de los preceptos constitucionales y legales toda vez que, como se ha comentado, éstos son vagos y limitados. Derivado de esta actividad, los magistrados han ido generando una serie de criterios que han permitido tener mayor claridad de la regulación de los informes de rendición de cuentas de los servidores públicos electos. Los principales criterios se derivaron de las resoluciones relacionadas con los informes de labores de legisladores del PVEM del 8 de mayo de 2009. La Sala Superior del TEPJF votó por unanimidad dos sentencias en las que se resolvieron una serie de recursos de apelación que habían sido interpuestos por el PVEM y por diputados de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, en contra de dos resoluciones del IFE en las que se confirmaba la violación de las normas electorales por parte de ese partido y sus legisladores. Los casos se referían a un par de *spots* televisivos que habían sido contratados directamente por un conjunto de diputados de dicho partido, en el que se presentaban presuntos informes de su tarea legislativa. Uno de ellos destacaba la presentación de una iniciativa para introducir

de Veracruz del PAN (expedientes SUP-RAP-222/2009 y 8/2010 en reposición del anterior); el de Carlos Francisco Lastra González, presidente municipal de Jonuta, Tabasco del PRD (expedientes SUP-RAP-3/2009 y SUP-RAP-33/2009 en reposición del anterior).

la pena de muerte para asesinos y secuestradores, y el otro en relación con una serie de iniciativas y logros respecto de algunos temas ecológicos. Esos *spots*, que habían sido transmitidos en el periodo que media entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas electorales, fueron hechos pasar ante la autoridad electoral como anuncios en los que los diputados adscritos al grupo parlamentario del PVEM presentaban un informe de labores a los ciudadanos de acuerdo con la excepción ya comentada, establecida en el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe, es decir, sin contenido electoral, fuera del periodo de campaña electoral y su difusión no excedió los siete días previos y los cinco días posteriores a la fecha de presentación del informe.

El IFE, sin embargo, había considerado que dichos *spots* (un total de 208 promocionales emitidos en el caso de la iniciativa en torno a la pena de muerte, y de 242 ocasiones en el caso de los temas ecológicos), violaban la ley electoral porque al ser difundidos sin que mediara contratación, adquisición ni orden directa o indirecta de la Cámara de Diputados para transmitirlos y dado que hubo una adquisición directa por los legisladores, no podían ser considerados propaganda gubernamental respecto, en la cual opera la excepción prevista por el referido artículo 228, párrafo 5, del Cofipe. Además, a juicio del IFE tanto la identidad de los temas a los que se referían los presuntos informes (pena de muerte y algunos temas ecológicos) que coincidían con la propaganda del PVEM, así como el uso del logotipo del partido en los *spots* impugnados, permitían concluir que se trataba de propaganda política, ya que tenían la clara intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Sin embargo, la Sala Superior consideró fundados los recursos interpuestos por el PVEM y por sus diputados y revocó las resoluciones del IFE, y con ello las multas que se le habían impuesto a dicho partido. Los magistrados consideraron que la publicidad contratada por los legisladores del PVEM no podía ser considerada como pro-

paganda electoral y en consecuencia su difusión estaba apegada a derecho, porque cumplía con los siguientes requisitos:²²

1. Sujetos. La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.
2. Contenido informativo. Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.

²² SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, 35 y 36. Este razonamiento de la Sala Superior ha generado una intensa polémica y controversia. Una de las críticas más férreas es la de Córdova Vianello (2009, 74-6), para quien los argumentos vertidos en la resolución adolecen de varios problemas y crean otros más. Afirma que en primer lugar, “al aceptar que funcionarios públicos como son los diputados puedan contratar promocionales como cualquier otro particular para difundir el desempeño de su actividad legislativa implica, para decirlo en términos coloquiales, ‘confundir la gimnasia con la magnesia’. Los diputados (y en general cualquier servidor del Estado) en ejercicio de sus funciones públicas, como lo son, por ejemplo, las actividades legislativas, no pueden y no deben equipararse a cualquier particular. Que un individuo privado pueda contratar publicidad para promocionar su imagen es una cosa (y también está limitada, por cierto, por las normas electorales que regulan y prohíben los actos de proselitismo y los ‘actos anticipados de campaña’) y que un servidor del público pueda hacerlo es otra. En todo caso ambos son equiparables en circunstancias, cuando el servidor público actúa en su esfera privada, pero de ninguna manera puede hacerse esa equivalencia cuando éste actúa en su esfera de responsabilidad pública. Esa es justamente la razón por la que los funcionarios y no los particulares están sujetos a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Al permitir, como lo hizo el Tribunal Electoral, que un servidor público realice funciones que son connaturales a su encargo público, como en el caso de estudio, que un legislador le informe a sus electores lo que ha hecho en el desempeño de su encargo representativo con recursos privados se está desnaturalizando y corrompiendo el carácter público de ese acto, de esa función. Es más, tratándose de la compra de publicidad en radio y televisión que supone la contratación de un bien particularmente caro (como lo es el ‘tiempo aire’), legitimar que ello ocurra con dinero privado abre la posibilidad de que intereses particulares (de quien proporciona los recursos para que ello ocurra) graviten sobre la política”.

3. Temporalidad. No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral. Aquí queda la duda de si su presentación y publicidad no resultan igualmente inequitativas si se presenta en otro momento del proceso electoral. Aun y cuando en el resto del proceso electoral no hay etapas de proselitismo, cierto es que una vez iniciado el proceso, en automático se inicia el periodo de efervescencia político-electoral.
4. Finalidad. En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.

Otra sentencia relevante es la SUP-RAP-55/2010 en la que la Sala Superior determinó que el IFE puede conocer de conductas infractoras de lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM, en los siguientes casos: a) cuando las violaciones están relacionadas directamente o incidan en los procedimientos electorales federales por sí solos, b) cuando exista concurrencia de elecciones federales y locales, siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja, c) infracciones relacionadas con la asignación de tiempos en radio y televisión, y d) cuando se trate de propaganda que incida en procedimientos electorales de los estados, municipios o del Distrito Federal, si existe convenio debidamente celebrado para encargarse de la organización de los procedimientos electorales estatales. En ese sentido, la Sala Superior llegó a la conclusión de que el IFE no es la única autoridad electoral que tiene competencia para conocer de las conductas que vulneren alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución federal, ya que también los institutos electorales locales pueden conocer de las transgresiones a dicha disposición constitucional.

En la sentencia SUP-RAP-254/2009 la Sala Superior señaló entre otras cuestiones, que si bien una de las funciones parlamentarias

de los funcionarios electos es comunicar a la ciudadanía que los eligió, las actividades y resultados que se obtuvieron a lo largo de su desempeño como legislador, lo cual puede lograrse a través de diversos medios, como la transmisión en tiempo real o diferida en medios electrónicos (radio, televisión e internet), o mediante un acto público ante la ciudadanía, así como el reparto de volantes, colocación de pendones, pintas, etcétera, tales actos están sujetos a una temporalidad y no deben tener la intención de obtener un beneficio. En el mismo sentido, en la sentencia SUP-RAP-159/2009 la Sala Superior estimó que los criterios a los que debe sujetarse la rendición de cuentas atienden al contenido y la temporalidad en que se hagan del conocimiento de la ciudadanía dichas actividades.

Toda esta actividad jurisdiccional ha contribuido a dar claridad y certidumbre, ante los vacíos de la normatividad relacionada con la presentación de informes de actividades de los funcionarios públicos. Este esfuerzo resulta sumamente útil para la tarea de evitar que estos ejercicios vulneren la equidad de las contiendas, pues limitan su uso a un tiempo y espacio determinados, y determinan quiénes pueden llevarla a cabo. Ha clarificado muchos aspectos que están permitiendo a la autoridad electoral hacer valer de mejor manera las disposiciones correspondientes.

VII. APUNTES PARA FORTALECER LA GARANTÍA DE EQUIDAD FRENTE A ACTOS DE SIMULACIÓN

Siguen existiendo muchas dudas y muchos temas sin resolver relacionados con la regulación de la presentación de informes de labores. Definitivamente la actividad jurisdiccional, aunque resulta valiosa, es insuficiente frente al cúmulo de detalles que hace falta regular. Aunado a esto, no se puede descartar que ante los incentivos para violentar las reglas en aras de sacar provecho al potencial publicitario de los

informes de labores, los servidores públicos electos y sus estrategias busquen nuevos mecanismos y artimañas para abusar del derecho. La historia reciente ha demostrado que los políticos tienen una gran capacidad imaginativa y una creatividad ilimitada cuando se trata de buscar ventajas en su lucha por el poder. Asimismo, la sobrerregulación, los límites y las prohibiciones a una actividad que puede resultar sumamente rentable electoralmente hablando, generan incentivos para que los políticos se arriesguen a contravenir las normas, siguiendo el principio de “es posible que no me pesquen, si me pescan puedo litigar el caso y evitar la sanción, si me sancionan sigue siendo rentable mi acción porque ‘palo dado ni Dios lo quita’”.

Por lo tanto, a pesar de los criterios generados desde el TEPJF, en los hechos la autoridad seguirá enfrentando muchas dificultades para diferenciar informes de rendición de cuentas respecto de actos de mera simulación. Ante ello sólo queda la posibilidad de que el Poder Legislativo atienda los pendientes en esta materia. Para ello los legisladores tienen dos opciones: o generan una contrarreforma para dejar de promover hábitos de simulación, eliminando las restricciones a la realización de los ejercicios de rendición de cuentas; o llevan a cabo las reformas necesarias a efecto de que la autoridad atienda con mayor eficacia el desafío de los actos de simulación. La primera opción implicaría dejar a merced de los propios actores políticos la garantía de la equidad en las contiendas pero, como la historia se ha encargado de demostrar, los políticos son de carne y hueso, y como parte de su naturaleza la debilidad por el abuso del poder está siempre latente. Madison, uno de los principales observadores de los fenómenos políticos, no se equivocó al afirmar que “si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario” (Madison *et al.* 1994, 126-7). Por lo tanto, el legislador debe explorar la posibilidad de fortalecer las reglas y las instituciones de control, a efecto de garantizar de mejor manera la equidad en las contiendas frente a las estrategias de simulación.

Los actos de simulación deben resolverse con la mira puesta en la importancia trascendental de salvaguardar la equidad en las contiendas. La resolución respecto a la transmisión en todo el país y durante 13 días de *spots* del gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, relacionados con su quinto informe de gobierno, aun cuando está expresamente prohibido por el artículo 128 del Cofipe, resulta un mal precedente en términos de fortaleza de estas disposiciones. El TEPJF revocó una resolución dictada por el IFE y determinó que ni el gobernador mexiquense ni su coordinador de comunicación fueron responsables de la difusión nacional de los *spots*, sino únicamente las televisoras. La cuestión es que aun cuando la resolución fue apegada a derecho, no deja de ser controversial, porque sin proponérselo termina fomentando la simulación.

La regulación pendiente de los informes de labores, en aras de atender de mejor manera las estrategias de simulación que violentan la equidad en las contiendas, debería tener en cuenta por lo menos los siguientes cuatro aspectos.

ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN SANCIONATORIO QUE INCLUYA A TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS ELECTOS

Se trata del principal pendiente legislativo. Ningún actor político acatará las disposiciones si éstas no son acompañadas de un régimen de sanciones que las haga valer. Hasta el momento éste no existe, según ha reconocido el propio Tribunal en las sentencias SUP-RAP-119/2010 y acumuladas. En dichas resoluciones la Sala Superior estimó que, de la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 87 y 108, párrafo segundo, relacionados con el 41, base III, apartado C, párrafo segundo, todos de la CPEUM, el presidente de la República puede ser sujeto de responsabilidad electoral si difunde propaganda gubernamental durante el tiempo

que comprendan las campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, puesto que la inmunidad de la que goza dicho funcionario público no le exime de cumplir con la Carta Magna. Por tanto, se determinó que el titular del Poder Ejecutivo federal era responsable de infringir el mandato constitucional, al difundir propaganda gubernamental prohibida. No obstante, se concluyó que no era factible imponerle una sanción en tanto que no se encontraba prevista en la ley, ni tampoco podía aplicársele una existente por simple analogía o mayoría de razón, pues se vulneraría el principio de seguridad jurídica. Los magistrados llegaron a la conclusión de que no había sanción expresa a imponer en términos de la Constitución y de la ley. Argumentaron que esto era congruente con el principio general de derecho, si no hay disposición normativa constitucional o legal, que prevea la sanción específica a imponer, es una circunstancia propia de las normas imperfectas. Coincidieron en que no hay sanción específica para el titular del Ejecutivo federal, a pesar de estar sujeto a responsabilidades inherentes al cargo, como cualquier funcionario público y como integrante de uno de los Poderes de la Unión.

La situación cambia en el caso de los gobernadores, pues el mismo Tribunal señala explícitamente:

Es de resaltar que las circunstancias particulares que se presentan en el caso del Titular del Poder Ejecutivo Federal, distan de la responsabilidad política y la eventual sanción en que podrían incurrir los gobernadores, en su carácter de titulares del Poder Ejecutivo Estatal, por alguna violación directa a la Constitución federal; ya que en este caso, el párrafo tercero del artículo 108, de la Constitución Política Federal, enuncia a los gobernadores como sujetos de responsabilidad política en casos de violaciones a la Constitución.

El problema es que salvo en el caso del jefe de Gobierno del Distrito Federal, dicha sanción la tienen que definir los congresos estatales y, por lo mismo, en la práctica tampoco se aplicará sanción alguna, pues todos los gobernadores cuentan con el apoyo de un número suficiente de diputados para evitarlo. En este sentido, deberían hacerse las reformas pertinentes para incorporar un régimen de sanciones que incluya a todos los funcionarios públicos.

SANCIONES EFICACES

Si el régimen sancionador no es capaz de inhibir conductas ilícitas, se debería contemplar la posibilidad de establecer sanciones más eficaces, como la pérdida del derecho a registrarse como candidato por parte del servidor público que violente estas disposiciones.

Tal pareciera que el régimen sancionador establecido en la legislación mexicana no resulta suficiente para inhibir el interés de los políticos por abusar de este derecho en aras de obtener una mayor exposición mediática y darle la vuelta a la prohibición de comprar tiempo en los medios y a la disposición de que la propaganda deberá tener carácter institucional y en ningún caso “incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”. Se requieren sanciones eficientes para inhibir los actos de simulación. La eficacia de las sanciones sí importa. No hay duda de que los candidatos, partidos y grupos tienen poco temor de ser sancionados por violar las fronteras de la ley. Aquellos que lo hacen deben enfrentarse a la posibilidad de sanciones suficientes para hacer que los costos potenciales sobrepasen los beneficios. Hasta ahora, resulta más rentable la violación de la ley.

Se sabe que la normatividad considera un régimen de sanciones que va de amonestaciones a la aplicación de multas. Pero ante el

mantenimiento de acciones para burlar la ley es obvio que deben aplicarse sanciones más severas, como la pérdida temporal de derechos políticos a los candidatos infractores. La ley sólo considera la posibilidad de cancelar precandidaturas, pero no candidaturas. Se requiere la incorporación de sanciones más severas que incentiven el cumplimiento de las reglas, y para ello la autoridad fiscalizadora debe tener la posibilidad de anular una candidatura en casos extremos.

Los críticos de esta propuesta argumentan que si las sanciones son moderadas, habrá un incentivo adicional para que las autoridades electorales procuren su aplicación. Si la sanción es muy fuerte —como la pérdida del derecho a participar—, los acusados de contravenir la ley pelearán muy duro para evitar ser encontrados culpables. La aplicación se convertirá en algo especialmente costoso y, por ello, será muy rara. Además, el problema con las sanciones muy severas es que pueden dañar indebidamente a los partidos y candidatos nuevos y relativamente poco experimentados.

Los temores son válidos, sin embargo, una sanción financiera —incluso una severa— difícilmente sería un castigo justo y adecuado si es que el candidato ganador lo ha hecho sobre la base de un ilícito o engaño considerable, y si al final de cuentas se le permite disfrutar de los productos de ese engaño.

Definitivamente, resulta necesario legislar a efecto de contar con las disposiciones necesarias. Si lo que se busca es que el régimen sancionatorio establecido para salvaguardar que la difusión de los actos de rendición de cuentas de los servidores públicos electos se ajusten a las reglas de equidad en las contiendas sea eficaz, la violación a estos preceptos debe constituir una causa de nulidad de la elección.

DETERMINACIÓN DE REGLAS DE FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS EROGADOS

También debería atenderse el problema del origen de los fondos que se utilizan en las acciones publicitarias que acompañan los informes. Los contratos en radio y televisión de acuerdo con la resolución del TEPJF pueden ser pagados por particulares, una vez que se acredite que no se realizan con fines electorales. Pero atendiendo a la lógica de la resolución de la Sala Superior, si actúan como particulares, entonces, no existe ningún tipo de control sobre el origen del dinero que utilizan en la compra de esa publicidad. Eso hace que ni las contralorías de gobierno ni las auditorías superiores de los estados o de la Federación sean competentes para auditar esos fondos. Pero tampoco la Unidad de Fiscalización del IFE, porque no se reconocen como actividades electorales u ordinarias de los partidos.

Por otra parte, debe establecerse que cuando se acredite el abuso de la difusión de informes de labores, debe entenderse que tiene fines electorales; dichos gastos deberán ser auditados por el órgano electoral competente y deberán sumarse al gasto de campaña del funcionario si resulta candidato, y deberá fiscalizarse el origen del recurso a efecto de evitar que se violente la equidad de gastos electorales, que se desvíen sin control recursos públicos o que se permita la entrada de fondos de fuentes ilegales y amenazantes para nuestra democracia, como aquel que proviene del crimen organizado (Chacón 2011).

PRECISAR LAS REGLAS DEL CONTENIDO DE LOS INFORMES

Finalmente, en la sentencia del caso de los legisladores del PVEM, los magistrados se encargaron de destacar la importancia de analizar el contenido de los informes, pues constituye el criterio para definir

si el objetivo del acto es electoral o no. Del análisis del contenido del promocional denunciado y el contexto en el que se presenta a la ciudadanía, concluyeron que los legisladores contrataron la difusión de los promocionales denunciados para hacer del conocimiento de los habitantes del país una determinada posición política que fue llevada al seno de la legislatura mediante una iniciativa —la denominada pena de muerte—, lo que constituye un acto estrictamente vinculado con las funciones legislativas (no electorales) que tienen encomendadas. De acuerdo con los magistrados, su difusión contribuye a la formación de una opinión pública bien informada y presenta resultados a la ciudadanía de las gestiones que una determinada corriente política lleva a cabo en el seno del Congreso de la Unión.

Sin embargo, resulta necesario ampliar y definir con mayor claridad los requisitos del contenido de los informes de labores de los funcionarios públicos. Si realmente se busca que esos actos no tengan fines electorales, tal y como lo estableció el TEPJF, que se conviertan en meros actos de simulación o sirvan de mero pretexto para montar estrategias publicitarias, se deben establecer reglas claras respecto de lo que se informa y cómo se informa.

La información que se presenta en esos actos suele ser escueta y manipulada. Muchas veces esos actos no sirven para orientar a los electores en el grado de responsabilidad o cumplimiento de los políticos respecto de su desempeño, sus decisiones fundamentales o sus compromisos adquiridos en campaña. Esta es la razón por la cual algunos autores afirman que los informes de labores de los representantes de elección popular en México y su publicidad contribuyen, aunque de una manera limitada, a la transparencia en el ejercicio de la gestión pública, pero definitivamente no pueden ser considerados un mecanismo de rendición de cuentas (Mónica 2010).

Con frecuencia se observa que en esos informes se ocultan temas relevantes en aras de privilegiar lo que le conviene a los políticos. Esto es, se destacan determinados temas o aspectos en detrimento de otros (*priming*), fenómeno que apenas está siendo investigado en la literatura de los efectos de las campañas (Iyengar y Kinder 1987; Carsey 2000; Kahn y Kenney 2001; Mendelberg 2001). Se trata de estrategias conocidas como políticas de ocultamiento, pues evitan que la dimensión crítica de las políticas emerja en el ámbito público, lo cual incluye acciones y no-acciones del gobierno (Maravall 1999, 172-7). Las no-acciones consisten en excluir cuestiones potenciales de la agenda política (“no hables de lo que no quieres que se hable”), por ejemplo, el tema de la pobreza, tan complicado de resolver. Mientras tanto, las acciones se presentan cuando actividades subterráneas o escondidas salen a la luz pública y el gobernante trata de evitarlas.²³

De tal suerte que no existen garantías legales para evitar que en esos informes los políticos usen la simulación, la mentira y el engaño como herramientas políticas para ocultar sus incumplimientos. Después de todo, como bien señala Regan (2006), durante los últimos años, los políticos han cultivado el arte de controlar a las masas mediante la combinación de una “simplificación poderosa” con “ilusiones necesarias”. En otras palabras, los políticos tienen incentivos para retocar los hechos hasta donde haga falta, en cualquier situación, para convencer a los votantes de que sus acciones

²³ Maravall (1999, 189-91), a partir del análisis de la experiencia española en la que el gobierno socialista de Felipe González ganó cuatro veces las elecciones, a pesar de promover políticas impopulares (de índole económica) y distintas a sus compromisos electorales, llega a la conclusión de que los políticos manipulan la opinión pública utilizando el siguiente discurso: la inevitabilidad de las políticas, argumentar que por errores del pasado o factores externos o variables resulta necesario promoverlas, la promesa de que en el futuro habrá beneficios, la oferta de compensaciones presentes en el ámbito de la política social, el liderazgo popular en contraste con una oposición que carece de credibilidad.

son exactamente aquellas que les mandaron. Hacen creer al pueblo que se hace lo que no se hace, por medio de la propaganda.

La falta de control genera que en esos informes los políticos puedan manipular su imagen, encubrir sus verdaderos intereses, maquillar sus antecedentes con el afán de conseguir el apoyo popular. Los políticos siempre buscan legitimar sus actuaciones y decisiones en esos informes y, al hacerlo, suelen distorsionar y falsear los acontecimientos del pasado de forma que ganen apoyos en la actualidad. Estas distorsiones informativas pueden afectar a sectores importantes del electorado. Si esto sucede, se terminan viciando considerablemente las exigencias normativas de la deliberación en el espacio público *habermasiano*, elemento imprescindible para la formación del juicio prospectivo de los electores, debilitando el control de los ciudadanos sobre la actuación de los políticos.

Para evitar lo anterior, deben establecerse los criterios e indicadores que todo informe de labores debe considerar. En principio, éstos deben contener información detallada del cumplimiento de los compromisos de campaña, planes y programas de gobierno; aclarando si se cumplieron los objetivos y si se lograron las metas establecidas. Debe ponerse a disposición de los electores el soporte técnico y toda la documentación que respalde lo informado. De no especificarse estos aspectos, definitivamente uno se encontrará frente a actos de simulación cuyo fin puede ser mediático o electorero, pero no un ejercicio real de rendición de cuentas y de transparencia.

VIII. CONCLUSIONES

La rendición de cuentas de los funcionarios públicos electos resulta un ejercicio necesario para que los ciudadanos puedan ejercer el control electoral sobre ellos. Como se ha visto, a pesar de que la reelección está constitucionalmente prohibida en México, los

informes de actividades se justifican y adquieren significado en la medida en que el control electoral puede funcionar si los políticos salientes buscan presentarse inmediatamente a otros cargos de elección popular, o si se generan condiciones para que los electores dirijan su voto retrospectivo al partido político del servidor público saliente, lo cual es sumamente frecuente en nuestro país.

Estos ejercicios se han puesto de moda como alternativa a las prohibiciones de compra de publicidad en radio y televisión con fines electorales, derivadas de la reforma constitucional electoral de 2007. La periodicidad y el alcance con el que se presentan, así como su alto costo, han generado que lo que debería ser un acto republicano esté siendo visto desde distintas trincheras como supuestas amenazas a la necesaria equidad que debe regir en las contiendas democráticas. Derivado de lo anterior, en nuestro país se han realizado reformas legislativas que han definido las reglas a las que debe sujetarse la presentación de informes de rendición de cuentas de los servidores públicos electos. La legislación mexicana regula la presentación y la propaganda de los informes de labores mediante los artículos 134 y 41, fracción III, apartado C, de la 30 Constitución y los artículos 228, numeral 5 y 347, párrafo 1, incisos b, c y d del Cofipe.

Lo escueto y limitado del marco regulatorio ha generado que constantemente se presenten denuncias ante la autoridad administrativa electoral por supuestos informes de labores que violentan la equidad de las contiendas, que han tenido que ser conocidos por la Sala Superior del TEPJF. Los criterios generados en las resoluciones del Tribunal han contribuido a dar claridad y certidumbre ante los vacíos de la normatividad relacionada con la presentación de informes de actividades de los funcionarios públicos. Sin embargo, siguen existiendo muchas dudas y muchos temas sin resolver relacionados a la regulación de la presentación de informes de labores. La actividad jurisdiccional, aunque resulta valiosa, es insuficiente frente al

cúmulo de detalles que hace falta regular. En presencia de esta falta de regulación, los políticos siguen teniendo incentivos para violentar las reglas en aras de sacar provecho de potencial publicitario de los informes de labores. Ante ello, resulta necesario que el Poder Legislativo atienda los pendientes en esta materia. En interés de atender de mejor manera las estrategias de simulación que violentan la equidad en las contiendas, el legislador debería tener en cuenta por lo menos el establecimiento de un régimen sancionatorio más eficaz y que incluya a todos los servidores públicos electos, de fijar reglas de fiscalización de los gastos erogados, así como de reglas del contenido de los informes.

IX. FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2007. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: IFAI.
- Atienza, Manuel y Juan Ruíz Manero. 2000. *Ilícitos atípicos*. Madrid: Trotta.
- Bentham, J. 1991. “Código constitucional”. En *Bentham. Antología*, ed. J. Colomer. Barcelona: Ediciones Península.
- . 1999. *Political tactics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bennett, Lance. 1981. Perception and cognition: an information processing framework for politics. En *The handbook of political behavior*, ed. S. Longed. Nueva York: Plenum Press.
- Borrelli, S. A. y T. J. Royed. 1997. “Political parties and public policies: social welfare policy from Carter to Bush”. *Polity* 29 (4): 539-563.
- Bowler, Shaun y David Farrell. 1992. *Electoral strategies and political marketing*. Nueva York: St. Martin’s Press.
- Budge, I., D. Robertson y D. Hearl. 1987. *Ideology, strategy and party chance: spatial analysis of post-war election programs in 19 democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . y Richard I. Hofferbert. 1990. “Mandates and policy outputs: U.S. party platforms and federal expenditures”. *American Political Science Review* 84: 111.
- , H. D. Klingenn y R. I. Hofferbert. 1994. *Parties, policies and Democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Buendía Laredo, Jorge. 1998. “Reelección ¿para qué?”. *Nexos* (octubre): 12.
- Cámara de Diputados. 2004. *La reelección en México, una iniciativa poco aceptada*. Encuesta nacional en viviendas, Consulta Mitofsky, enero de 2004. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

- Carey, John. 1996. *Term limits and legislative representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2000. Consequences of institutional design: term limits and budgetary procedures in presidential systems. En *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, coords. Diego Valadés y José María Serna. México: UNAM.
- Cleary, Matthew R. 2002. Do Parties Enforce Electoral Accountability in Mexico? Ponencia presentada en la 2002 “Annual Meeting of the American Political Science Association”, en Boston, Massachusetts, agosto 29-septiembre 1.
- . 2003. “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”. *Política y Gobierno* 1 (X): 2-8.
- Chacón Rojas, Oswaldo. 2009. *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*. México: Fontamara.
- . 2011. *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. México: Fontamara.
- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski. 1999. “Democracy, elections and accountability for economic outcomes”. En Manin *et al.* 1999.
- Colomer, Josep M., ed. 1991. *Bentham, antología*. Barcelona: Península.
- . 2002. “Ilustración y liberalismo en Gran Bretaña: J. Locke, D. Hume, los economistas clásicos, los utilitaristas”. En *Historia de la teoría política*, ed. Fernando Vallespín, T. III. Madrid: Alianza Editorial.
- Córdova, Lorenzo. 2009. “La reforma trastocada: El caso de los “informes de labores” del PVEM. En *Democracia sin garantías. Las autoridades vs la reforma electoral*, coords.

- Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 59-84. México: UNAM.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2010. México: Porrúa.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Porrúa.
- Cukierman, Alex. 1991. "Asymmetric information and the electoral momentum of public opinion polls". *Public Choice* 70: 181-213.
- Dix, Robert. 1984. "Incumbency and electoral turnover in Latin America". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (26): 435-48.
- Dworak, Fernando F., coord. 2003. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE.
- Echaiz Moreno, Daniel. 2004. "La política a través de Kennedy", *Derecho y Cambio Social* 02(1). Lima: La Molina,
- Ferejohn, John. 1986. "Incumbent performance and electoral control". *Public Choice* 50 (1/3): 5-25.
- . 1990. *Information and the electoral process. Information and democratic processes*. Urbana: University of Illinois Press.
- . 1999. *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*. En *Democracy, accountability and representation*, 131-153. Cambridge: Cambridge University Press.
- y Pascuale Pasquino. 2003. *Rule of democracy and rule of law*. En *Democracy and the Rule of Law*, comps. José María Maravall y Adam Przeworski, 242-60. Cambridge University Press.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective voting in american presidential elections*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

- Fishel J. 1985. *Platforms and Promises*. Washington, DC: Congress. Q. Press.
- Gallup, George y Saul F. Rae. 1940. "Is there a bandwagon vote?". *Public Opinión Quarterly* 4: 244-49.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: GG Mass Media.
- . 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- . 1998. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Iyengar, Shanto y Donald Kinder. 1987. *News that matters: television and American opinión*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jerez, Miguel. 1997. La élite parlamentaria. En *El Parlamento a debate*, ed. Manuel Ramírez. Madrid: Trotta.
- Kahn, Kim Fridkin y Patrick J. Kenney. 2001. *The spectacle of U.S. senate campaigns*. Princeton: Princeton University Press.
- Key, V. O. Jr. 1966. *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1960*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Krukones MG. 1984. *Promises and Performance: Presidential Campaigns as Policy Predictors*. Lanham, MD: Univ. Press Am.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- . 1997. *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Loewestein, Karl. 1966. *Teoría de la Constitución*. Ariel: Barcelona.
- Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay. 1994. *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Magaloni, Beatriz. 2003. Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: horizontal exchange and the rule of law in México. En *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.
- Mayhew, David. 1979. *Congress. The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- , Adam Przeworski y Susan C. Stokes, eds. 1999. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J. M. 1999. Accountability and manipulation. En Manin *et al.* 1999, 159-60.
- Mcallister, Ian y Donley T. Studlar. 1991. “Bandwagon, underdog or projection? Opinion polls and electoral choice in Britain, 1979-1987”. *Journal of Politics* 53: 720-41.
- Mendelberg, Tali. 2001. *The race card: campaign strategy, implicit messages, and the norm of equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Merino, Mauricio. 2005a. El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. En *Democracia y transparencia*. Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón *et al.*, 78. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- . 2005b. Introducción. En *Transparencia: libros, autores e ideas*, coord. Mauricio Merino, 17. México: IFAI/CIDE.
- . 2004. La transparencia como política pública: el caso del Instituto Federal Electoral. *Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción*, edición III. México: CIDE.

- Monika Gilas, Karolina. “Los informes de labores de representantes de elección popular ¿Transparencia o rendición de cuentas? Documento de investigación del Centro de Centro de Capacitación Judicial-TEPJF. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_gilas.pdf.
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart. 2003. The accountability deficit in Latin America. En *Democratic accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.
- Mota Prado, Mariana. 2004. “Los organismos reguladores independientes y la accountability electoral del Presidente”. Conferencia presentada en el *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política* (SELA) en la Universidad de Palermo. Buenos Aires, Argentina.
- Nacif, Benito. 1997. *La no-reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*. Documento de trabajo de la División de Estudios Políticos 63. México: CIDE.
- . 1997. “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”. *Política y Gobierno* IV (1).
- Nieto, Alejandro. 1984. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- . 2008. *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- Nino, Carlos Santiago. 1992. Indeterminaciones constitucionales. En *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Norris, Pippa. 2001. “¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales”. *Revista Española de Ciencia Política* 4, 7-33.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. *Delegative democracy?* Indiana: The Hellen Kellog Institute for International Studies/University of Notre Dame.

- . 1996a. “Ilusiones sobre la consolidación”. *Nueva Sociedad* 144 (julio-agosto): 70-89.
- . 1996b. “Otra institucionalización”. *Política y Gobierno* III (2): 112-126.
- . 1998. “Horizontal accountability in new democracies”. *Journal of Democracy* 9 (3).
- Persson, Torsten, Gerard Roland y Guido Tabellini. 1997. “Separation of powers and political accountability”. *Quarterly Journal of Economics* 112.
- Peschard, Jacqueline. 2005. *Transparencia y partidos políticos*. México: IFAI.
- Pomper, Gerald y Susan Lederman. 1980. *Elections in America: Control and influence in democratic politics*. Longmans: Nueva York.
- Porras Nadales, Antonio Joaquín. 1994. *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Powell Jr., Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Rawls, John. 1995. *Liberalismo político*. México: FCE.
- Recurso de apelación SUP-RAP-159/2009. —Actor: Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de junio de 2009.—Unanimidad de seis votos.— Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Armando Cruz Espinosa y Enrique Figueroa Ávila. Disponible en http://www.te.gob.mx/CCJE/Archivos/juris_investigacion/rendicion_cuentas.pdf.
- Regan, Geoffrey. 2006. *Guerras, políticos y mentiras*. Barcelona: Crítica.

- Riker, William. 1965. *Democracy in America*. Nueva York: Macmillan.
- Samuels, David J. y Matthew Soberg Shugart. 2003. "Presidentialism, elections and representation". *Journal of Theoretical Politics* (enero).
- Sánchez Navarro, A. J. 1995. "Control parlamentario y minorías". *Revista de Estudios Políticos* 88, 223-55.
- Santamaría, J. 1996. El debate sobre las listas electorales. En Porras 1996, 249-50.
- Santos, Boaventura De Sousa. 2004. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 2007. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- . 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza, 230-36.
- . 2003a. *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. México: FCE.
- . 2003b. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- . 2005. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- Schedler, Andreas. 1997. *The concept of political accountability*. Documento de Trabajo. México: CIDE.
- . 1998. "The normative force of electoral promises". *Journal of Theoretical Politics*, 191-214.
- . 1999. Conceptualizing accountability. En *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- . 2007. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia. México: IFAI.

- Sentencia SUP-RAP-55/2010. Actor: Pablo Gómez Álvarez.
 Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
- SUP-RAP-119/2010 y acumulados. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Partido Acción Nacional y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Autoridad responsable. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/juel_4a_e_n7_1.pdf.
- SUP-RAP-75/2009 Y SUP-RAP-82/2009 ACUMULADOS. RECURRENTES: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA. SECRETARIO: ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ. México, Distrito Federal, a ocho de mayo de dos mil nueve. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/32_SUP-RAP-75-2009.pdf.
- SUP-RAP-254/2009 ACTOR: RICARDO MONREAL ÁVILA. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. TERCERO INTERESADO: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA. SECRETARIO: RAÚL ZEUS ÁVILA SÁNCHEZ. México DF, 23 septiembre 2009. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0254-2009.htm?f=templates\\$fn=document frame.htm\\$3.0\\$3q=\\$uq=\\$x=\\$sup=1](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0254-2009.htm?f=templates$fn=document%20frame.htm$3.0$3q=$uq=$x=$sup=1).

- SUP-RAP-145/2009. ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA. SECRETARIO: ARMANDO CRUZ ESPINOSA. México DF, 24 junio 2009. Disponible en: [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0145-2009.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0145-2009.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0).
- SUP-RAP-76/2010. RECURRENTE: PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ. SECRETARIOS: GABRIEL ALEJANDRO PALOMARES ACOSTA Y ERIK PÉREZ RIVERA. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil diez. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0076-2010.pdf.
- SUP-RAP-42/2010 Y SUP-RAP-41/2010, ACUMULADOS. RECURRENTES: PARTIDO DEL TRABAJO Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. TERCERA INTERESADA: AMALIA DOLORES GARCIA MEDINA, GOBERNADORA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE ZACATECAS. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO GALVÁN RIVERA. SECRETARIO: RICARDO HIGAREDA PINEDA. México DF, 28 de abril 2010. Disponible en <http://200.23.107.66/SISCON/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2010/RAP/SUP-RAP-0042-2010.htm>.
- SUP-RAP-19/2010. ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: SECRETARIO EJECUTIVO EN

SU CARÁCTER DE SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MAGISTRADO PONENTE: CONSTANCIO CARRASCO DAZA. SECRETARIA: LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ. México, Distrito Federal, a treinta y uno de marzo de dos mil diez. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0019-2010.pdf.

- SUP-RAP-33/2009. ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR. SECRETARIO: EUGENIO ISIDRO GERARDO PARTIDA SÁNCHEZ. México DF, 19 de marzo 2009. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0033-2009.htm?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0033-2009.htm?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0).
- SUP-RAP-222/2009. ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. TERCERO INTERESADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO GALVÁN RIVERA. SECRETARIO: ISMAEL ANAYA LÓPEZ. México DF, 12 de agosto 2009. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0222-2009.htm?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0222-2009.htm?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0).
- SUP-RAP-139/2009. ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. TERCEROS INTERESADOS: AYUNTAMIENTO DE GÓMEZ PALACIO,

- DURANGO, RICARDO ARMANDO REBOLLO MENDOZA Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO GALVÁN RIVERA. SECRETARIO: ISMAEL ANAYA LÓPEZ. México DF, 10 de junio 2009. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0139-2009.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0139-2009.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0).
- Schopenhauer, Arthur. 1999. *Sobre la libertad de la voluntad*. Madrid: Alianza.
- Somin, Ilya. 2004. *When ignorance isn't bliss: how political ignorance threatens democracy*. Policy Analysis 525 (septiembre).
- Stimson, James A. 1999. Party government and responsiveness. En Manin *et al.*, 1999, 197-221.
- Stokes, Susan C. 1999a. What do policy switches tell us about democracy? En Manin *et al.* 1999, 98-130.
- . 1999b. "Political parties and democracy". *American Review of Political Science* 2: 243-67.
- . 2001. *Mandates and democracy, neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ugalde, Luis Carlos. 2002. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.
- Uriarte, Edurne. 2000. "La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles". *Revista Española de Ciencia Política* 3 (octubre): 97-124.
- Vega, Pedro de. 1985. "Significado constitucional de la representación política". *Revista de Estudios Políticos-Nueva Época* 44 (marzo-abril): 26.
- Valdéz Zepeda, Andrés. 1999. *El municipio mexicano ante el dilema de la modernidad: algunas reflexiones para afianzar la normalidad democrática en los gobiernos locales*. México: Universidad de Guadalajara.

- Vallespín, Fernando, ed. 2002. *Historia de la teoría política*. T. III. Madrid: Alianza Editorial.
- Zielinski, Jakub. 2003. Electoral control in new democracies: political parties as institutions of accountability (The Ohio State University). Documento preparado para *The Comparative Politics Workshop*, University of Chicago, 12 de marzo.

*Informe de labores de funcionarios públicos
y la garantía de equidad en las contiendas*
es el número 33 de la serie Temas selectos
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en enero de 2013
en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero núm. 5000, col. CTM Culhuacán,
CP 04480, del. Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.