

NUEVOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL. LA FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ELECTORALES EN CHIAPAS

Oswaldo CHACÓN ROJAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia representativa, control ciudadano y rendición de cuentas*. III. *Análisis de la propuesta establecida en la Constitución de Chiapas*. IV. *Reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente fuimos testigos del debate acalorado en el Congreso mexicano derivado de la discusión y aprobación de una nueva y controvertida reforma electoral. Los legisladores centraron la reforma en la búsqueda de procesos electorales menos onerosos y más confiables, por lo que definieron una nueva relación entre el dinero y las campañas políticas, replantearon la integración y funcionamiento de la autoridad administrativa electoral, entre otras cosas. La relevancia de estos aspectos explica en sí misma que se hayan dejado de atender otros temas de la agenda electoral que deberían ser abordados a partir de reformas institucionales en aras de consolidar el modelo democrático en el país. Uno de ellos, y quizá el más urgente, tiene que ver con la creciente desconfianza ciudadana hacia el propio sistema democrático, por lo menos en su fase representativa. En efecto, los mexicanos, a pesar de aceptar mayoritariamente el régimen democrático, cuestionamos de manera permanente el funcionamien-

* Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas; miembro del SIN; presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral en dicho estado.

to de nuestras instituciones representativas,¹ lo cual afecta la estabilidad del sistema. Lo anterior es así, en virtud de que el modelo democrático no puede funcionar con este nivel de desánimo, pues desalienta la necesaria participación, produciendo gobiernos poco legitimados, además de que promueve desinterés por los asuntos públicos, generando condiciones para el abuso de poder y, principalmente, sembrando los gérmenes de una regresión a otros sistemas de gobierno.

Una de las principales causas de esta crisis de confianza y legitimidad es la falta de veracidad en las propuestas que los candidatos presentan en las campañas, así como en la falta de cumplimiento de sus compromisos. En mucho contribuyen los candidatos a cargos de elección popular, quienes suelen presentar programas, proyectos o propuestas durante sus campañas, pero en el ejercicio de gobierno no se sienten obligados a cumplirlas, por lo que terminan generando un desánimo generalizado entre la ciudadanía. De hecho, cada vez es más recurrente que los gobernantes apliquen programas diametralmente opuestos a los prometidos en campaña, convirtiéndose en gobiernos camaleónicos. Nada le garantiza al ciudadano que las medidas programáticas de los candidatos van a ser cumplidas. Nada le garantiza al ciudadano que sus políticos, en quien estadísticamente no confían, asumirán sus responsabilidades una vez que prueben el *poder* con todo su aderezo de privilegios. Por ello, cada vez

¹ Esto ha sido señalado por distintas encuestas nacionales, como la de Actitudes, Percepciones y Valores, en la cual se concluye que la democracia aún no se termina de afianzar en los patrones culturales de los mexicanos. En las conclusiones se afirma que a pesar de que una mayoría de ciudadanos se declara a favor de la democracia, persiste un 33.6% que no se muestra completamente convencido con esta forma de gobierno. Al preguntar “¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?”: 53.3% cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo 24.2% de los encuestados dijo que en algunas circunstancias hay mejores opciones, y 9.4% señaló que “le da lo mismo”; es decir, que alrededor de uno de cada tres entrevistados no está convencido con la democracia, y piensa que puede haber mejores opciones o es indiferente a las mismas. Por su parte, 3.4% ofreció una respuesta diferente a las anteriores; 5.7% declaró no saber sobre el asunto; 1.1% dio otro tipo de respuesta, y 0.2% no contestó. La encuesta concluye que los niveles de confianza en las instituciones y en los actores políticos y sociales también alcanzan grados muy bajos. Los valores más bajos los obtienen las organizaciones policiales, los partidos políticos, y finalmente los diputados federales. Mientras que instituciones y actores como los industriales, los servidores públicos y los sindicatos, han sido valorados en forma negativa. Concha Cantú, Hugo y otros, *Cultura de la Constitución en México*, México-UNAM-TEPJF y Comisión Federal de Mejora Regulatoria, pp. 57-61.

son más frecuentes los reclamos de una ciudadanía que se siente engañada y defraudada por tantas promesas incumplidas por candidatos de todos los partidos.

Este choque de expectativas entre gobernantes y gobernados genera que los ciudadanos estén decepcionados no solamente de la democracia, sino de los políticos mismos. Ante esta realidad, la cual no pasa desapercibida por las elites del poder, puesto que todos hemos sido testigos de que en campañas recientes algunos candidatos han tenido que recurrir a la firma de notarios públicos para lograr que la ciudadanía crea en sus compromisos,² resulta inexplicable que el asunto ni siquiera haya formado parte de la agenda de discusión de legisladores y analistas en la última generación de reformas electorales. Deberían discutirse cuestiones, como por ejemplo, ¿Por qué no se evalúa periódicamente —trimestral, semestral o anualmente— el desempeño de nuestros gobernantes? ¿Por qué no evaluar el desempeño de nuestros gobernantes a través de indicadores de productividad y eficiencia en el caso de cumplimiento de sus promesas de campaña?

Hasta ahora el único esfuerzo normativo lo encontramos en la Constitución del estado de Chiapas, de ahí que el análisis de su contenido, alcances y deficiencias constituye el objeto central de este trabajo. Por supuesto que al hacerlo nos embarcamos en la difícil aventura de reflexionar sobre aspectos inacabados de teoría política, como los problemas derivados por la falta de control ciudadano sobre los compromisos electorales, sus afectaciones a la democracia, su indiferencia teórica, los alcances del programa electoral y las posibilidades del mandato imperativo, la importancia del diseño de nuevas instituciones para garantizar la rendición de cuentas de los gobernantes, su actualidad en los procesos de consolidación democrática, etcétera. Por lo tanto, no podemos iniciar sin dejar de reconocer que a través de este ejercicio no intentamos llegar a conclusiones generales, sino explicar una propuesta entre muchas otras que pueden surgir en relación con un tema complejo que se encuentra en marcha y más vivo que nunca.

² Este instrumento no resulta útil, puesto que el fedatario público sólo certifica que determinado ciudadano se compromete a realizar determinados actos de gobierno, pero no puede asegurar el cumplimiento de compromisos electorales.

II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, CONTROL CIUDADANO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Primeramente, cabe señalar que abordamos un problema que se enmarca en el conjunto de críticas que se han realizado al modelo de democracia representativa, que son las únicas viables en el contexto de las sociedades contemporáneas. De hecho se trata de un problema de origen, pues el incumplimiento de los programas y compromisos electorales se sustenta en el distanciamiento entre gobernantes y gobernados, promovido desde los mismos principios de este tipo de democracia. En efecto, se supone que las elecciones aseguran que en la competencia por los cargos de representación popular el ganador deba su puesto al elector, constituido en árbitro de esta disputa al expresar su preferencia en las urnas en favor de uno u otro programa político. A través de este medio se establece un *contrato* entre votantes y representantes, que se configura sobre la base del cumplimiento de dicho programa. El problema es que si bien los gobernantes así designados rinden cuentas de sus acciones a los votantes por el poder que éstos les confieren, éstas no suelen estar relacionadas con los programas o compromisos que se ofertaron en campaña.

Esto es así, porque los mecanismos institucionales del gobierno representativo permiten a los representantes cierta independencia respecto de las preferencias de su electorado. Exentan al representante del sostenimiento de contactos formales con sus electores o de un control inmediato de los productos de su labor.³ Requieren la independencia relativamente amplia de los gobernantes con respecto a los deseos de sus electores, a fin de permitir el establecimiento de acuerdos tendentes a la integración de la voluntad general.⁴ De hecho, la concepción de la representación contenida en el mandato representativo, a diferencia del imperativo, implica que los gobernantes no pueden ser obligados a seguir instrucciones de los electores. En la idea del mandato representativo va implícito un *estilo* de representación basado en la libertad de decisión del gobernante, quien

³ Garrarena, Ángel, *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Cívitas, 1991, pp. 37 y ss.

⁴ Sin embargo, generalmente se considera que la democracia es representativa con sólo la elección democrática de la autoridad. *Cfr.* Manin Bernard *et al.*, "Elections and Representation", en el libro coordinado por los mismos autores, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

decide de acuerdo con su propio criterio, y no actúa como mero emisario de la voluntad de sus representados.⁵

A esta pérdida de proximidad de la relación entre el elector y el elegido también contribuye el que cada gobernante tenga que atender una base social más amplia en el ejercicio de gobierno, por lo que su comunicación personal con el núcleo de sus representados se hace cada vez más difícil. Además, con el propósito de ampliar su abanico social de seguidores, desde la campaña se fomenta la neutralización ideológica de sus propuestas, pues sus estrategias se especializan cada vez más en la obtención de votos, condición para arribar a las instancias estatales. De esta forma, la imparcialidad de sus propuestas como de sus acciones gana terreno, y los gobernantes comienzan a desligarse de valores o compromisos prefijados. En su lugar surge el profesional que puede representar a cualquiera. Las plataformas partidistas siguen un destino similar al buscar la aceptación del mayor número de votantes. De manera intencional, su oferta es planteada con gran ambigüedad y bajo criterios coyunturales. Además, en busca de eficacia, sus decisiones generalmente se subordinan a consideraciones que rebasan su mero juicio personal.⁶

En síntesis, paradójicamente son los mismos principios que dan sustento a la representación política en la democracia liberal los que aseguran que la rendición de cuentas se dé en un entorno marcado por la relativa independencia de los gobernantes. Bajo estas circunstancias, el ciudadano emplazado a acatar las disposiciones de la ley sólo puede expresar su juicio con relación a las decisiones tomadas en su nombre básicamente en forma retrospectiva, pues su intervención genera únicamente consecuencias tangibles en el momento electoral. Esto significa que su presencia en el proceso político de integración y ejecución de la voluntad popular en los órganos del Estado es apenas indirecta.⁷ De esta forma, el control ciudadano sobre el proceso político se diluye de manera notable.

⁵ Aunque cabe señalar que el asentamiento de los partidos políticos en las democracias representativas produjo importantes modificaciones en este modelo, pues aunque es habitual que los textos constitucionales contengan una prohibición expresa del mandato imperativo entre electores y representantes, en la práctica éste ha sido sustituido por un mandato *de facto* muy fuerte entre los representantes y las cúpulas de los partidos.

⁶ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, versión de Fernando Vallespín, Madrid, Alianza Editorial, 1998, cap. 5.

⁷ De hecho, en las democracias representativas la deliberación política no se desarrolla ante ciudadanos, sino ante sus representantes. El elector puede influir únicamente en

Los teóricos de la democracia representativa reconocen al sufragio como el instrumento puesto a disposición del elector para supervisar, juzgar y refrendar, o bien, por el contrario, rechazar la actuación de las autoridades, llegado el momento electoral, reduciendo la distancia entre gobernantes y gobernados. De esta forma, el vacío de control se resuelve automáticamente con la trayectoria regular y periódica del sufragio, el cual convierte al elector en un agente político activo, toda vez que le permite evaluar al gobernante, si no con anticipación, sí por lo menos lo pone en situación de emitir un juicio retrospectivo.

Claro que este supuesto sólo puede desarrollarse en un marco institucional orientado a la reelección inmediata de los gobernantes, imprescindible para alentar su atención sobre las demandas de los votantes. Con la posibilidad de la reelección, las democracias incentivan a la responsabilidad de sus gobernantes, por lo que se generan las condiciones para la exigencia ciudadana del cumplimiento de programas y compromisos electorales. En este caso, los representantes tienen un incentivo para cumplir sus promesas, pues de no hacerlo, pueden acarrear dificultades cuando llegue la hora de la reelección.⁸ Es bajo este diseño institucional que el voto se constituye como el único mecanismo de rendición de cuentas, por lo que la reelección gubernamental tendría que ser considerada en toda Constitución democrática, aunque no son pocos los autores que influidos por la ola de profundización democrática consideran que no es correcto que los ciudadanos tengan que esperar tres o seis años para poder expresar mediante el voto su aprobación o desacuerdo con la actuación de sus gobernantes, por lo que se han manifestado por el establecimiento de mecanismos periódicos para pedir cuentas a los gobernantes.⁹

las decisiones políticas por medio de la anticipación que el representante haga del juicio retrospectivo expresado en el voto durante los comicios. *Cfr.* "Introduction", en Elster, Jon (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 2.

⁸ Aunque cabe señalar que los representantes, sin embargo, siguen siendo libres para sacrificar la perspectiva de su reelección si por circunstancias excepcionales otras consideraciones les parecen más importantes que su propia carrera. Y lo que todavía es más importante, pueden confiar en que, cuando se presenten a la reelección, podrán convencer a los votantes de que tenían buenos motivos para sus acciones, aunque hayan traicionado sus promesas. Como el vínculo entre la voluntad del electorado y el comportamiento de los representantes electos no está garantizado rigurosamente, éstos siempre retienen cierto grado de discreción. Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, *cit.*, p. 206.

⁹ Dentro de este grupo destaca el trabajo de Benjamín Barber, *Democracia fuerte*, Almuzara, 1984.

El problema es mayúsculo en aquellos países donde existen prohibiciones para la reelección de gobernantes, pues no se presenta la posibilidad de devolver el poder evaluador del cumplimiento de compromisos contraídos en campaña al ciudadano. En estos casos la desatención de los gobernantes de sus bases de apoyo electoral resulta inevitable. Los gobernantes solamente dan cuentas de las agendas que construyen en el ejercicio de gobierno, pero no se encuentran obligados a responder por sus compromisos electorales, y los electores no cuentan con ninguna vía para exigir su cumplimiento. Este principio hace innecesario para los gobernantes, responder a la ciudadanía y, por el contrario, los ata más a su partido y, en el caso de los legisladores, al presidente, ya que en cuanto termina el periodo para el cual fueron electos tienen que buscar otra oportunidad política, sea otra vez de carácter electoral o dentro de la administración pública.¹⁰

En este escenario, el ciudadano solamente puede juzgar al partido, pero no al gobernante, máxime cuando este diseño obliga a los candidatos del partido gobernante a generar nuevas propuestas, para desmarcarse o desligarse de sus predecesores, en aras de no sufrir las consecuencias del desgaste político generado por la falta de cumplimiento de sus ofertas electorales. Con ello se promueve una gran flexibilidad ideológica, que en muchas ocasiones raya en la incongruencia, restándole credibilidad a las propuestas, a los candidatos, al sistema de partidos y, por ende, a la democracia misma.

Éste es el caso de México, país que contempla constitucionalmente el principio de la no reelección, el cual es relativo por lo que toca a los diputados y senadores, quienes no pueden ser reelectos en el periodo inmediato, y es absoluto para quien haya sido alguna vez, por cualquier motivo, presidente de la República. Se trata de un principio que tal y como menciona el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, es en sí mismo antidemocrático, pues donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha

¹⁰ La inevitable dependencia política, tanto personal como colectiva, respecto del Ejecutivo, resulta más evidente en el caso de los legisladores que pertenecen a los congresos de los estados.

rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud, y que, además, carece de experiencia en el encargo. Pero el mismo autor reconoce que por la tradición de abusar del poder “en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia”.¹¹

Así, pues, por distintas razones de tipo político, histórico, cultural e incluso idiosincrásico, en nuestro país se ha evitado la incorporación de este principio, aun cuando las elites políticas constantemente coinciden en la necesidad de discutir y promover reformas que permitan configurar un presidencialismo latinoamericano renovado y mucho mejor preparado para enfrentar la complejidad de la gobernabilidad democrática contemporánea, lo cual incluye considerar la reelección.¹² Esta negligencia legislativa constituye una omisión que, tal y como se ha señalado, deja los compromisos electorales al margen del régimen de rendición de cuentas, con todas las implicaciones democráticas que ello genera, en las que el elector se queda sin la posibilidad de evaluar a sus gobiernos, y éstos se van sin rendir cuentas de dichos compromisos. En definitiva, si no existe la disposición para permitir la reelección en nuestro país, los políticos nunca serán evaluados, al menos no de manera inmediata, pues la reelección relativa les da la oportunidad a los gobernantes, de presentarse a futuras elecciones. Luego, el ciudadano queda sin la posibilidad de premiarlos o castigarlos de acuerdo con su actuación.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN DE CHIAPAS

Por lo que se ha señalado, resulta entendible que en sistemas políticos en donde se prohíbe la reelección inmediata en puestos de elección popular, el énfasis de la representación se ponga en aspectos como el cumplimiento puntual de las promesas de campaña, pues en estos casos el voto resulta insuficiente como mecanismo de control ciudadano. Este es el caso de México. De ahí que no resulte sorprendente que desde su normatividad

¹¹ *Derecho constitucional mexicano*, 11a ed., México, Porrúa, 1972, pp. 442-444.

¹² Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”, en Nohlen, Dieter y Fernández Mario (comps.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, p. 116.

se haya intentado ofrecer alguna alternativa de solución. Curiosamente, ésta no proviene de la legislación federal, sino en una Constitución local, la del estado de Chiapas, por lo que se trata de una doble situación *atípica*, pues por un lado se invierte la tendencia centralista, y por otro encontramos que la actuación legislativa se adelanta a la teoría. También llama la atención que la propuesta se genere de un estado que por muchas décadas padeció la dominación del caciquismo y el clientelismo político, donde la democracia ha intentado afianzarse a pesar de no contar con el desarrollo económico y social que requiere este modelo, donde resulta evidente que los valores y las actitudes ciudadanas necesarias para el desarrollo democrático aún se encuentran en ciernes. Por tanto, se trata de una entidad en donde la venta de ilusiones en los discursos de las campañas y la falta de cumplimiento de los compromisos electorales en el ejercicio de gobierno anidan con mayor facilidad el desánimo ciudadano, pudiendo acelerar la posibilidad de una involución democrática.¹³

Conscientes de esta situación, los legisladores locales reformaron la Constitución en noviembre de 2004, estableciendo en su artículo 10, fracción VII, el derecho de los ciudadanos a exigir a los servidores públicos electos mediante el voto popular, que cumplan con sus propuestas de campaña. Con esta disposición, prácticamente se reconoce la posibilidad de que los electores generen instrucciones a los gobernantes, lo cual no es algo nuevo, pues ya en sus *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, Rousseau aceptaba una forma de representación por motivos prácticos, recomendando la práctica de mandatos imperativos.¹⁴

Esto es, el establecimiento de la obligación legal de que los representantes cumplan las instrucciones de su electorado. Asimismo, Weber enumeraba como características de la democracia directa las siguientes prácticas e instituciones: revocabilidad permanente de las autoridades públicas, rotación en los cargos, selección por sorteo de los funcionarios públicos y mandatos imperativos.¹⁵

¹³ También debe considerarse que se trata de una sociedad que viene de una tradición corporativista de participación política, y que cuenta con la presencia de marcados grupos caciquiles, cuya influencia en las elecciones es mayor ante las evidentes desigualdades sociales.

¹⁴ Rousseau, J. J., Madrid, Tecnos, 1989, citado por Manín, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 202.

¹⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 289.

Por tanto, ya ha habido propuestas que han intentado dotar al *demos* de un mayor control sobre sus representantes. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones estas propuestas no se han materializado, pues como bien menciona Manín, “ninguno de los gobiernos representativos establecidos desde finales del siglo XVIII ha autorizado mandatos imperativos o ha dotado de cualidad legalmente vinculante a las instrucciones dadas por los ciudadanos a los candidatos”.¹⁶ Así, en la Inglaterra de comienzos del siglo XIX, los radicales trataron de introducir una práctica de *instrucciones*, a través de las cuales se exigía a los candidatos, que se sujetaran a sus promesas *pledges*; y en efecto, tras la primera Ley de Reforma (1832) reivindicaron que se requiriera legalmente de los diputados el respeto de las promesas. Sin embargo, Manín nos recuerda que el objetivo principal de los radicales era acortar los mandatos legislativos (que la Ley Septennial de 1716 había establecido en siete años). Parece que las promesas eran a sus ojos un mero arreglo provisional y un expediente a falta de un mandato legislativo más corto. Por su parte, en Norteamérica, las instrucciones tuvieron una práctica extensa durante el periodo colonial y la primera década tras la independencia.¹⁷ Algunos estados, especialmente los de Nueva Inglaterra, incluyeron incluso el derecho de dar instrucciones en sus Constituciones. Cuando en el primer Congreso (elegido según la Constitución de 1787) se discutieron las enmiendas constitucionales que se convertirían en la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*), algunos miembros propusieron que la primera enmienda (que garantiza la libertad de credo y de expresión) incluyera también el derecho a dar instrucciones a los representantes. La propuesta fue discutida durante cierto tiempo, pero finalmente rechazada, pues aun cuando los votantes estadounidenses seguirían siendo libres de dar instrucciones, éstas no tendrían ninguna fuerza legalmente vinculante. En Francia, una de las primeras decisiones de los revolucionarios franceses (julio de 1789) fue la de prohibir los mandatos imperativos. La decisión nunca fue recurrida durante ni después de la Revolución.

Aún hoy en día los mandatos imperativos continúan siendo ignorados en las Constituciones democráticas, a pesar de que la rendición de cuentas se ha convertido en una práctica administrativa, a través de la

¹⁶ *Los principios del gobierno representativo, cit.*, pp. 201-203.

¹⁷ Reid, J. P., *The Concept of Representation in the age of the American Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, 1989, p. 102, citado por Manin, Bernard, *op. cit.*

cual funcionarios y gobernantes entregan cuentas de su gestión. Así, en el modelo de administración pública burocrático¹⁸ el objeto de la rendición de cuentas lo constituye la justificación del gasto público, a través de la demostración de inversiones y obras sociales realizadas por los gobernantes, sin considerar las ofertas electorales realizadas en campaña, los planes formalmente definidos ni el marco legal establecido. En este sentido, en el proceso de rendición de cuentas los gobiernos mencionan las políticas, sus buenas intenciones y una lista interminable de *aparentes logros* en el ejercicio del gobierno, sin ninguna vinculación con los compromisos adquiridos con sus electores. Tampoco en el modelo tecnocrático se consideran las ofertas electorales; sólo se rinde cuenta sobre el logro de metas programadas en el ejercicio de gobierno, los niveles de rentabilidad que forman parte de la tecnificación de la organización de las empresas del Estado, y en general sobre la productividad, a través de formatos preelaborados con escasa posibilidad de creación.¹⁹

La inviabilidad de estos mecanismos de control ha sido sostenida en los últimos años por distintos autores, en aras de justificar la discrecionalidad del gobernante en la construcción de la agenda de su gobierno, y la conveniencia de mantener esquemas indirectos de rendición de cuentas en las democracias representativas ha sido sostenida por diversos autores. En este sentido, destaca un texto muy sugerente de Przeworski, Manín y Stokes, quienes afirman que en lugar de tratar de amarrar a los representantes populares a las promesas hechas en campaña valdría la pena introducir una agenda de reformas institucionales que permitan un uso más ágil y efectivo del poder ciudadano, para inducir la representación efectiva mediante una auténtica rendición de cuentas. En el libro se invita a pensar en los prerequisites sociales, educativos, de ingreso

¹⁸ Son características fundamentales de este tipo de gestión, “escasa vinculación entre los procesos de planificación, evaluación y la formulación de políticas; una excesiva regulación; elevado crecimiento de las instituciones y del empleo, criterios clientelares en las funciones de la administración de personal y en la prestación del servicio público”. Ochoa Henríquez, Haydee, “La reforma de la administración pública en Venezuela. Proyectos y realidad”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. VI, núm. 1, 1997, p. 127.

¹⁹ La rendición de cuentas que mide eficacia de metas tiene como antecedente las propuestas de control integrado de gestión en los años setenta, cuyo máximo exponente es Francisco Blanco Illesca. Para este autor, el objetivo del sistema de control “es apoyar a los directivos en el proceso de toma de decisiones con visión empresarial, para que se obtengan los resultados deseados”. Blanco, Illesca, *Control integrado de gestión. Iniciación a la dirección por sistemas*, Limusa, 1976, p. 77.

e independencia ciudadana, para que los votantes no sean presa fácil del clientelismo, la coerción o del engaño por parte de los políticos.²⁰

Para estos autores, los gobernantes suelen replantear sus ofertas y compromisos en el ejercicio de gobierno, en virtud de que tratar de convertirlas en un contrato ineludible puede resultar contraproducente para la representación efectiva de los intereses de los ciudadanos. Después de todo, los intereses y las circunstancias cambian, por lo que los mandatos unívocos son cada vez menos frecuentes en las plurales sociedades modernas. Incluso, debe considerarse que el contexto nacional o internacional puede experimentar cambios que hagan desaconsejable la puesta en práctica de promesas electorales. Es más, los mismos electores pueden modificar sus preferencias, pues no están exentos de verse influidos por los discursos que los hagan cambiar de opinión, ya que los políticos cuentan con un margen de acción relevante que les permite manipular la opinión de los ciudadanos para lograr un mayor margen de acción en sus políticas.²¹

Maravall considera que otra de las razones que justifican este replanteamiento de la agenda del gobernante obedece a que cuando un individuo accede a un puesto de representación lo hace también al conocimiento de una mayor información. La misma puede desaconsejar la implementación de medidas que habían sido propuestas durante la fase de campaña electoral.²² Este argumento es utilizado por Stokes para justificar la mayor parte de los giros en política macroeconómica que se han verificado en América Latina en los últimos años.²³ Incluso afirma que

²⁰ *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 38-42.

²¹ Stokes, S., "Patologías de la deliberación", en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 161-178.

²² Maravall, J. M., "Accountability and Manipulation", *Democracy, Accountability and Representation*, cit., pp. 159 y 160.

²³ Para esta autora, si bien estos giros violan los «mandatos» emitidos en las urnas, los políticos lo hacen por tres razones probadas empíricamente: 1) las condiciones cambian una vez en el poder, y los gobernantes cambian de curso de acción para evitar el castigo emitido por el voto retrospectivo de los electores al final del periodo; 2) al adoptar paquetes económicos distintos a los prometidos en campaña, los políticos sabían que el electorado era igualmente escéptico sobre la efectividad de las políticas populistas y de las neoliberales: esto abriría una ventana de oportunidades para apostar a los efectos positivos de apartarse de lo prometido, y 3) la mayoría de los gobiernos que se desvían de sus promesas de campaña, lo hacen cuando no tienen mayorías en el Poder Legislativo. Cfr. "What do Policy Switches tell us about democracy?", *Democracy, Accountability and Representation*, cit.

esta experiencia sugiere que el voto retrospectivo de los votantes ha sido favorable para los gobiernos que *traicionan* su mandato cuando, a juicio del electorado, los resultados de las nuevas políticas adoptadas son superiores a la traición. Si los resultados son negativos, la traición del mandato es severamente castigada. Es decir, que con frecuencia los votantes premian los buenos resultados, incluso si éstos son producto de políticas opuestas a las prometidas en campaña. A decir de Przeworski, Manín y Stokes, un gobierno puede ser representativo incluso si no obedece el mandato expresado en las urnas y, de la misma manera, puede ser poco representativo si obedece el mandato. En este sentido, Sartori considera que en la medida en que los representantes se interesen más por el cumplimiento de compromisos electorales, sin llevar a cabo un análisis prospectivo sobre las implicaciones de sus decisiones y dejen de perseguir, sobre todo, el interés general, se podrá estar ante unos representantes que son *receptivos*, pero no son (o lo son escasamente) *responsables*.²⁴

Como podemos observar, se trata de planteamientos en que se privilegia la eficiencia en el ejercicio de gobierno, sobre el cumplimiento de las ofertas electorales. Es decir, se antepone la visión maquiavélica de la política de resultados, sobre el esquema de rendición de cuentas. Nos habla de electorados pragmáticos que están más interesados por resultados que por principios. Ante el éxito de este argumento, generalmente no hay correspondencia entre las políticas que se defendieron durante la fase previa a las elecciones y las que se echan a andar y/o se defienden una vez concluido el proceso electoral. El programa electoral —que es identificado como un *contrato* entre representados y representantes—, generalmente no se traduce en programa de gobierno, pues una cosa es la estrategia a seguir para conseguir votos, y otra radicalmente distinta las decisiones ejecutivas en el ejercicio del gobierno.

Al respecto, me parece que estos argumentos no son suficientes para evitar la exigencia del cumplimiento de compromisos electorales. Primeramente, porque considero que este *pragmatismo* es promovido justamente por la misma impunidad de los gobernantes con respecto a sus compromisos de campaña. Por otra parte, porque defender esta posición implicaría restar seriedad y, por lo tanto, credibilidad a las campañas y al propio sistema de partidos políticos. Desde este planteamiento se promueve la *irrelevancia* de los programas de campaña, pues se afirma que

²⁴ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 230-236.

los resultados positivos de las acciones de gobierno son preferibles aunque no se relacionen y, al contrario, se distancien de lo ofertado en las campañas que los llevaron al poder. Este pragmatismo daña seriamente al sistema democrático, pues el ciudadano termina considerando que todos los programas y propuestas de campañas son lo mismo, y que la diferencia entre los candidatos estriba más bien en las formas (imágenes, campañas publicitarias, ocurrencias, etcétera) y no el contenido, convirtiendo las elecciones en una disputa de trivialidades. Esto generalmente desemboca en el incremento del desinterés y la participación ciudadana, con los efectos dañinos ya comentados. Por lo tanto, debe replantearse la importancia de asegurar el cumplimiento de los compromisos de campaña de los gobernantes, en el ánimo de reconstruir la confianza ciudadana en los partidos y la democracia, y alentar una mayor participación en los procesos electorales.

Ahora bien, debe buscarse la manera de conseguir este objetivo sin demeritar la trascendencia de la eficiencia de los gobiernos, por lo que una buena opción sería que el replanteamiento de los compromisos electorales pasara algún filtro ciudadano, como puede ser la consulta popular, entre otras. Sin embargo, no debe demeritarse el esfuerzo normativo contenido en la Constitución de Chiapas, pues de él se desprenden distintas aportaciones teóricas que por su importancia resulta necesario detallar:

1. *Reconocimiento constitucional de la veracidad,
como principio rector de la materia electoral*

De una primera aproximación al contenido de la propuesta se desprende que el cumplimiento de compromisos electorales se deriva del reconocimiento del principio de veracidad. En efecto, en el artículo 10, fracción VI, de la Constitución local, se establece que los ciudadanos chiapanecos tienen derecho a “que las elecciones se lleven a cabo bajo los principios de certeza, seguridad, legalidad, equidad, independencia, veracidad, objetividad e imparcialidad”. Mientras que en el artículo 19 se determina que “la certeza, seguridad, legalidad, independencia, veracidad, objetividad e imparcialidad serán los principios rectores de las autoridades electorales”. En dichas disposiciones se recogen los principios rectores de la materia electoral establecidos en la Constitución federal (artículo 41, fracción III) y receptuados en la totalidad de las entidades federativas

del país;²⁵ sin embargo, el legislador chiapaneco decidió ir más allá, e incorporó el de veracidad. De acuerdo con la exposición de motivos, “se plasma el principio de veracidad como derecho ciudadano, pues conducirse con apego a la verdad debe ser la regla general para todos los actos gubernamentales”.

Si bien se trata de un principio contemplado en las Constituciones de otros países, como la peruana, en donde su enfoque se reduce a la mera exigencia de que la información contenida en los documentos públicos (en este caso electorales) se apegue a la verdad, en la Constitución de Chiapas su incorporación presenta otros alcances, pues surge de la conciencia del legislador de la urgencia y conveniencia de contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana en la democracia. En efecto, la reforma chiapaneca parte de la consideración de que una de las principales causas de esta crisis de confianza y legitimidad es la falta de veracidad en las propuestas de los candidatos en las campañas.²⁶ Así se reconoce en la exposición de motivos, al señalarse que “esto conlleva, a mediano plazo, decepción y desencanto de la ciudadanía, porque sus representantes electos nunca podrán llevar a la práctica lo que propusieron en campaña. Esta propuesta tiene como objetivo, consolidar la confianza en la política e incrementar la participación electoral”.

Luego se busca con el reconocimiento constitucional de este principio, atenuar una innegable y dolorosa realidad, pues el contenido del discurso de las campañas suele ser engañoso y falto de veracidad, lo cual va en detrimento de la legitimidad y la confianza ciudadana en los procesos de-

²⁵ Los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad se introdujeron en la Constitución federal con la reforma de 1990, mientras que el de independencia no lo fue hasta 1994. No existen antecedentes directos de esos principios rectores en ningún texto constitucional mexicano anterior a las fechas antes señaladas; en algunas leyes reglamentarias hubo referencias a los relacionados con la efectividad del sufragio y con la autenticidad e imparcialidad de las elecciones. Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, *Formación del derecho electoral en México*, TEPJF, 2005, pp. 25 y 26.

²⁶ Tal y como señala Rodríguez Lozano, quien fue el principal asesor de la reforma chiapaneca, “Es frecuente que en una campaña política se hagan una serie de planteamientos demagógicos, sin sustento y sin posibilidad de llevarse a cabo cuando se llegue al poder”. Rodríguez Lozano, Amador, “Nuevas reformas e instituciones para el control del gasto público en México”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 29-39.

mocráticos. De ahí que se obligue a los candidatos y partidos a presentar propuestas viables, esto es, que no oferten en campaña lo que no van a poder cumplir en el ejercicio de gobierno, a efecto de contribuir a que la ciudadanía valore los buenos resultados de la democracia. Aunque resulta imposible prever todas las eventualidades que pudieran presentarse en esa fase, a efecto de no defraudar las expectativas ciudadanas, con esta fórmula se obliga a los candidatos a reconocer e informar respecto de los proyectos o programas que escapen a su voluntad, cuando dependan de la autorización de recursos extraordinarios que están en otros ámbitos de gobierno, de mezcla de recursos, de la elaboración de dictámenes técnicos, etc. En este mismo sentido, la disposición promueve que los candidatos se comprometan solamente con aquellas cuestiones que se encuentran en su ámbito de su competencia, pues comúnmente los candidatos a cargos del Poder Ejecutivo se suelen comprometer sobre aspectos que están en el ámbito legislativo, o viceversa. Es decir, se obliga a los candidatos a precisar las funciones del cargo por el cual se postulan. Además, ello conlleva que a pesar de la necesidad que tienen los candidatos de hacer toda clase de promesas y compromisos para ganar la confianza de los electores en la fase de campañas, se vean en la necesidad de realizar propuestas factibles en el mediano plazo, por lo que, en los hechos, desde la normatividad chiapaneca se impulsa inevitablemente la transformación de la cultura política.

En aras de contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana en el sistema de partidos políticos, en la propuesta se promueve que las contiendas electorales no sean escenario de descalificaciones, sino de un real debate ideológico y programático, así como una real difusión a las plataformas electorales. De esta forma, se busca aminorar la experiencia vergonzosa de *guerras sucias*, protagonizadas en las campañas federales de 2006. Para lograr este objetivo, el artículo 19 determina que “los partidos políticos serán responsables de la veracidad y factibilidad de las propuestas de sus candidatos”. Con ello se privilegian las campañas propositivas en detrimento de las meras descalificaciones.

Al ser corresponsales del cumplimiento de esta disposición, los partidos deberán diseñar las estrategias convenientes para asegurar su cumplimiento. Lo que está claro es que su incorporación constituye un acierto de la propuesta chiapaneca, pues son los principales afectados por la desconfianza ciudadana, aun y cuando son la matriz a partir de la cual se construye el resto del andamiaje democrático.

Por otra parte, al tratarse de un principio explícito en la Constitución, condiciona y obliga al legislador secundario a ceñirse a ellos cuando elabora las leyes, y a las autoridades electorales cuando adoptan una resolución o acto, de ahí que en el artículo 19 se establece que “las autoridades garantizarán, también, que a los ciudadanos... les sean expresadas con veracidad las propuestas ideológicas y programáticas de cada candidato o partido político”. La autoridad a la que se refiere es la Contraloría de la Legalidad Electoral, institución completamente inédita, que de acuerdo con su Ley Orgánica es el órgano del estado, responsable de velar por el respeto a la ley, la imparcialidad de los poderes públicos, así como la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y sus gastos.²⁷ Además de ser un órgano colegiado, público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como finalidad primordial la fiscalización de los recursos que los partidos políticos utilizan en sus actividades ordinarias, así como en sus precampañas y campañas electorales.²⁸ Dentro de sus atribuciones destaca la establecida en la fracción I del artículo 8o. de su ley orgánica, para verificar que las propuestas de campaña que realizan los candidatos que postulen los partidos se ajusten a lo establecido en sus plataformas electorales registradas, con lo que se busca fortalecer la congruencia ideológica del discurso de las campañas. Para lograr este objetivo, el 27 de junio de 2006, el Pleno del organismo aprobó el Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para el registro de propuestas de campaña de los candidatos a un cargo de elección popular, en el cual se precisa el procedimiento para llevarlo a cabo, así como el mecanismo para contrastar dichas propuestas con las plataformas electorales de los partidos que los postulan.

²⁷ Artículo 1, Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral.

²⁸ Esto representa una especialización en la materia y una cuestión completamente novedosa, pues el órgano responsable de la fiscalización del financiamiento político, generalmente lo constituye alguna instancia gubernamental, comisiones legislativas, un órgano específico como el Tribunal de Cuentas en España o, como en el caso de la mayor parte de los países de América Latina, esta función recae en los organismos electorales, excepto Costa Rica y Nicaragua, que la confieren a la Contraloría de la República; en Argentina, a la justicia federal; en Bolivia, a los órganos partidarios, y en El Salvador no está determinado de manera clara sobre quién recae la función de control. En esto seguimos a Karl-Heinz Nassmacher, “Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 257.

2. *La incorporación del ciudadano al proceso de rendición de cuentas*

En las democracias representativas, tradicionalmente se rinde cuentas al ciudadano indirectamente a través de sus representantes en los poderes legislativos, tal como lo prevé el paradigma weberiano. Por tanto, si partimos del supuesto de que el poder reside en el pueblo, éste debe contar, también, con los instrumentos precisos para la exigencia de tal rendición de cuentas. Por lo tanto, cualquier propuesta para mejorar este procedimiento pasa inevitablemente por involucrar más a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, pues solamente con su control se interpela al gobernante sobre el cumplimiento de lo previsto a lo ofrecido por él. Por supuesto que no se trata de promover el abandono de los mecanismos representativos, sino de facilitar la participación más efectiva de los ciudadanos.²⁹ Con ello se intenta que la rendición de cuentas se asemeje en contenido a la *accountability*, término anglosajón que en los últimos años se redefine para considerar la incorporación del ciudadano.³⁰

Al respecto, pudieran establecerse distintas medidas, principalmente aquellas que pueden ser incluidas dentro de los planteamientos que defienden lo que se ha denominado como *democracia participativa* y *democracia deliberativa*. En este sentido, puede propugnarse la configuración de redes o *policy networks* constituidas por todos los sectores ciudadanos que pueden estar involucrados en el diseño y puesta en marcha de una política pública, y que cubrirían un amplio abanico creciente de campo de actuación.³¹ Otra alternativa pudiera ser la creación de *minipopulus* orientados a deliberar sobre una cuestión específica, y que al cabo de un tiempo daría su opinión, que sería considerada como el veredicto del propio *demos*.³² Sin embargo, el legislador chiapaneco decidió que la mejor vía de garantizar la incorporación del ciudadano a este proceso es reconociéndole constitucionalmente el derecho de exigir al gobernante

²⁹ Barber, Benjamín, *op. cit.*, pp. 270-300.

³⁰ Según Ugalde, 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 es usado para precisar la obligación de dar cuenta al ciudadano. Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE 2002, p. 15.

³¹ Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000, pp. 132 y 133.

³² Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 408.

el cumplimiento de sus compromisos electorales. La incorporación de los ciudadanos a este proceso equivale a democratizar no solamente el acceso sino, y esto es lo más relevante, el desempeño gubernamental, lo que implica necesariamente un replanteamiento de la teoría democrática tradicional.

En este modelo, más que la obligatoriedad de los gobiernos, está de por medio la exigencia de rendición de cuentas por terceros. Es decir, la obligación de rendir cuentas tiene como contrapartida el derecho de otros a exigirla, que al reservarse para los ciudadanos, bien pudiéramos calificar como *político*, pues su nota distintiva estriba en la constitución de una relación entre los ciudadanos y el Estado, contrario al marco de los derechos subjetivos, en donde no se exige que los individuos tengan una calidad específica, por cuanto a que tutelan los derechos que derivan de la naturaleza humana como tal.³³

Se trata de la incorporación de un nuevo derecho político, en cuanto la mayoría de las Constituciones democráticas lo engloban en el derecho al voto, a ser votado, a participar en el gobierno y a ser admitido a cargos públicos, de petición política, y de asociarse con fines políticos.³⁴ Al reconocerse como tal, queda protegido por los recursos establecidos en el sistema impugnativo mexicano, que bien pudiera ser el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el cual tiene como objeto la protección de dichos derechos, cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones; entre otros, a sus derechos de votar o de

³³ En efecto, por mandato constitucional la titularidad de los derechos políticos y, por ende, de su ejercicio, se encuentran reservados para los individuos que tengan el carácter de ciudadanos mexicanos; esto es, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir, conforme lo prescrito por el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, es ilustrativa la tesis aislada sostenida por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “DERECHOS POLÍTICOS (CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR)”. Amparo administrativo en revisión 8577/48, 30 de abril de 1949, unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. No. Registro: 344,762. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo C, p. 548.

³⁴ Esto es posible, en cuanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo contiene los derechos mínimos de los ciudadanos, por lo que es dable que una Constitución local e incluso una ley secundaria otorgue a los gobernados, nuevos derechos que no estuvieran previstos en la ley fundamental, tal y como ocurre en el caso del Código Electoral del Distrito Federal, al establecer que los ciudadanos que sean llamados a integrar los consejos distritales tengan la posibilidad de recibir una remuneración a sus servicios.

ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a las asociaciones políticas. Esto es así, en cuanto la tutela jurisdiccional del medio de impugnación en comento no se restringe a un determinado conjunto de derechos político-electorales, sino que permite la posibilidad de reclamar su protección de otros diversos al sufragio.

El reconocimiento de este derecho seguramente impactará en el ejercicio de una participación ciudadana más activa, por lo que debe traducirse en un extraordinario modelo a seguir, para aumentar los niveles de representación y gobernabilidad en los sistemas presidenciales. En democracias con cierto nivel de desarrollo se ha demostrado que autoridades y ciudadanos no son actores opuestos, sino fuerzas políticas complementarias. Experiencias como los referendos promovidos por grupos no gubernamentales en Chile y Uruguay, así como las labores que se implementan en la región para garantizar la transparencia en la gestión parlamentaria, son sólo algunos ejemplos de trabajo conjunto entre los dos sectores. Pero curiosamente, en la Constitución chiapaneca se observan carencias de otros instrumentos de participación ciudadana, excepto la figura del plebiscito, contemplada en el artículo 42, fracción XXVII, de la Constitución del estado, pero que no se encuentra desarrollada en la legislación secundaria.

*3. Las peculiaridades del procedimiento y el régimen sancionatorio*³⁵

Otro de los aspectos destacables de la propuesta, es que el legislador chiapaneco estableció una vía indirecta, como mecanismo para que los ciudadanos puedan plantear su derecho a exigir el cumplimiento de compromisos electorales. En efecto, en la legislación secundaria se determina que una agencia pública independiente sea la responsable de asegurar este derecho, según se desprende de la competencia conferida a la referida Contraloría de la Legalidad Electoral, para “fiscalizar que las propuestas de campaña que presenten los candidatos a Gobernador y Presidente

³⁵ En este apartado quiero agradecer las valiosas opiniones y aportaciones de los destacados funcionarios de la Contraloría de la Legalidad Electoral, Jorge Morales Sánchez y Eric Sandoval de la Torriente.

Municipal de los partidos políticos y las coaliciones a los ciudadanos, sean cumplidas”.³⁶

Desde una perspectiva de la profundización democrática, lo ideal sería que se hubiera establecido un control directo de los ciudadanos. Sin embargo, la vía indirecta de control constituye un mal necesario que se justifica por las mismas razones que la democracia representativa. La existencia de enormes grupos de población hace inviable en nuestra realidad la posibilidad de utilizar mecanismos directos de control, por lo que en este caso se justifica la utilización de un organismo autónomo que hace funciones de una contraloría del desempeño de los gobiernos.

Bajo este mecanismo, el derecho de los ciudadanos a exigir que los compromisos electorales sean cumplidos se traduce en una *petición* ante la Contraloría, necesaria para echar a andar su maquinaria de investigación, pues aun y cuando no se encuentra establecida en la ley ninguna vía para hacer valer este derecho, la propia Constitución local (artículo 19, párrafo XIII) establece que la actuación de este organismo está determinada únicamente por la existencia de una “petición de los interesados” en el cumplimiento del marco legal. Lo anterior no deja de ser criticable, desde el punto de vista del interés público de los asuntos que conoce este organismo, por lo que en principio debería estar obligada a conocer de oficio de las supuestas violaciones a la ley (en este caso incumplimiento). Sin embargo, el legislador decidió proteger a la institución ante el desgaste que le generaría decidir en qué casos actuar. Con ello se intenta evitar que en uso de esa discrecionalidad, el ente electoral pudiera pervertirse y servir como instrumento político. Por otra parte, la *oficiosidad* se ve atenuada por el hecho de que la legislación electoral establece que las “peticiones” deberán ser ratificadas, lo cual implica la prohibición de denuncias anónimas, dado que éstas amenazarían la certeza en los procedimientos electorales.³⁷ La legislación aplicable al procedimiento sancionador que sigue la Contraloría tampoco contempla de manera expresa si la petición debe ser individual o colectiva, aunque pareciera que esta

³⁶ Artículo 8, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral, en *Legislación Electoral 2005*, Tuxtla Gutiérrez, México, Instituto Estatal Electoral, 2005, p. 209.

³⁷ Aunque esto resulta irrelevante ante la tesis “FACULTADES INVESTIGADORAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. UNA DENUNCIA ANÓNIMA PUEDE SER SUFICIENTE PARA QUE SE EJERZAN”. 1/2007, Recurso de apelación, PRD vs. Consejo General del IFE, 28 de febrero de 2007.

última fuese lo más conveniente, pues el establecimiento de una acción colectiva como requisito les daría mayor fortaleza y certeza. Lo que está claro es que, en principio, la institución solamente evaluará aquellos gobiernos que le sean solicitados.

Ahora bien, del análisis de la normativa electoral se desprende que persiste el reto de establecer, vía reglamentaria, los procedimientos pertinentes para hacer valer esta disposición constitucional. Lo único que encontramos es el ya mencionado *Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para el registro de propuestas de campaña de los candidatos a un cargo de elección popular*, en el cual se precisa el procedimiento para llevarlo a cabo. Sin embargo, en dicho acuerdo plenario no se determina el procedimiento a seguir, a efecto de verificar que los compromisos que se registren sean cumplidos. Al respecto, reconociendo las dificultades que implica evaluar los procedimientos de ejecución de programas de gobierno, por su amplitud, especialización y las eventualidades que lo acompañan, considero que la mejor opción sería la realización de auditorías de desempeño, pues se reducen al análisis de los aspectos decisivos o críticos para el cumplimiento de la misión y de la visión de una entidad. Serían el instrumento idóneo de la Contraloría, pues con estas auditorías se buscaría evaluar solamente el cumplimiento de metas, en este caso compromisos electorales, sin entrar a demás detalles de la gestión gubernamental, por lo que las habituales auditorías financieras o económicas que nos dicen cómo va la organización auditada resultarían innecesarias.

Ahora bien, consideramos que previo al desarrollo del proceso de estas auditorías deben tomarse en cuenta algunos criterios mínimos, tales como:

I. Establecer a nivel constitucional la obligación de los candidatos a cargos de elección popular, de presentar ante la Contraloría de la Legalidad Electoral, sus promesas de campaña, así como fijar en la legislación secundaria los plazos específicos para su presentación y registro, así como la instauración de sanciones para aquellos candidatos que no presenten en tiempo dichas promesas, como pudiera ser el no otorgamiento o la cancelación de su registro.³⁸ Resulta lógico que se revisen

³⁸ En las elecciones de gobernador de 2006 se tuvo la experiencia de que los candidatos de la Alianza por Chiapas (PRI-PVEM), José Antonio Aguilar Bodegas y del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Jesús Gilberto Gómez Maza, no registraron propuestas, sin que la Contraloría tuviera los mecanismos para obligarlos.

exclusivamente los compromisos registrados ante la Contraloría, puesto que sería imposible conocer los innumerables compromisos que los candidatos realizan en sus distintos mítines y reuniones. Podría optarse por la revisión de los compromisos que los ciudadanos hagan valer ante la Contraloría, pero me parece que con este procedimiento se desgastaría demasiado a las partes tratando de acreditar si en verdad se hicieron los compromisos.

II. Difusión a cargo de la Contraloría de la Legalidad Electoral, de las promesas realizadas por cada uno de los candidatos a cargos de elección popular, mediante la publicación y distribución de boletines previos a la jornada electoral y en los distritos electores según corresponda a cada elección, o a través de otros medios, como Internet.

III. La presentación, junto con cada promesa de campaña, de un plan de trabajo que incluya metas, objetivos, alcances, viabilidad, cantidad de beneficiarios, procedimientos y cronograma de desarrollo anual, a efecto de que puedan ser medibles, y descartar la posibilidad de que los candidatos sólo oferten simples ejes de gobierno.

IV. Presentación a cargo de los funcionarios electos, de un informe respecto del avance del cumplimiento de sus planes de trabajo, el cual se recomienda sea anual, a efecto de no obstaculizar ni distraer el ejercicio de gobierno, pero a la vez, dar la oportunidad de que los ciudadanos conozcan de manera periódica los avances logrados en cada una de las promesas de campaña, y no solamente al final de la gestión. La periodicidad, en este caso anual, tendría además un deseable efecto preventivo en los gobiernos, que pudiera beneficiar su eficiencia. De igual manera, se considera conveniente que dichos informes se presenten a partir del segundo año de gobierno, ya que en los primeros meses generalmente se trabaja con la planeación del gobierno anterior, a menos que se obligara a los candidatos electos a que inicien sus cargos con el proceso de planeación finalizado y se dedicaran únicamente a ejecutar sus programas y propuestas.

V. Establecimiento de un proceso de sistematización y difusión de los informes de los funcionarios electos, ya que la rendición de cuentas exige la publicidad de los actos y de las decisiones de los representantes populares, al ser esta publicidad de la política el elemento esencial que permite la existencia de una ciudadanía informada y participativa. Para ello es importante que los medios de comunicación se comprometan con estos procedimientos. Deben impartirse cursos especiales para periodis-

tas, pues es importante que los trabajadores de los medios, comunicadores sociales y periodistas conozcan las herramientas de estas auditorías, tomando en cuenta que los profesionales de la información son personas necesarias para la difusión de los resultados de la fiscalización.

VI. De igual manera, y por lo que hace al proceso de investigación y verificación de cumplimiento de promesas de campaña, es necesario establecer como plazo para la presentación de las denuncias respectivas, la publicación de los informes de avances gubernamentales, y hasta treinta o sesenta días posteriores, con la finalidad de delimitar temporalmente el derecho de los ciudadanos a un plazo determinado, evitando de esta manera la realización de investigaciones que entorpezcan el adecuado funcionamiento del gobierno.

VII. La necesidad de presentar adjunto con la denuncia, las pruebas mínimas que se consideren indispensables para establecer, aunque sean indicios de posibles incumplimientos a los programa de trabajo, con la finalidad de evitar la presentación de denuncias temerarias y sin fundamento.

VIII. El proceso de fiscalización consistiría en la revisión que la Contraloría de la Legalidad Electoral realice de los elementos probatorios de la denuncia presentada, así como la confrontación de ésta con los informes anuales que en su momento haya presentado el gobierno correspondiente, así como el desahogo de todas las diligencia que considere necesarias para mejor proveer, tales como dictámenes técnicos, pruebas periciales, etcétera, con la finalidad de emitir un dictamen al respecto, el cual deberá ser notificado a las partes para garantizar su derecho de audiencia. El proceso también puede ser acompañado de un análisis cualitativo, mediante la realización de encuestas de opinión.

Otra de las omisiones de la normativa local en comento es el establecimiento de sanciones correspondientes en caso de incumplimiento en el registro o cuando se acredite la falta de cumplimiento a los compromisos de campaña. Se trata de un aspecto fundamental, pues si no acompañan a la disposición constitucional, todo quedaría en buenas intenciones. Quizá la razón por la que el legislador local no incorporó sanción alguna en las leyes secundarias obedece a que se trata de un aspecto sumamente complejo, pero por su relevancia este trabajo no estaría completo si no se ofrecen y se exploran algunas propuestas.

La Constitución local establece que el incumplimiento de las normas electorales puede traducirse en dos posibilidades: la probable realización

de un delito electoral, en cuyo caso las sanciones son de carácter punitivo, pues aunque no es posible encontrar un derecho penal constitucional, es decir, una norma constitucional que establezca las consecuencias para el incumplimiento del precepto que obliga a respetar y cumplir la ley, sí encontramos el desarrollo por parte del legislador ordinario; o bien de una infracción administrativa, según se trate. En el primer caso, corresponde la investigación a la Fiscalía Electoral, y en tratándose de infracciones administrativas, será competencia de la Contraloría de la Legalidad Electoral. Por lo tanto, como primer punto debe descartarse la posibilidad de establecer sanciones de índole penal, lo cual se desprende de la decisión del legislador, de depositar la competencia para conocer de estos asuntos en el órgano administrativo, y no en la Fiscalía.

La capacidad sancionadora de la Contraloría de la Legalidad Electoral debe atenderse a que el sistema electoral chiapaneco es reflejo del mandato contenido en la Constitución local, específicamente por cuanto hace a la obligación que tienen los habitantes de respetar y cumplir las leyes (artículo 5o., f. I). El catálogo de sanciones consiste en apercibimiento o amonestación, multa y pérdida del derecho a registrarse como candidato o revocación del registro respectivo, caso en el que la Contraloría de la Legalidad Electoral elaborará un dictamen y lo remitirá para la ratificación, en su caso, al Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

Aun y cuando esta capacidad sancionadora no resulta aplicable formalmente para el caso de la fiscalización del cumplimiento de compromisos electorales,³⁹ sí puede orientar el establecimiento de un criterio sancionador, el cual debería complementarse con la adopción de aquellos

³⁹ La capacidad sancionadora de la Contraloría de la Legalidad Electoral solamente se deriva del conocimiento de hechos relacionados con: a) recursos ejercidos por los partidos políticos, su falta de control interno, emplear o destinar los recursos y bienes para fines ajenos a su naturaleza política, falta de rendición de informes trimestrales, anuales o de campaña y precampaña; b) cuando los partidos políticos, coaliciones, precandidatos o candidatos incumplan resoluciones y acuerdos del Pleno de la Contraloría, acepten donativos o aportaciones económicas de personas o entidades que no estén facultadas para ello o bien sean superiores a los límites señalados en términos del Código Electoral; c) se sobrepasen los topes de gastos fijados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, durante las precampañas y campañas electorales; d) los precandidatos no se conduzcan dentro del marco de la ética y respeto a sus contendientes o hagan un mal uso de los recursos de la precampaña o utilicen infraestructura de gobierno y contraten publicidad en medios de comunicación social, y e) por la realización de actos de proselitismos anticipados a cargo de ciudadanos.

criterios del derecho administrativo sancionador electoral emitidos por la Sala Superior del TEPJF que resulten aplicables. Partiendo de estos supuestos, se pueden explorar las siguientes opciones:

a) Primeramente, pudiera utilizarse el establecimiento de meras recomendaciones, al estilo de las que generan las comisiones de derechos humanos. Después de todo, este tipo de sanciones han tenido éxito al exhibir al infractor y servir como medida persuasiva de sucesivas violaciones a la ley. Claro, el éxito de estas medidas se encuentra en la difusión y publicidad que se dé a las resoluciones. En este caso, se trataría de dar difusión no solamente a las recomendaciones, sino también a los avances, con lo que se busca incentivar el cumplimiento de los gobernantes a esta disposición. Este instrumento sancionador ya era sostenido en el siglo XIX por Bentham, quien defendía la necesidad de controlar a los gobernantes mediante la publicidad de todas las acciones de los políticos y de hacer responsable de cualquier decisión de un funcionario público a su superior jerárquico. En la actualidad, puede utilizarse el desarrollo tecnológico para una mayor difusión, especialmente el Internet. Y en aquellos sectores de la población con nulo o poco acceso al desarrollo tecnológico, bien pudiera utilizarse la difusión de gacetas, e incluso la organización de foros regionales, para dar a conocer la información de manera directa donde se concentren amplios espacios de población analfabeta. Con este mismo objetivo pudiera elaborarse un *ranking*, a efecto de darle al ciudadano elementos de juicio y comparación. Para ello deben desarrollarse índices de medición comunes para estandarizar los informes de auditorías, y así hacerlas más comprensivas para el público en general.

b) La imposición de sanciones administrativas, para lo cual en principio debieran adoptarse los criterios del TEPJF en la materia de faltas administrativas y sanciones que resulten aplicables, como los criterios sobre la individualización de las penas; el que ratifica que los principios del derecho penal (*ius puniendi*) son aplicables en materia de sanciones electorales siempre que sean compatibles con la naturaleza de los ilícitos administrativos y sus sanciones; el que determinó que cuando un partido político viola los derechos político-electorales de un ciudadano, no solamente debe ser dicha organización sancionada, sino que debe también el IFE restituir al quejoso el uso y goce de su derecho violado, entre otras.⁴⁰

⁴⁰ En materia de multas resultan interesantes los siguientes criterios: A. Cuando los partidos políticos utilizan ilícitamente dinero en efectivo implica necesariamente la agra-

Para este desarrollo también deben considerarse las eventualidades y complicaciones técnicas, como puede ser el fuero constitucional del que gozan ciertos servidores públicos.

c) Juicio político, el cual ya se encuentra contemplado en el artículo 70, fracción I, y 71, de la Constitución local, o la revocación del mandato, mediante la cual también se garantizaría cierta congruencia entre las preferencias del electorado y las decisiones de los que están en el poder, ya que con este instrumento los votantes pueden castigar y hacer dimitir a los representantes con cuyas decisiones no estén de acuerdo. Ser objeto de revocación deja a los representantes, libertad de acción para enfrentarse a situaciones impredecibles, por lo que la revocabilidad nunca ha sido establecida de modo duradero, presumiblemente por cuestiones de principio, más que por razones prácticas. Por tanto, se trata de una opción que hay que tratarla con reservas, pues hasta ahora no ha sido viable de utilizar en las democracias representativas, siendo una propuesta que ha acompañado más bien los discursos idealistas y populistas.

Lo que está claro es que la institución deberá adoptar propuestas efectivas que permitan garantizar esta disposición constitucional, y razonables para no perder el rumbo, que no es otro que el de intentar contribuir desde el ámbito institucional a la recuperación de la confianza ciudadana en el sistema democrático y, por otro lado, que las contiendas electorales no sean escenario de descalificaciones, sino de un real debate ideológico y programático, así como de una real difusión de las plataformas electorales.

IV. REFLEXIONES FINALES

Nuestras conclusiones pasan por reconocer que no es imperativo que los políticos cumplan a cabalidad con sus promesas de campaña para

vación de la falta cometida, dado que con su conducta pretenden obstaculizar el trabajo de fiscalización de la autoridad respecto del monto y origen de los recursos con que cuenta, pues el dinero en efectivo permite realizar todo tipo de actividades sin que quede rastro de ellas. B. La multa, cuando es producto o resultado de un ilícito en que el autor obtiene como resultado directo de su acto un beneficio económico, debe además tener la función similar o equivalente al decomiso, en el sentido de que todos los objetos en los que recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, deben ser sustraídos del patrimonio del autor de la conducta punible, con el fin de evitar el fraude a la ley y que se sigan cometiendo ese tipo de actos ilícitos (lo cual es válido, en virtud de que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador tienen la misma finalidad represiva de ilícitos).

que podamos decir que una democracia representativa funciona de manera adecuada. Incluso, es posible hablar de una representación efectiva aun cuando los políticos adoptan plataformas y programas políticos distintos a los prometidos en campaña, en el entendido de que *los representantes* deben adoptar políticas que a su entender serán positivamente juzgadas por los ciudadanos mediante el voto retrospectivo más allá de las promesas de campaña. Sin embargo, también debe reconocerse que si no queremos que la desconfianza ciudadana en nuestra democracia continúe en ascenso, entonces debe atenderse el riesgo permanente de continuar con el dominio absoluto de los gobernantes sobre los ciudadanos electores, dominio que, como se ha señalado, se expresa en el aprovechamiento partidista de los votos ciudadanos para después hacer con ellos lo que les interesa, olvidando el sentido del voto y el compromiso adquirido con la realización de un determinado programa electoral. Deben encontrarse mecanismos a efecto de avanzar en la profundización democrática, y eso pasa por generar mayores controles del votante común sobre sus gobernantes. Por tanto, resulta necesario que la clase política tome con seriedad y responsabilidad la importancia de promover la democratización del desempeño gubernamental en una próxima generación de reformas electorales.

Mientras tanto, debe valorarse la propuesta contenida en la Constitución de Chiapas, de crear un organismo autónomo que supervise el desempeño de los gobernantes, verifique sus decisiones y emita recomendaciones para garantizar que los compromisos electorales le sean cumplidos al ciudadano. En efecto, en aras de restituir la credibilidad de nuestro sistema democrático, no debe soslayarse la importancia de obligar a los gobernantes a que se comprometan con un programa, con el cumplimiento de sus compromisos, a dejar a un lado las propuestas inalcanzables que nada más alientan falsas expectativas entre los ciudadanos, a que se privilegien las campañas de propuestas. Bajo esta misma lógica, si los gobernantes se ven en la necesidad de replantear sus compromisos en aras de favorecer el bien común, deberían estar obligados a pasar el filtro de la consulta ciudadana e imponerse sanciones a su partido político que impacten ya sea en sus prerrogativas o en su participación en futuras elecciones.

Finalmente, si bien es cierto que este tipo de reformas contribuirán a la recuperación de la confianza ciudadana en el proceso democrático en general, también lo es que éstas no garantizan la actuación de gobiernos

eficientes, por lo que el riesgo del desencanto ciudadano siempre estará latente. Después de todo, si de algo carecen las democracias latinoamericanas es de gobiernos eficientes que encuentren en la popularidad y el consenso nuevas fuentes de poder que amplíen sus márgenes de manobra y generan incentivos que faciliten su consolidación. Por lo tanto, las medidas propuestas en este trabajo solamente cumplirán su objetivo en la medida en que se logre consolidar una cultura política democrática que sea más fuerte que el desánimo que puede generar la incapacidad de nuestros gobernantes, en la medida en que la mayoría de los ciudadanos entendamos que la democracia es el mejor peor sistema de gobierno posible y se privilegie, entonces, la fortaleza de las instituciones.