

Escrutinio público de propuestas de candidatos durante la campaña presidencial de 2006

Alejandro López y Enrique Cárdenas*

Resumen: En el año 2006 se produjo la primera elección para presidente de la república bajo un gobierno federal no priísta, estas elecciones en particular se distinguieron por una competencia reñida y la presencia de los candidatos en los medios. *Diálogos por México*, *Lupa ciudadana* y *Evalúa y decide* se destacaron por limitar la tendencia de candidatos y partidos para realizar esfuerzos de movilización y posicionamiento electoral mucho mayores que los de definición, diseño y difusión de sus propuestas de gobierno. Las iniciativas propuestas por esas organizaciones son tres, la reducción de las consecuencias negativas de la elaboración poco cuidadosa de las propuestas (la improvisación); ofrecer información que promueva una decisión más razonada del elector al darles seguimiento a los planteamientos de política, de tal manera que puedan responderse preguntas tales como, ¿son sólidas las propuestas?, ¿mejoraron?; estos proyectos sirven para que los ciudadanos y actores políticos puedan tener otro punto de referencia para ponderar, en la siguiente elección, el desempeño de las autoridades electas. A partir de la experiencia y del examen de otras iniciativas para influir en políticas generales, se presenta una sugerencia sobre el papel que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de las instituciones de representación.

Palabras clave: elecciones 2006, medios de información, campañas electorales, monitoreo.

Public Scrutiny of the Candidates' Proposals during the Presidential Campaign of 2006

Abstract: 2006 was the first election for president in Mexico that took place under an administration that was not controlled by the PRI, and these elections were characterized by a hard-fought competition and the strong presence of the candidates in mass media. Three citizens' organizations, *Dialogues for Mexico*, *Citizens' Magnifying Glass*, and *Evaluate and Decide* stood out because they tried to limit the tendency of the candidates and parties

* El maestro Alejandro López Arratia es profesor asociado del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Las Flores 64-A, Col. Campestre, 01040, México, D.F. Tel: (52) 55 56 60 80 31. Correo electrónico: alejandro.lopez@ceey.org. El doctor Enrique Cárdenas es director ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Las Flores 64-A, Col. Campestre, 01040, México, D.F. Tel: (52) 55 56 60 80 31. Correo electrónico: enrique.cardenas@ceey.org

Artículo recibido en julio de 2008 y aceptado para su publicación en abril de 2009.

to exaggerate their electoral promises. The proposed initiatives of these groups included first, reducing the negative consequences of sloppy party platforms (improvisation); and second, offering information that would promote a more reasoned decision on the part of the voter by following through on the electoral promises so that they could answer questions such as, “Are these solid proposals? Did they improve?” The objective of this project is to allow citizens and political actors to evaluate the performance of elected officials in the next elections. Because of this experience and by examining the initiatives to be able to influence general policies, these citizen-based groups were able to present suggestions for civic organizations to monitor more effectively representative institutions in Mexico.

Keywords: Elections 2006, mass media, electoral campaigns, monitoring.

Introducción

En 2006 se llevó a cabo la primera elección para presidente de la república bajo un gobierno federal no priísta. El contexto electoral se caracterizó por una tenaz competencia y la constante presencia de partidos y candidatos en los medios de comunicación. Observamos intensas precampañas y campañas, las cuales tuvieron efectos importantes en la intención del voto de los ciudadanos y se caracterizaron por concentrar sus mensajes, casi de forma exclusiva, en la personalidad de los candidatos y en aspectos muy generales de política pública.

Diálogos por México, *Lupa ciudadana* y *Evalúa y decide* fueron las iniciativas de la sociedad civil que más sobresalieron por su intento de limitar en México la tendencia internacional de candidatos y partidos a realizar esfuerzos de movilización y posicionamiento electoral mucho mayores que los de definición, diseño y difusión de sus propuestas de gobierno.

Los objetivos de iniciativas como las mencionadas pueden dividirse en tres líneas. Por una parte, tratan de reducir las consecuencias negativas de la elaboración poco cuidadosa de las propuestas, es decir, de la improvisación de muchas medidas. Por otra parte, procuran ofrecer información que sirva de contrapeso a las campañas basadas en frases cortas que apelan a la emoción inmediata del público, esto es, promueven una decisión más razonada del electorado al dar seguimiento a los planteamientos de política, de modo que puedan responderse, en términos generales, preguntas como, ¿son sólidas las propuestas?, ¿mejoraron? Finalmente, estos proyectos sirven también para que los ciudadanos y los actores políticos tengan otro punto de referencia para ponderar, en la siguiente elección, el desempeño de las autoridades que ahora resulten electas.

Se trata de ejemplos de rendición de cuentas social, en la que individuos u organizaciones de la sociedad civil (osc) participan directa o indirectamente en la supervisión de las actividades de las autoridades. Hasta hace poco, las acciones y mecanismos utilizados eran de difusión e influencia externa, como manifestaciones, campañas de concientización, reportajes de investigación y, en otros países, *demandas de interés público*. En los últimos años la influencia ha comenzado *desde adentro*, con el diseño participativo de políticas, la definición participativa del presupuesto, el seguimiento público del gasto, la supervisión y evaluación ciudadanas de servicios públicos, la participación ciudadana en consejos revisores, comités ciudadanos de consulta y otros. Con frecuencia se incluye a la oficina del *ombudsman* dentro de la rendición de cuentas social.

La intención del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) en este trabajo es mostrar el desarrollo de iniciativas ciudadanas en el campo de la rendición de cuentas: el análisis, la evaluación y el seguimiento de las promesas de campaña. Nuestra aportación al presente volumen puede desentonar, ya que no es un estudio, sino una exposición y comparación de diversos proyectos, que se complementa con comentarios sobre su posible incidencia en el reconocimiento de partidos y candidatos de que las propuestas de campaña son relevantes. Nuestra preocupación central es mostrar la existencia de grupos ciudadanos que exigen a los políticos calidad en los documentos obligatorios de los gastos financiados con dinero público y, también, si éstos cambian de curso, que expliquen claramente el porqué —de una u otra manera nos vamos a dar cuenta—. Comparamos las tres principales iniciativas de evaluación de las propuestas durante la campaña presidencial de 2006 y presentamos inferencias sobre la manera en que influyeron en los candidatos. A partir de nuestra experiencia y del examen de otras iniciativas para influir en políticas generales, sugerimos el papel que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de las instituciones de representación.

Diálogos por México

Con la creación de la serie *Diálogos por México*, en octubre de 2005, Televisa abrió en los medios de comunicación un importante espacio para discutir el rumbo del país; la finalidad del proyecto fue identificar los principales problemas nacionales y discutirlos en un marco de equidad, pluralidad y tolerancia.

Al inicio del proceso electoral de 2006, el objetivo principal de la serie fue difundir las propuestas de todos los candidatos presidenciales registrados ante el Instituto Federal Electoral (IFE). Se difundieron las propuestas de los candidatos del PRI, Roberto Madrazo; del PAN, Felipe Calderón; del PRD, Andrés Manuel López Obrador; del PVEM, Bernardo de la Garza,¹ y de Alternativa Socialdemócrata, Patricia Mercado.

En una primera etapa, se les entregó a todos los candidatos un cuestionario de alrededor de 120 preguntas y a partir de estos cuestionarios se grabaron los programas de *Diálogos por México* —transmitidos por el Canal 2 de Televisa—. Cada candidato dispuso de un espacio grabado sin cortes y con el mismo formato que el de sus contendientes. Además, las respuestas de los candidatos fueron divididas en temas y discutidas por un grupo de intelectuales y académicos. Estos encuentros se televisaron durante la segunda etapa del programa, entre enero y febrero de 2006.

Los miembros de la mesa de análisis fueron: Nora Lustig (ITESM), Héctor Aguilar Camín (*Nexos*), Luis F. Aguilar Villanueva (Consultoría Gerencia Pública, S.C.), Rolando Cordera Campos (*La Jornada*, *Nexos*), Luis de la Calle (Consultoría De la Calle, Madrazo, Mancera, S.C.), Gerardo Esquivel Hernández (Colmex), Enrique Krauze (director de la revista *Letras Libres*), Aurora Guadalupe Loyo Brambila (Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM), Carlos Monsiváis (cronista, ensayista y periodista), Jesús Reyes Heróles (Grupo de Economistas y Asociados) y Luis Rubio (CIDAC). Además de participar en las discusiones, algunos de los especialistas escribieron un documento, en el que analizaban uno o más de los temas tratados durante los programas.²

El producto final del análisis fue el libro *Diálogos por México*, editado por Aguilar y Televisa, que se compone de tres partes: la transcripción de los programas en los que Calderón, Madrazo, López Obrador y Mercado presentan sus propuestas de gobierno; el cuestionario y los análisis desarrollados por algunos de los panelistas.

¹ Posteriormente, este candidato decidió renunciar a su candidatura a favor de Roberto Madrazo, ya que el PRI y el PVEM se unieron en coalición para esas elecciones. No obstante, los coordinadores del proyecto decidieron utilizar sus respuestas para el análisis general, debido a que el candidato había contestado el cuestionario antes de renunciar.

² Se puede tener acceso a estos documentos en la página de Internet: <http://www.esmas.com/dialogospormexico>.

Para su análisis, las propuestas se dividieron en temas sobre economía, pobreza, educación, salud y seguridad. Para el primero, Luis de la Calle presentó una reflexión titulada “Propuesta económica”, mientras que Jesús Reyes Heróles lo hizo sobre “Crecimiento económico”. Sobre el tema de pobreza, Nora Lustig escribió el documento “Análisis de las propuestas de los candidatos presidenciales: El combate a la pobreza”.

Sobre educación y salud, Luis F. Aguilar Villanueva presentó “El reto de la educación en México”; Aurora Loyo Brambila, “México 2006: La propuesta educativa de los candidatos a la presidencia”, y Nora Lustig, “Análisis de las propuestas de los candidatos presidenciales: El reto de la salud”. En cuanto al tema de seguridad, Ana Laura Magaloni se enfocó en la justicia penal en su documento “¿Qué proponen los candidatos a la presidencia para resolver los problemas de ineficacia y arbitrariedad del sistema penal mexicano?”, Guillermo Zepeda Lecuona presentó “Reseña y análisis sobre las posturas de los candidatos presidenciales sobre el tema de la seguridad pública y la justicia penal”, y César Hernández Ochoa, “Análisis de las respuestas de los candidatos en las preguntas relacionadas con derechos de propiedad y seguridad jurídica”.

La revisión de las propuestas se realizó por grupos temáticos, aunque también se les menciona individualmente en cuadros sinópticos de comparación. A su vez, se tomaron en cuenta las declaraciones de los candidatos, sus respuestas al cuestionario y los documentos de campaña. Los análisis consideran la consistencia y la viabilidad de las propuestas, pero el propósito del proyecto es exponerlas con claridad, no evaluarlas; todas se someten a crítica, pero no se emiten juicios comparativos de valor.

Lupa ciudadana

Lupa ciudadana es un proyecto independiente y sin filiación política de la revista *Letras Libres*, el cual se inició en enero de 2006 y cuyos principios rectores son la transparencia, la objetividad y el espíritu crítico. Desde su aparición, el objetivo del proyecto fue muy simple: “acotar la impunidad declarativa” de los candidatos a la presidencia en 2006. Para hacerlo se elaboró una *memoria crítica*, que se difundió ampliamente con las promesas de los candidatos del PRI, PAN y PRD. Se recopilaron y organizaron numerosas declaraciones de campaña para difundirlas en la página de Internet: <http://www.lupaciudadana.com.mx>. Las fuentes fueron: Radio Fórmula, para au-

dio de discursos y declaraciones públicas; Especialistas en Medios se encargó de transcribir las entrevistas con los medios de comunicación, y los servicios de prensa de los equipos de campaña se encargaron de los discursos más destacados.

El valor agregado del proyecto respecto al contenido de los medios de comunicación fue recopilar información relevante sobre las elecciones y difundirla junto con diversas herramientas de análisis. Si alguna de las declaraciones de los candidatos contenía una propuesta merecedora de tomarse en cuenta por su *originalidad o su interés implícito*, se sometía a un profundo análisis. La exposición de las propuestas seleccionadas incluyó su contexto político, la comparación con posturas anteriores sobre el mismo tema, el análisis del lenguaje utilizado, la recopilación de los comentarios de analistas en la prensa, un análisis realizado por expertos en el tema sobre la propuesta y su *índice de factibilidad*. A fin de facilitar la consulta, se ofrecieron un índice temático y un buscador de palabras claves.

El índice de factibilidad consistía en el promedio de las notas de los expertos que analizaban una propuesta y se expresaba en una escala de cero a diez. Participaron más de 130 expertos, cada uno presentó su análisis y calificación para al menos una propuesta seleccionada (tanto el número de propuestas calificadas como el número de expertos que analizaron cada propuesta fue variable). La página web de *Lupa ciudadana* consigna que —al menos en principio— el criterio para calificar fue simplemente la posibilidad de llevar a cabo la propuesta; pero en los análisis de los expertos se observa que en la práctica algunos calificaron sólo en función de la factibilidad, otros lo hicieron sólo de acuerdo con la importancia de la propuesta (si era una propuesta necesaria para el país recibía una calificación alta, a pesar de no ser factible) y otros más emitieron su calificación a partir de ambas consideraciones.

El proyecto está dirigido a investigadores, estudiantes, periodistas, representantes de agrupaciones que pueden verse afectadas por ciertas medidas, y al público en general interesado en informarse mejor para decidir su voto. A grandes rasgos, el objetivo de *Lupa ciudadana* fue servir de registro puntual de las promesas de campaña para evidenciar su eventual falta de cumplimiento.

Después de las elecciones, *Lupa ciudadana* ha continuado con su esfuerzo por crear un registro de los sucesos y declaraciones relevantes para la vida política de México. Se dio seguimiento a las declaraciones y los discursos de Felipe Calderón y López Obrador en la etapa postelectoral, así como a los

argumentos de cada facción sobre la controversia electoral. Desde diciembre de 2007 la iniciativa comenzó una nueva etapa en la cual se ha concentrado en organizar y difundir notas periodísticas de los actores políticos más importantes del país (divididas en tres áreas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y gobierno del Distrito Federal), a fin de continuar la elaboración de una memoria crítica. También provee foros electrónicos para la discusión pública de dichas notas y otros temas actuales de la sociedad mexicana, así como un directorio de los funcionarios públicos más sobresalientes del país.

Evalúa y decide

Este proyecto se inició en octubre de 2005, cuando el CEEY desarrolló definiciones y procedimientos relevantes para una evaluación de propuestas de campaña como planteamientos de políticas públicas; posteriormente estas propuestas fueron presentadas a diversos especialistas, quienes las revisaron y comentaron. Se determinó evaluar tres rubros de la calidad de las propuestas: diseño, viabilidad e implementación. Para calificarlas se agruparon en temas, los temas en áreas y éstas en una nota global.

Metodología

Evalúa y decide consistió en la compilación de las propuestas de los tres principales candidatos a la presidencia de la república y en presentarlas a expertos en diversas áreas temáticas para su evaluación colegiada. A lo largo del proceso se recopiló casi la totalidad de las propuestas escritas de los candidatos de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD) y se tomaron en cuenta también las aclaraciones de sus representantes en mesas de análisis con los panelistas de cada área.

Materiales

El proyecto se compuso de tres rondas de evaluación con el fin de dar cuenta de las modificaciones que los candidatos hicieran a sus respectivas propuestas en los distintos momentos de las campañas.

Para determinar el material que se evaluaría en la primera ronda, el CEEY entró en contacto con los equipos de los candidatos del PAN, PRI y PRD para notificarles acerca del proyecto y solicitarles que indicaran el material rele-

vante. Cada equipo señaló tres fuentes. La primera fuente estuvo conformada por tres libros (*El reto de México*, de Felipe Calderón Hinojosa; *Bases para un gobierno firme y con rumbo*, de Roberto Madrazo Pintado, y *50 compromisos para recuperar el orgullo nacional*, de Andrés Manuel López Obrador); la segunda se compuso de los documentos que los candidatos entregaron a Televisa para la realización del programa *Diálogos por México* y la tercera fueron las plataformas electorales registradas ante el IFE.

Después de dar a conocer los resultados de la primera etapa, el CEEY pidió a los equipos de campaña del PAN, de la coalición Alianza por México y de la coalición Por el Bien de Todos que colaboraran en la siguiente fase de *Evalúa y decide* de dos maneras: nombrando un representante para reunirse con los evaluadores en mesas de análisis temáticas y enviando los nuevos documentos de posicionamiento que se produjeran. Para formarse una opinión, los panelistas tomaron en cuenta tanto las presentaciones orales como los materiales recibidos (en proporción distinta en cada área), junto con la versión estenográfica del primer debate entre los candidatos participantes. Sólo se consideraron las ponencias de los representantes oficiales de los candidatos. El PAN y la coalición Alianza por México enviaron representantes a las cinco mesas de análisis organizadas por el centro; la coalición Por el Bien de Todos, únicamente a la de economía.

El propósito de estas mesas de análisis fue brindar a los candidatos y sus equipos de campaña la oportunidad de replicar la evaluación ya hecha y, al mismo tiempo, profundizar en sus propuestas. Se buscó conocer mejor la perspectiva de cada partido o coalición e incluir las modificaciones que hubieran incorporado a sus plataformas electorales y propuestas específicas. Al terminar cada mesa —dedicada a un área por candidato—, los miembros del panel evaluaron las propuestas de los representantes.

El CEEY enfatizó la importancia de que los representantes de los candidatos expusieran mejor sus ideas, y la de señalar omisiones y deficiencias del proceso previo, sobre todo en lo concerniente a la selección de los materiales con los que se realizó la primera evaluación. La única observación importante al respecto provino del representante de Andrés Manuel López Obrador en el área de economía. El representante indicó que algunas calificaciones bajas de la primera evaluación se debían a que los paneles habían tomado como fuente prioritaria la plataforma electoral, mientras que la información más cercana a la visión del candidato se encontraba en el documento de *Diálogos por México* y, por lo tanto, había que darle preeminencia sobre las otras fuentes. En la mesa algunos evaluadores señalaron las inconsisten-

cias entre los planteamientos del documento que su candidato entregó a *Diálogos por México* y la plataforma electoral de la coalición Por el Bien de Todos, en particular en cuanto al tema de política monetaria y tributaria. Dado que esta misma diferencia ocurría en otras áreas como Estado de derecho y educación, por moción del propio equipo de campaña de la coalición Por el Bien de Todos se decidió revisar de forma exhaustiva el documento *Diálogos por México* e incorporar toda la información posible; cada panel de evaluadores se enteró de este hecho y lo tomó en cuenta para la segunda evaluación. Con el propósito de guardar la equidad y la consistencia del proceso, el CEEY decidió que la revisión de *Diálogos por México* incluyera todos los temas de los tres candidatos considerados en este ejercicio. Esto explica en alguna medida los cambios en las evaluaciones de ciertos temas, en particular los correspondientes a las de la coalición Por el Bien de Todos.

En la tercera etapa de evaluación se tomaron en cuenta los últimos documentos de los candidatos, la versión estenográfica del segundo debate, el libro *En negro sobre blanco: Los candidatos se comprometen por escrito*, coordinado por Federico Reyes Heróles y Eduardo Bohórquez, así como los temas que no se calificaron en las primeras etapas (turismo, política industrial, pueblos y comunidades indígenas, equidad de género y grupos vulnerables).

Sesiones

Las propuestas fueron agrupadas en cinco áreas: económica, política, Estado de derecho, social e internacional, y se entregaron a expertos, académicos, miembros de ONG y consultores para que las evaluaran según su especialidad.

Con el fin de promover el intercambio de ideas, el CEEY aplicó la llamada “regla de *Chatham House*” tanto en las mesas de análisis como en las reuniones de evaluación. Según este criterio, los participantes pueden usar la información que reciben pero se comprometen a no divulgar ni la identidad ni la filiación de quienes tomen la palabra. Se llevó un registro de los argumentos y comentarios principales, pero no de quién dijo qué, además de que estas sesiones no se grabaron.

Para las sesiones de evaluación, los encargados revisaron de antemano las propuestas de cada etapa agrupadas por tema y se presentaron a la reunión con las calificaciones de cada uno. Al abrirse la discusión, quienes lo desearon, comentaron el tema en cuestión y explicaron su calificación; los evaluadores buscaron asignar una calificación por consenso y el propósito de la deliberación conjunta fue complementar las opiniones individuales y

llegar a una apreciación que reflejara el sentir del comité. Cuando se presentaron diferencias importantes o cuando la mayoría lo prefirió, se tomó el promedio de las calificaciones personales como la evaluación del comité. Aquellos evaluadores que no pudieron asistir a la sesión —o a parte de ella— entregaron sus evaluaciones por separado y se promediaron con los resultados de la sesión colegiada de evaluación. En los casos en que los candidatos no presentaban temas o éstos estaban incompletos, la calificación fue estrictamente cualitativa: “no presentado con suficiencia” (NP), lo cual fue tomado en cuenta por el comité para su ponderación; por último, se evaluaron las áreas temáticas en su conjunto.

Crterios de evaluación

Diseño (35%)

1. Identificación del problema
2. Objetivos y metas
3. Focalización
4. Impacto esperado o resultados
5. Justificación
6. Recursos

Viabilidad (35%)

7. Viabilidad técnica
8. Viabilidad jurídica
9. Viabilidad política
10. Viabilidad económica y presupuestal

Implementación y evaluación (30%)

11. Líneas de acción
12. Definición de los actores
13. Aspectos de la administración pública
14. Evaluación

Además, los evaluadores asignaron una calificación al área temática en su conjunto, para lo cual ponderaron las siguientes cuestiones:

- i)* ¿La propuesta del candidato, en su conjunto, atiende los problemas principales del país?
- ii)* Del conjunto de propuestas (temas), ¿el candidato establece cuáles son los problemas prioritarios que deben ser atendidos?

iii) ¿La propuesta tiene elementos innovadores en alguna de las áreas (temas)?

iv) ¿La propuesta en su conjunto contiene una dimensión de género?, es decir ¿considera medidas destinadas a satisfacer necesidades diferenciadas y a otorgar igualdad de oportunidades de desarrollo en los distintos ámbitos en los que participan mujeres y hombres? ¿Se consideran políticas de género transversales o solamente se contemplan programas específicos y aislados de otras políticas públicas?

v) ¿Existen experiencias en otros países de América Latina que nos permitan comparar alguna de las propuestas? Si existen, ¿qué resultados han tenido?

vi) En conclusión, ¿cuáles son los aciertos y fortalezas del conjunto de propuestas o programa de gobierno de los candidatos? ¿Cuáles son sus errores y debilidades?

Calificación

Las propuestas de los candidatos fueron calificadas y agrupadas por tema (por ejemplo, en el área política un tema fue el Poder Ejecutivo) con base en los criterios descritos arriba. En las sesiones, al tema se le asignó una nota entre -5 (pésimo) y 5 (excelente) donde 0 indica medianía. Para su presentación al público, se aplicó una transformación matemática a las calificaciones para llevarlas a la escala de 0 a 4 (0 = muy mal, 1 = mal, 2 = regular, 3 = bien, 4 = muy bien) que refleja mejor la naturaleza cualitativa del ejercicio.

En general, la evaluación de las propuestas según los diferentes criterios fue directa (si poseen los elementos de cada criterio reciben mayor calificación), no obstante, hubo casos de propuestas viables por requerir sólo conservar lo existente, pero que a la vez, según un criterio de diseño (mala justificación o pobre identificación de objetivos), se consideraron dañinas para el país. En esos casos, la calificación era mala o por lo menos considerablemente más baja de la que hubiera obtenido según el sólo criterio de viabilidad.

Los borradores de los reportes de evaluación con los comentarios vertidos en las reuniones eran preparados por el CEEY y enviados a los evaluadores para su revisión. Éstos hacían sus observaciones, mismas que se incorporaban al documento. El borrador corregido se circulaba una segunda vez entre los evaluadores para su visto bueno y un miembro de cada panel presentaba los resultados en nombre de todo el grupo.

Los evaluadores

El grupo de evaluadores se integró con académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y consultores independientes destacados, todos ellos respetados en su medio. La selección de cada uno, realizada por el CEEY, se basó en su trayectoria profesional y probidad intelectual, así como en su diversidad institucional y de orientación ideológica; además, se tomó en cuenta su disposición para discutir en grupo las propuestas de los candidatos y emitir un juicio al respecto. Su trabajo fue a título personal y sin remuneración alguna; su interés era un genuino deseo de contribuir al enriquecimiento del debate público sobre las propuestas de campaña de los candidatos. En el anexo II se enlistan los evaluadores de cada área.

Resultados

Las calificaciones de los tres candidatos mejoraron perceptiblemente a lo largo del proceso. En la primera etapa del proyecto, la calificación agregada de las propuestas de Felipe Calderón Hinojosa y Roberto Madrazo Pintado estaba entre mala y regular, en tanto que la de Andrés Manuel López Obrador era mala. Al final, los primeros obtuvieron un balance un poco mejor que regular, en tanto que el del tercero estuvo entre malo y regular (la calificación de López Obrador equivale a dos terceras partes de la de sus adversarios).

CUADRO 1. Resultados generales

	Calderón			Madrazo			López Obrador		
	Etapas			Etapas			Etapas		
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	1 ^a	2 ^a	3 ^a	1 ^a	2 ^a	3 ^a
Estado de derecho	0.3	1.9	2.0	0.6	1.7	2.0	0.5	1.9	1.7
Política	1.9	2.2	2.3	1.9	1.9	2.4	1.3	1.3	1.0
Internacional	0.2	2.4	2.5	0.8	2.8	2.8	0.1	1.1	1.1
Economía	2.5	2.7	2.6	2.2	2.4	2.3	1.3	2.3	2.1
Social	2.1	2.4	2.1	2.1	2.3	2.0	1.1	1.3	1.3
Promedio	1.4	2.3	2.3	1.5	2.2	2.3	0.9	1.6	1.4

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Las notas indican: 0 = Muy mal, 1 = Mal, 2 = Regular, 3 = Bien y 4 = Muy bien.

Por áreas, Felipe Calderón obtuvo la mejor nota en economía y Roberto Madrazo en internacional, la diferencia entre ambos fue mínima (menor a 5 por ciento) en Estado de derecho, política y social. El área mejor calificada, con una nota casi buena, fue internacional de Roberto Madrazo.

Felipe Calderón obtuvo la mejor calificación en 19 temas, Roberto Madrazo en 16 y Andrés Manuel López Obrador en dos. Estas posiciones se mantienen si desglosamos por criterios (la ventaja de Calderón es mayor en diseño y se reduce en viabilidad e implementación).

Durante el desarrollo del proceso el CEEY recibió comentarios sobre una posible ponderación excesiva del criterio de implementación. Se nos dijo que no debía esperarse de las propuestas la especificidad de un plan de gobierno porque la consecuencia eran evaluaciones incorrectamente bajas. Para determinar si el nivel general de las calificaciones se debe al criterio de implementación, se realizaron cálculos sin incluirlo; las conclusiones del proceso se conservan al considerar sólo el diseño y la viabilidad: la nota global de Calderón sube únicamente dos décimas, las de Madrazo y López Obrador una (la escala tiene 40); el número de temas que cada quien ganaría es el mismo.

Las calificaciones mejoraron de manera considerable en la segunda evaluación y menos en la tercera. Pese a que registraron cambios importantes respecto a la primera etapa, las calificaciones de López Obrador siguieron siendo bajas en el área internacional, en tanto que Calderón y Madrazo las mejoraron de forma significativa. En Estado de derecho se produjeron notables mejoras (las calificaciones aumentaron cinco, dos y tres veces, respectivamente), aunque la calificación total de los tres candidatos apenas llegó a regular. Otra mejora considerable fue la de López Obrador en el área de economía, sobre todo por la decisión de tomar como bueno el planteamiento de *Diálogos por México* en vez del expuesto en la plataforma (por consistencia metodológica, este criterio se conservó en la tercera evaluación, contra la opinión de algunos evaluadores). Los elementos considerados en la segunda y la tercera etapas —la revisión de *Diálogos por México*, las presentaciones de representantes y los nuevos documentos— tuvieron un peso diferente en cada área. Eso dependía de la calidad de las presentaciones y los materiales escritos; no obstante, puede decirse que las calificaciones mejoraron en relación con los nuevos planteamientos, independientemente de la manera en que se presentaron.

Si bien las notas mejoraron a lo largo del proceso y al final los evaluadores consideraron que en conjunto las propuestas de dos candidatos fueron un

poco mejor que regulares, en el CEEY opinamos que esto aún no es suficiente. Los ciudadanos mexicanos demandamos propuestas de calidad porque, por una parte, esperamos tener mejores herramientas para elegir al jefe de Estado y pedirle explicaciones en caso de cambios bruscos de rumbo, y por otra, la ley ya obliga a los partidos —que postulan a los candidatos— a presentar plataformas. En la medida en que tales documentos son insatisfactorios, el interés de la ciudadanía se ignora y sus recursos se derrochan. La diferencia principal entre el material de la primera etapa y el de las subsecuentes —principal razón de la mejoría en las calificaciones— es que se cubrieron varios aspectos omitidos al inicio. La modestia de los incrementos generales se debe a la conservación de deficiencias recurrentes de las propuestas: ser fundamentalmente declarativas (ofrecer como política el logro de un principio moral o político), ser demasiado generales y preliminares (hablar de explorar soluciones, de sondear públicos, en vez de adoptar una postura y justificarla), no identificar recursos financieros y políticos para llevarse a cabo y omitir elementos de implementación (con excepciones). En la página electrónica del CEEY (<http://www.ceey.org>) se detallan tanto la compilación de las propuestas como los comentarios y los resultados de la evaluación.

Difusión

Se realizaron tres evaluaciones del proyecto a partir de marzo, con un mes de distancia entre cada una de las etapas. Los resultados se dieron a conocer a la opinión pública, a los equipos de campaña y a personas directamente interesadas; durante las tres etapas hubo cobertura mediática de diarios de circulación nacional y algunos extranjeros, así como de varias agencias de noticias, radiodifusoras y televisoras. En la primera presentación de los resultados, la cual tuvo lugar el lunes 6 de marzo a las 11:30 horas, en Casa Lamm, se hizo también el anuncio de la aparición del CEEY. Se contó con la participación del ex rector de la UNAM, el doctor José Sarukhán Kérmez, especialistas integrantes de los comités de evaluación, legisladores y representantes de los candidatos.

Ante cierta presión política muy sutil, y con el fin de proteger la independencia y el futuro del CEEY, su director ejecutivo presentó el proyecto en diferentes instituciones académicas y de investigación el 31 de marzo, y del 18 al 21 de abril. El doctor Enrique Cárdenas dio cuenta de la metodología del proyecto *Evalúa y decide*, presentó los principales resultados de la primera evaluación y describió las reacciones de los equipos de campaña de

los candidatos en las universidades Nacional Autónoma de México, de Harvard, en Boston, y Americana, en París; además se hicieron presentaciones en Chatham House, en Londres, y en la Casa de América, en Madrid.

Como indicador de los esfuerzos de difusión, se presenta el seguimiento del uso de nuestra página web y su posible correlación con eventos específicos. En primer lugar sobresale el número global de visitas a la página, que a lo largo de sus primeros cuatro meses de existencia (se instaló el 27 de febrero y se anunció ocho días después) llegó a cerca de 11 800 visitas y más de 990 mil hits. Los momentos con mayor número de visitas fueron después del lanzamiento de la página y del anuncio de los resultados de la primera evaluación, y cuando se dieron a conocer los resultados de la segunda y tercera etapas.

Comparación de los proyectos de evaluación de propuestas

Los tres proyectos descritos en este trabajo constituyen esfuerzos de fiscalización de la sociedad civil organizada a actores políticos (funcionarios públicos y representantes populares) y sus objetivos principales son prácticamente los mismos. Por una parte, proveer al público de elementos que le faciliten un análisis y una decisión electoral informados; por la otra, registrar las promesas de campaña de tal forma que al candidato ganador se le puedan pedir cuentas sobre lo hecho y exigir el cumplimiento de promesas benéficas para la sociedad. Se quieren transformar los incentivos para participar en las campañas de modo que partidos y candidatos consideren más seriamente la solidez de sus propuestas; para contrarrestar la mercadotecnia puramente emotiva, se busca que las promesas de campaña sean elementos de un plan de gobierno coherente, factible y efectivo para enfrentar los problemas del país.

Las diferencias entre los proyectos de análisis de propuestas son más bien de metodología. *Diálogos por México* tomó en consideración a todos los candidatos registrados, en tanto que *Lupa ciudadana* y *Evalúa y decide* se concentraron en los tres que recibían mayor intención de voto. *Diálogos por México* y *Evalúa y decide* tomaron en cuenta propuestas oficiales, es decir, escritas (el primero las primeras y el segundo la totalidad), mientras que *Lupa ciudadana* utilizó buena parte de las propuestas oficiales y una gran cantidad de declaraciones de campaña (mediante el seguimiento diario de eventos y anuncios).

El criterio de presentación de propuestas evaluables también difirió, en *Diálogos por México* se presentaron análisis del conjunto de las propuestas y de selecciones de ellas; en *Lupa ciudadana* se evaluó por cada candidato aproximadamente una treintena de propuestas (dividida en áreas para propósitos de búsqueda, no de análisis) y en *Evalúa y decide* se calificaron 37 temas que agruparon los cientos de promesas y, a su vez, fueron condensados en cinco áreas.

Otra diferencia importante en la evaluación es que el CEEY lo hizo como un proceso de tres etapas, dejando la posibilidad de mejorar para los equipos de campaña (al revisar y corregir propuestas deficientes), en *Lupa ciudadana* sólo se emitía un juicio en algún momento determinado, sin considerar los posibles cambios que se pudieran presentar en una etapa posterior de las campañas.

Los tres proyectos se basaron en la participación de expertos, tanto académicos como profesionistas privados y de OSC. En *Evalúa y decide* se conformaron paneles, uno para cada área, los cuales se mantuvieron relativamente constantes a lo largo del proceso, de esa manera, el mismo grupo de evaluadores calificaba todas las propuestas del área en la que eran expertos y emitía evaluaciones, ya fuera por consenso o con el promedio de las notas individuales. No se reveló quién dijo qué en las reuniones, es decir, las calificaciones eran un producto del grupo. Esto es una clara diferencia con *Lupa ciudadana*, en donde los análisis y calificaciones se emitieron a título personal. Asimismo, cada propuesta fue calificada por un número variable de expertos (de dos a siete) y cada uno calificó sólo unas cuantas del total de las propuestas del tema en el que eran expertos.

El CEEY, en un esfuerzo por homogeneizar el proceso y hacerlo lo más objetivo posible, determinó tres criterios a partir de los cuales se calificaría cada propuesta (la nota final resultaba de una ponderación de los tres): diseño, viabilidad e implementación. En *Lupa ciudadana* se implementó un “índice de factibilidad”, para calificar la propuesta en una escala del uno al diez. Esta calificación era producto del promedio de las calificaciones individuales emitidas por cada experto que la analizó. Aquí cabe recordar que existió una amplia variación en el criterio que consideraba cada experto para otorgar la calificación.

Pensamos que los resultados del CEEY son más indicativos de la calidad de las propuestas, ya que permiten la comparación de los tres candidatos por áreas completas (por supuesto, lo ideal hubiera sido considerar a todos los candidatos, como lo hizo *Diálogos por México*). *Lupa ciudadana* realizó un

esfuerzo inicial por promediar el total de las calificaciones recibidas para cada candidato, con el objetivo de medirlos entre sí, pero lo detuvo al decidir que las propuestas no eran comparables. Aunque el énfasis del proyecto del CEEY no estaba en otorgar posiciones o lugares entre las alternativas, fue posible hacerlo; presentamos calificaciones por tema, por área, un promedio de todas las áreas y el número de temas en los que cada candidato obtuvo la mayor calificación.

Propuestas coincidentes

Presentación

A partir de la experiencia de *Evalúa y decide*, el CEEY desarrolló el proyecto *Propuestas coincidentes: Puntos de acuerdo relevantes entre las fuerzas políticas*, a fin de promover soluciones prácticas a los problemas nacionales. El centro identificó las ofertas específicas en las que coincidieron al menos dos candidatos considerados en el proyecto anterior, y las presentó a los diferentes comités de evaluadores para jerarquizarlas según su importancia y verificar su grado de coincidencia. El propósito fue identificar y presentar ante el Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública, medidas y temas cuya importancia reconocen los partidos con mayor representación

Igual que el resto de nuestros proyectos de evaluación colegiada, *Propuestas coincidentes* fue naturalmente un ejercicio cualitativo al que los panelistas aportaron su apreciación general. Se quiso agregar, no consideraciones sobre atributos (como en *Evalúa y decide*), sino las prioridades de cada evaluador; esto no redujo el ejercicio a un sondeo, se concedió un lugar importante al intercambio de ideas y la deliberación conjunta en la revisión de la selección inicial de cada panelista.

Resultados

Área Estado de derecho

1. Juicios orales, grado de coincidencia: 75 por ciento

La más importante coincidencia entre los tres partidos políticos está en lo siguiente, todos reconocen que se requiere un rediseño del sistema de justicia penal, el cual permita establecer nuevos equilibrios y papeles

entre los actores del proceso judicial (Ministerio Público (MP), juez y defensa).

2. Código único de penas y penas alternativas, grado de coincidencia: 60 por ciento

Un código unificado reduciría la discrecionalidad en la asignación de penas en los estados.

3. Mayores facultades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, grado de coincidencia: 75 por ciento

Propusieron principalmente que la CNDH pudiera iniciar, cuando los funcionarios no cumplan con sus recomendaciones, procedimientos administrativos ante los órganos competentes en contra de los responsables.

4. Agenda pendiente

Sería muy conveniente que las fuerzas políticas del país discutieran una política criminal bien estructurada y coherente por medio de un diagnóstico complejo de las causas de la inseguridad y, con base en la experiencia internacional, la forma de combatirlas.

Área política

1. Reección de los legisladores y de presidentes municipales

La reelección se ha tratado como una forma de rendición de cuentas para premiar o castigar el desempeño de los gobernantes, pero aún hacen falta medidas específicas.

2. Manejo de los recursos públicos y acceso a la información

Es fundamental crear las condiciones necesarias para estandarizar la rendición de cuentas de funcionarios públicos electos en todos los niveles de gobierno.

3. Colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, y comunicación dentro del gobierno

Aunque los tres candidatos mencionaron este punto, no hacen referencia a la forma de llegar a las metas, sin embargo, una reforma de la Ley Orgánica del Congreso junto con la reelección de legisladores y reformas sobre el cabildeo, sería de gran beneficio.

4. Reestructurar el gasto de los partidos políticos

Reducir el gasto de los partidos políticos permitiría ahorros y mejoraría la rendición de cuentas de estas instituciones.

5. Homogeneizar los calendarios electorales

Una reforma de esta índole ofrece altos beneficios, como reducir el gasto en campañas y organización de las elecciones, y supone bajos costos.

Área internacional

1. Alianza y cooperación con Estados Unidos; combate al narcotráfico y al crimen organizado; regulación de la situación migratoria de los mexicanos, y ampliación de las actividades del Banco de América del Norte. Grado de coincidencia: 55 por ciento

Estos son los temas principales de las relaciones exteriores de nuestro país, e incluyen el TLCAN, la seguridad fronteriza y lograr el acuerdo migratorio para trabajadores temporales.

Es conveniente reforzar las actividades del Banco de América del Norte para invertir en proyectos ambientales en la frontera entre México y Estados Unidos.

2. Regiones prioritarias

Relación con otros países de América Latina y el Caribe, consolidar los acuerdos con la Unión Europea e impulsar la relación con China e India, grado de coincidencia: 65 por ciento

Con Centroamérica plantean principalmente atender los rubros de seguridad y narcotráfico en nuestra frontera sur; con el resto de América Latina y el Caribe, la consolidación del Plan Puebla-Panamá y fortalecer los vínculos con el Mercosur (en especial con Brasil).

En cuanto a Europa, los temas relevantes son comercio e inversión, cooperación política, científica y tecnológica.

3. Foros internacionales

Relaciones multilaterales, participación con la ONU, grado de coincidencia: 55 por ciento

Debemos reforzar nuestros vínculos financieros y comerciales dando prioridad a la actividad en la OMC y el FMI, además de consolidar nuestro papel en la ONU y en organismos políticos regionales.

4. Servicio exterior mexicano, grado de coincidencia: 60 por ciento

Todos los panelistas coincidieron en señalar la importancia de contar con un cuerpo preparado y eficaz para llevar a cabo las tareas de representación diplomática del país.

Área económica

1. Política de gasto social, grado de coincidencia: 100 por ciento

Las coincidencias de mayor importancia sobre este tema son: evaluación sistemática de los resultados de los programas de gobierno, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio y destino del gasto público, así como transparencia en la transferencia de recursos fede-

rales para asegurar que los estados y municipios rindan cuentas sobre ellos.

2. Infraestructura y desarrollo regional, grado de coincidencia: 90 por ciento
Coincidieron en ampliar la inversión en comunicaciones y transportes (sistema carretero, ferroviario, aeroportuario, puertos marítimos, instalaciones multimodales de transporte, etc.), aumentar los recursos de la banca de desarrollo para canalizarlos hacia actividades productivas e infraestructura rural de agua y almacenaje de granos para mejorar las condiciones económicas del campo.
3. Simplificación tributaria y simplificación de la administración pública, grado de coincidencia: 100 por ciento
El objetivo de la simplificación tributaria es aumentar la recaudación combatiendo la elusión y la evasión. Entre las principales coincidencias en este aspecto, destaca la de disminuir los escalones del ISR, con base en las experiencias de otros países.
4. Transformación de la estructura corporativa de las empresas energéticas del Estado, grado de coincidencia: 70 por ciento
Las finanzas públicas de nuestro país dependen del sector energético, por lo que modificar el régimen fiscal de Pemex es una medida prioritaria. Esto implica modificar el gobierno corporativo de las empresas energéticas del Estado y hacerlas más eficientes.
5. Incrementar la competencia en sectores estratégicos, grado de coincidencia: 30 por ciento
Una clara coincidencia es la de darle mayor autonomía y facultades a la Cofeco, objetivo que se ha alcanzado en gran medida con la nueva Ley Federal de Competencia Económica.

Área social

Los panelistas señalaron que, en muchos casos, las concordancias se reducen a temas y en éstos no se describen los medios para llevarlos a cabo; la política social debe girar en torno a los conceptos de competitividad y calidad de vida.

1. Evaluación de la educación, capacitación de los docentes, salarios de los maestros, grado de coincidencia: 80 por ciento
El tema prioritario debe ser la calidad y la equidad en la educación. Se necesita un nuevo planteamiento que vaya a la raíz del problema de la educación en México e incluya, por ejemplo, el papel del sindicato.
2. Ampliar la cobertura de salud a familias que no cuentan con seguridad social, grado de coincidencia: 83.33 por ciento

Hay plena coincidencia en conseguir la cobertura universal, además de reducir considerablemente las muertes por complicaciones que deberían evitarse.

3. Violencia contra las mujeres, incentivar el empleo y eliminar la discriminación laboral contra las mujeres, grado de coincidencia: 75 por ciento

Deben reforzarse los mecanismos para dar vigencia real a la equidad de género, en especial en el trabajo, y enfrentar la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones sociales, sin restringirse al ámbito intrafamiliar.

4. Cuidado del medio ambiente

Además de concentrarse en la emisión de gases y la basura como problemas de salud pública, el gobierno debe promover el desarrollo sostenible en las comunidades menos favorecidas, combatiendo también aspectos como la pobreza y la educación.

5. Combate a la pobreza

Es un tema central en el que hay plena coincidencia entre los tres candidatos. Es necesario revisar y mejorar el esquema de incentivos de los programas de desarrollo social (especialmente “Oportunidades”).

Evaluación de las propuestas de campaña a cien días de gobierno

Debido a la necesidad de hacer de las propuestas de campaña indicadores reales de la conducción del gobierno, el énfasis en su cumplimiento debe ser permanente y las desviaciones difundidas. Por ello, en marzo de 2007, el CEEY reunió de nuevo a expertos —la mayoría panelistas también de *Evalúa y decide*—³ para que examinaran, a cien días de iniciada la administración, el grado de cumplimiento de las promesas hechas por Felipe Calderón (siendo candidato) y la pertinencia de sus principales decisiones.

Las acciones que se evaluaron fueron recopiladas a partir del seguimiento de las actividades del presidente, las cuales diariamente se consignan en el portal de Internet de la presidencia de la república. Es importante considerar que, si bien este medio no expone de manera exhaustiva los esfuerzos emprendidos por todas las áreas del gobierno federal, sí da cuenta de las acciones más relevantes de la gestión. Un criterio adicional fue que el even-

³ Roberto Newell, director del Instituto Mexicano para la Competitividad, se sumó al comité de Economía.

to o anuncio en cuestión se refiriera a un plan o una acción específicos, la exposición de intenciones generales no fue incluida como unidad de análisis (acción o plan); una vez determinada cada unidad de análisis, el CEEY revisó las propuestas de campaña de los tres principales candidatos para encontrar antecedentes en la campaña de Calderón y destacar coincidencias con López Obrador y Madrazo.

Los especialistas otorgaron una calificación a tres aspectos de las acciones: congruencia general con las propuestas de campaña, congruencia con los compromisos para los cien primeros días (Calderón difundió un documento específico acerca de la elección) y pertinencia para atender las necesidades del país. Las notas están entre cero y diez, donde cinco significa medianía. Las acciones se dividieron en cuatro grandes áreas: economía, Estado de derecho, internacional y social, que se asignaron a comités respectivos para su escrutinio colegiado. Para realizar la evaluación, los panelistas recibieron un documento que enlista las acciones en cada área temática y en el cual se presenta una breve descripción de cada acción, su anuncio oficial y tanto las promesas de campaña como las coincidencias con los otros dos candidatos, así como por lo menos una cita de los documentos que el candidato Calderón difundió desde abril de 2006, cuando su oferta se consolidó. En el momento en que una acción se vinculaba con el documento *Cien acciones para los primeros cien días de gobierno*, se resaltaron la referencia inicial y las citas de esa fuente.

Comentarios finales

Frutos de los proyectos de análisis y evaluación de propuestas

El papel de *Diálogos por México*, *Lupa ciudadana* y *Evalúa y decide* como bancos de datos es incuestionable; será posible especificar cambios claros con lo prometido y pedir explicaciones y, con el tiempo, se construirán bases de datos para estudios que relacionen plataformas con políticas aplicadas. Si bien es difícil de cuantificar, parece también innegable el beneficio implicado en alertar, a quien resulte ganador, de los puntos débiles de sus planteamientos de política.

En cuanto a si influyeron en la estrategia de los candidatos, los proyectos de propuestas hicieron que el tema se volviera prominente (*salient*), las propuestas como tema entraron al menú de impresos que habrían de ser difun-

didados por los candidatos. Debido a la difusión de los productos de los proyectos de análisis y evaluación de propuestas de campaña, por primera vez los actores políticos reconocieron en los hechos la importancia del tema: dos candidatos a la presidencia añadieron algunos materiales y mejoraron otros con la intención de posicionarse mejor en la dimensión “diseño de políticas” y eventualmente explotar a su favor esta diferencia frente al electorado.

Los candidatos que presentaron nuevos documentos durante la campaña se anticiparon a los ataques que podrían recibir por las deficiencias de sus propuestas (el encabezado de una nota de un diario internacional fue “Suspense a los candidatos mexicanos”).⁴ Querían evitar que sus contendientes los tacharan de incapaces o de malos planificadores durante la contienda; o el hecho de decirle al ganador “pues claro: gobiernas mal porque tus propuestas eran malas”. Lo que hicieron Calderón y Madrazo fue presentar mejores documentos; con ello disminuían la eficacia de los ataques que pudieran recibir y se posicionaban mejor para criticar a otros.

López Obrador decidió que su estrategia no iba a incluir un posicionamiento diferente en la dimensión de propuestas. La mayor prominencia del tema (la cual se infiere de la conducta de los otros dos candidatos) no fue suficiente para buscar posicionarse mejor en esa dimensión. Esto pudo deberse a que pensaba que, aun mejorando, los evaluadores no lo calificarían mejor, que la percepción pública de la calidad de las propuestas no se vincula de modo importante con el voto o, en general, que mantener el curso da mejores resultados en una elección que modificarlo.

Si bien reconocemos la necesidad de que las promesas de campaña no sean vinculantes jurídicamente, monitorear su calidad tiene efectos positivos. El CEEY considera que el impulso que la sociedad civil dio al tema funcionó parcialmente: la mejora de las notas globales fue de alrededor de 35 de cien puntos, por las mejoras en los casos de Calderón y Madrazo, y de 16 puntos en el caso de López Obrador. A pesar de que el nivel final de los dos primeros fue apenas superior a regular y la tercera estuvo entre mal y regular, esperamos que la atención dedicada por varias organizaciones al tema se refleje con el tiempo en mejores documentos oficiales.

En el CEEY pensamos que el problema de las propuestas apenas satisfactorias no se resolverá únicamente promoviendo la importancia del tema, sino que se requirieron cambios en el formato de las campañas que conduzcan a los candidatos a restringir el empleo de frases cortas de contenido

⁴“Suspense” en España es “reprobado” (*El País*, 2006).

emotivo. Debe producirse un replanteamiento de fondo, que incluya la discusión de elementos fundamentales, como el financiamiento y la duración de las contiendas, así como la duración e incluso el formato de los anuncios. El esquema resultante debe orientarse a tener elecciones imparciales que motiven progresivamente al electorado a informarse mejor.

A menudo, en la prensa se emplean ciertas ideas sobre los documentos oficiales de campaña que vale la pena comentar. Como se mencionó, el cambio observado en los documentos oficiales fue de calidad, no de orientación ideológica ni de adopción de nuevos temas —en su gran mayoría ya cubiertos deficientemente desde el principio según nuestro proyecto—, la cuestión de la convergencia de los candidatos en ciertos temas durante la campaña, objeto de otros capítulos de este volumen, no se estudia con plataformas sino con el contenido de los anuncios. Los medios masivos de comunicación son los intermediarios necesarios entre los candidatos y el grueso del electorado, y en ellos se desarrolla la parte estratégica de la campaña que determina el contenido de los mensajes (cabe definir la fase de “definición de los actores”, incluyendo las plataformas como gran marco de políticas). Dentro de las plataformas están casi todas las propuestas que, junto con mensajes de la índole de políticas públicas, atributos personales o valores, se usarán en los anuncios para atraer votantes. Por eso las observaciones para determinar el grado en que en una campaña electoral produce *conversación* (los contendientes hablan de los mismos temas en sus respectivas campañas mediáticas) no deben provenir de los documentos oficiales, los cuales por su gran extensión incluyen todos o casi todos los temas, para ello se utilizan registros de medios, que captan de forma directa lo supuestamente influyente en el electorado.

Hemos descrito el proyecto de seguimiento a la evaluación de propuestas en que el CEEY revisó los documentos oficiales de campaña para presentar a expertos las consideradas como coincidencias entre candidatos (referencias comunes a un tema-problema, con propuestas en el mismo sentido de la decisión básica). El objetivo fue producir un documento con recomendaciones para las autoridades de los tres poderes federales que incorporaran tanto su prioridad intrínseca como su viabilidad en vista de las coincidencias de campaña. Se adoptó por ello un criterio laxo de selección de propuestas, cuyos resultados pueden no corresponder con los de una investigación académica. Por otro lado, no es fácil determinar qué número usar como referencia: el total de propuestas implica repeticiones porque los documentos originales contenían casi todos los temas. Un conteo imperfecto

de todas las propuestas indica alrededor de 4 750, en tanto que las coincidencias detectadas fueron 212 (93 de los tres candidatos); tan sólo 5 por ciento de convergencia en las propuestas. Si tomamos en consideración los temas, como en la literatura de convergencia, el grado de *conversación* es de más de 90 por ciento: 31 de 34 temas en que dividimos las propuestas incluyen coincidencias, esto se debe a que por definición los documentos oficiales abarcan casi todo el quehacer del gobierno.

Un aspecto vinculado al anterior es el de la estabilidad de las propuestas o consistencia de los documentos oficiales. Los candidatos que presentaron nuevos documentos no modificaron su posición en el espectro izquierda derecha, sino que presentaron mejor los puntos ya tratados. En los documentos finales de cada etapa, que pudieron revisarse dos veces, se registraron únicamente dos casos de inconsistencias claras.

En la segunda etapa de *Evalúa y decide*, el CEEY organizó mesas de análisis entre representantes de un candidato en cierta área y los evaluadores, de este modo se ofreció un foro para que los candidatos expusieran mejor sus ideas, y para que señalaran omisiones y deficiencias del proceso previo —sobre todo en lo concerniente a la selección de los materiales con los cuales se realizó la primera evaluación—. El representante de López Obrador en el área de economía hizo la observación sobre la inconsistencia más importante durante el proyecto: indicó que la información más cercana a la visión del candidato se encontraba en *Diálogos por México* y por lo tanto había que darle preeminencia sobre los otros documentos, ahí se señalaron las diferencias con lo planteado en la plataforma electoral de la coalición Por el Bien de Todos, en particular sobre el tema de política monetaria y tributaria. Dado que esta misma diferencia ocurría en otras áreas, como Estado de derecho y educación, por moción del propio equipo de campaña de la coalición Por el Bien de Todos se decidió hacer una revisión exhaustiva de *Diálogos por México* e incorporar toda la información posible. Cada panel de evaluadores conoció este hecho y lo tomó en cuenta durante la segunda evaluación. Para guardar la equidad y consistencia del proceso, el CEEY decidió que la revisión de *Diálogos por México* incluyera todos los temas de los tres candidatos considerados en este ejercicio, esto explica en alguna medida los cambios en las evaluaciones de ciertos temas.

La otra inconsistencia específica registrada por los panelistas fue de Felipe Calderón en los temas de salud y libertad sexuales. En la plataforma, su partido se compromete a promover “políticas públicas y programas en materia de educación sexual y de prevención de embarazos no planeados que

respeten el derecho a la vida desde el momento de la concepción...”, mientras en *Equidad de género*, documento del mes de abril, se omite la noción de derecho a la vida y el inicio de su vigencia: “Se introducirán políticas públicas y programas en materia de derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en la educación sexual y la prevención de embarazos no planeados...”

Influencia continua de la sociedad civil en las políticas nacionales

Tanto *Lupa ciudadana* como el CEEY continuaron sus esfuerzos después de las elecciones. El primero con un seguimiento de Calderón y López Obrador desde el periodo postelectoral hasta la fecha, señalando eventos diarios de interés y promoviendo comentarios de los visitantes a su página. Es un esfuerzo abierto y continuo. El CEEY continuó en el mismo ámbito con los proyectos de propuestas coincidentes y el análisis del cumplimiento a cien días de iniciada la administración. Ya en este año iniciamos otro proyecto, que esperamos sea permanente, de evaluación de propuestas legislativas.

Pero tanto nuestras experiencias y las de otros proyectos similares, como una lectura del papel de la sociedad civil en general, nos hacen llegar a la misma conclusión básica: nuestra influencia en asuntos de interés nacional queda, la mayoría de las veces, al arbitrio de las autoridades, salvo cuando conseguimos llamar la suficiente atención de los medios de comunicación como para que los asuntos que señalamos ya no puedan ser pospuestos. Para nosotros, la necesidad fundamental de la democracia actual (sin duda de la mexicana) es institucionalizar la influencia (supervisión y algún grado de control) de la sociedad civil organizada sobre las autoridades electas y los cuerpos de representación popular en la determinación de asuntos que requieren la atención nacional.

Aunque pudiéramos difundir nuestros contenidos a todos los ciudadanos y éstos se interesaran y los procesaran, el problema básico de toda delegación de autoridad persistiría en nuestro sistema de representación política: por una parte, las preferencias de los encargados de cumplir la tarea no son iguales a las de quienes la encomiendan y, por otra, el monitoreo perfecto de las actividades de los encargados está fuera del alcance de los *principales*. Lo que vemos en política es lo siguiente: la actividad de las autoridades electas responde sólo de manera parcial a los intereses de la sociedad (porque tienden a imponer visión e intereses de grupo o porque acuerdan —implícita o explícitamente— con las otras autoridades o representantes electos excluir ciertos temas). El panorama se complica porque ciertos sectores or-

ganizados de la sociedad establecen una influencia permanente sobre los poderes del Estado para favorecer intereses específicos, lo que aleja las políticas aún más del interés del ciudadano común.

En México la manera de promover cambios importantes es el cabildeo, la vía informal de presentar las propuestas a legisladores. La participación ciudadana en la planeación está establecida en la Ley de Planeación y en la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero queda al arbitrio de la autoridad al limitarse a foros de consulta. En el Legislativo, las comisiones organizan también foros de consulta sobre temas específicos.


Por lo tanto, consideramos que mucho se avanzaría si se lograra una verdadera participación institucionalizada de la sociedad civil en estos temas de definición de políticas públicas; una de nuestras propuestas es crear un órgano cuyos miembros pertenezcan a OSC y que, cada año o cada legislatura, proponga asuntos a consideración de los poderes del Estado según su competencia (junto con propuestas de ley o estudios más o menos detallados de cómo abordar el problema). Tales propuestas serían elaboradas por expertos de diversas organizaciones y presentadas por la dirección (rotativa) del consejo; con esto los miembros del directorio representarían a una organización y su cargo sería de corta duración, de modo que, si por cuarta vez en seis años un asunto es puesto a consideración de los legisladores y éstos lo ignoran, la sociedad sabría que se están posponiendo soluciones a problemas importantes cuya solución es factible, en opinión precisamente de la sociedad civil organizada (cuyos expertos no son independientes, pero sí de diversa adscripción cada vez). Lo importante es ante todo la difusión de las prioridades de un grupo coordinado de expertos de OSC para compararlas con las que de hecho atienden las autoridades; sería muy bueno establecer la obligación del Legislativo, por ejemplo, de abordar formalmente el primero o los dos primeros temas recomendados.

Para sopesar la necesidad de enfrentar el problema, consideremos la propia Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil (publicada a principios de 2004), la cual fue propuesta originalmente por un grupo de OSC convocado por la Universidad Iberoamericana en 1995. Independientemente de los defectos y virtudes de la ley, fueron ocho años de posponer un tema básico; otro ejemplo, quizá más alarmante, es el de la reglamentación del derecho al acceso a la información en poder del Estado, desde que en 1977 se incluyó en el artículo VI de la Constitución la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, aparecieron comentarios de especialistas y grupos sociales indicando la necesidad de reglamentar el

ámbito de acceso a la información pública; pero no fue sino hasta 2002 cuando se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, gracias principalmente a la actividad del llamado Grupo Oaxaca. Si un mecanismo como el que planteamos hubiera estado vigente, los ciudadanos habríamos podido decir, con mucha mayor certeza, “esto no pasa porque la manera en que me representan es deficiente, no por algún problema inherente a la política en abstracto”, y posiblemente ambas leyes se hubieran publicado antes.

Sea cual sea el resultado efectivo de un esfuerzo colectivo de este tipo, semejante al del Colectivo para la Transparencia, pero ampliado, tendrá frutos positivos de coordinación de esfuerzos aunque no se institucionalice la influencia sobre el Estado. Si la abstracción “la representación nacional en la Legislatura” tiene sentido, “la representación de los ciudadanos activos e informados” también lo tiene, pero no se trata de representar a un sector, sino de obtener opiniones inequívocamente razonables sobre las prioridades nacionales y los requisitos mínimos para enfrentarlas.

Por otra parte, una segunda propuesta se refiere a la elaboración tanto de las plataformas electorales de los partidos como de las iniciativas de ley presentadas ante el Congreso; es importante contar con estándares mínimos de análisis que faciliten evaluar su pertinencia. Un procedimiento formal de ese tipo haría comparables las diversas plataformas electorales y evitaría que sólo fueran un trámite jurídico. En cuanto a las iniciativas, obligar a cada una de ellas a tener un sustento jurídico-técnico y a cumplir ciertos estándares, forzaría a los legisladores a tomar en cuenta elementos centrales en cualquier ley —señaladamente los de financiamiento para promover su aprobación—. Establecer tales criterios explícitos facilitaría también el escrutinio de los ciudadanos, que podrían demandar con mayor facilidad la rendición de cuentas correspondiente.

El CEEY continuará sus tareas de enriquecer el debate público y promover políticas públicas sólidas aportando análisis de temas relevantes y buscando unir fuerzas con otras organizaciones y personas interesadas en resolver los problemas del país. 

Anexo I. Materiales evaluados

Primera etapa

A) Felipe Calderón Hinojosa

Felipe Calderón Hinojosa, *El reto de México*, México, 5 de septiembre de 2005.

Propuestas escritas que los candidatos entregaron a Televisa para la realización del programa *Diálogos por México*.

Plataforma electoral registrada ante el IFE en el mes de enero de 2006.

B) Roberto Madrazo Pintado

Roberto Madrazo Pintado, *Bases para un gobierno firme y con rumbo*, 2a. ed., México, 2005.

Propuestas escritas que los candidatos entregaron a Televisa para la realización del programa *Diálogos por México*.

Plataforma electoral registrada ante el IFE en el mes de enero de 2006.

C) Andrés Manuel López Obrador

Andrés Manuel López Obrador, *50 compromisos para recuperar el orgullo nacional*, México, 17 de julio de 2005.

Propuestas escritas que los candidatos entregaron a Televisa para la realización del programa *Diálogos por México*.

Plataforma electoral registrada ante el IFE en el mes de enero de 2006.

Segunda etapa

A) Felipe Calderón Hinojosa

Empleo para todos. Propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006.

Debate presidencial 2006. Versión estenográfica del primer debate de los candidatos a la presidencia de la república, World Trade Center, México, 25 de abril de 2006.

Vivienda para todos, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006.

Turismo para el desarrollo nacional, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Transformación educativa, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Superación de la pobreza, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Desarrollo sustentable, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. La salud en México, propuesta de Felipe Calderón, abril

de 2006. Pueblos y comunidades indígenas, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Equidad de género, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Adultos mayores, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Personas con discapacidad, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Los niños en situación de calle, propuesta de Felipe Calderón, abril de 2006. Palabras de Felipe Calderón ante el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), 28 de marzo de 2006.

Extractos de los temas del área internacional de: Federico Reyes Heróles y Eduardo Bohórquez (coords.), *En negro sobre blanco: Los candidatos se comprometen por escrito*, México, FCE-Este país, 2006.

Nueva revisión de las propuestas escritas que los candidatos entregaron a Televisa para la realización del programa *Diálogos por México*.

B) Roberto Madrazo Pintado

Propuesta para modernizar el sistema de justicia en México. Los diez compromisos de Roberto Madrazo para modernizar el sector de energía, 2006-2012, mesa temática.

Palabras de Roberto Madrazo, candidato a la presidencia de la república por la Alianza por México, 69 Convención Nacional Bancaria, 24 de marzo de 2006.

Debate presidencial 2006. Versión estenográfica del primer debate de los candidatos a la presidencia de la república, World Trade Center, México, 25 de abril de 2006.

Mensaje del candidato de la Alianza por México (PRI-PVEM) a la presidencia de la república, Roberto Madrazo Pintado, durante la instalación del foro “Soberanía y política exterior en la globalidad”, del Consejo Consultivo para un Gobierno Firme y con Rumbo, México, 27 de marzo de 2006.

Palabras de la embajadora Roberta Lajous en el foro “Hacia una nueva agenda de Política Exterior, 2006-2012”. CAI/CEN/PRI, 27 de marzo de 2006.

Mensaje pronunciado por el candidato de la Alianza por México (PRI-PVEM) a la presidencia de la república durante el “Foro temático sobre la política exterior”, organizado por el Consejo Consultivo para un Gobierno Firme y con Rumbo, Naucalpan, Estado de México, 21 de mayo de 2006.

Palabras de la embajadora Roberta Lajous durante el “Foro temático sobre la política exterior”, organizado por el Consejo Consultivo para un

Gobierno Firme y con Rumbo, Naucalpan, Estado de México, 21 de mayo de 2006.

Extractos de los temas del área internacional de: Federico Reyes Heróles y Eduardo Bohórquez (coords.), *En negro sobre blanco: Los candidatos se comprometen por escrito*, México, FCE-Este país, 2006.

Nueva revisión de las propuestas escritas que los candidatos entregaron a Televisa para la realización del programa *Diálogos por México*.

C) Andrés Manuel López Obrador

Palabras del candidato Andrés M. López Obrador en su discurso sobre política exterior, Ciudad Juárez, 21 de marzo de 2006.

Palabras del candidato Andrés M. López Obrador en el foro “Dignidad de la república”, Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación”, ciudad de México, 2 de mayo de 2006.

Extractos de los temas del área internacional de: Federico Reyes Heróles y Eduardo Bohórquez (coords.), *En negro sobre blanco: Los candidatos se comprometen por escrito*, México, FCE-Este país, 2006.

Nueva revisión de las propuestas escritas que los candidatos entregaron a Televisa para la realización del programa *Diálogos por México*.

Tercera etapa

A) Felipe Calderón Hinojosa

Propuesta en materia de política exterior. Felipe Calderón.

Extractos de los temas de las áreas económica, política, social y de Estado de derecho de: Federico Reyes Heróles y Eduardo Bohórquez (coords.), *En negro sobre blanco: Los candidatos se comprometen por escrito*, México, FCE-Este país, 2006.

Segundo debate presidencial 2006. Versión estenográfica del segundo debate de los candidatos a la presidencia de la república, World Trade Center, México, 6 de junio de 2006.

B) Roberto Madrazo Pintado

Extractos de los temas de las áreas económica, política, social y de Estado de derecho de: Federico Reyes Heróles y Eduardo Bohórquez (coords.), *En negro sobre blanco: Los candidatos se comprometen por escrito*, México, FCE-Este país, 2006.

Segundo debate presidencial 2006. Versión estenográfica del segun-

do debate de los candidatos a la presidencia de la república, World Trade Center, México, 6 de junio de 2006.

C) Andrés Manuel López Obrador

Extractos de los temas de las áreas económica, política, social y de Estado de derecho de: Federico Reyes Heróles y Eduardo Bohórquez (coords.), *En negro sobre blanco: Los candidatos se comprometen por escrito*, México, FCE-*Este país*, 2006.

Segundo debate presidencial 2006. Versión estenográfica del segundo debate de los candidatos a la presidencia de la república, World Trade Center, México, 6 de junio de 2006.

Anexo II. Evaluadores

Evaluadores del área Estado de derecho

Dr. Marcelo Bergman, CIDE

Dr. José Antonio Caballero, UNAM-III

Dr. Sergio López Ayllón, CIDE

Prof. Ernesto López Portillo, Instituto para la Seguridad y la Democracia

Dra. Ana Laura Magaloni, CIDE

Dr. Alfonso Oñate, consultor

Dr. José Roldán Xopa, ITAM

Evaluadores del área política

Dra. Irma Méndez de Hoyos, FLACSO

Dr. Benito Nacif, CIDE

Dr. Francisco Sales, CIDE

Dra. Laura Sour, CIDE

Dr. Francisco Valdés Ugalde, UNAM-IIS

Evaluadores del área economía

Mtro. Juan Pablo Arroyo, UNAM

Mtro. Vicente Corta, Consultor, White & Case LLP Lawyers

Dr. Pablo Cotler, UIA

Dr. Enrique Dussel, UNAM, FE

Dr. Pascual García Alba, ITESM

Dr. Manuel Gollás, El Colegio de México

Mtro. Jonathan Heath, HSBC, director de Estudios Económicos
Dr. Fausto Hernández Trillo, CIDE
Dra. Lorenza Martínez Trigueros, ITAM
Dr. Fernando Salas, Grupo Salas
Lic. Benito Solís Mendoza, Despacho de Asesoría Financiera Benito Solís y Asociados
Dr. Kurt Unger, CIDE
Dr. Jaime Zabludovsky, Soluciones Estratégicas, S.C.

Evaluadores del área social

Mtro. Juan Pablo Arroyo, UNAM
Mtro. Mario Luis Fuentes Alcalá, Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social
Dr. Alejandro Guevara Sanginés, UIA
Mtra. Ana Luisa Guzmán, CONABIO
Mtra. María de la Paz López, consultora
Dr. Carlos Mancera Corchera, Valora Consultoría Educativa
Mtro. Ricardo Samaniego Breach, ITAM
Dr. John Scott Andreta, CIDE
Mtro. Rodolfo de la Torre, UIA

Evaluadores del área internacional

Dr. Arturo Borja, COMEXUS
Dra. Ana Covarrubias, El Colegio de México
Dra. Guadalupe González, CIDE
Dr. Jorge Montaña, COMEXI
Dr. Antonio Ortiz Mena, CIDE
Dr. Leonel Pereznieta Castro, consultor
Dr. José Luis Valdés Ugalde, UNAM-CISAN
Dr. Gustavo Vega, El Colegio de México
Dr. Jaime Zabludovsky, Soluciones Estratégicas, S.C.