



Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

Transparencia y calidad democrática

GUSTAVO LÓPEZ MONTIEL



Transparencia: nueva palanca
de la democracia electoral
Jacqueline Peschard Mariscal

Transparencia y calidad democrática
Gustavo López Montiel

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática no. 9

Primera edición, 2009

D.R. © 2009 Instituto Electoral del Estado de México,
Paseo Tolloccan no. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
Toluca, México. C.P. 50160

ISBN 970-9785-62-1 (Serie)
ISBN 970-804-008-8

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo
son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del
Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita



Transparencia: nueva palanca
de la democracia electoral

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL





Introducción

Por varias décadas, las democracias pudieron vivir sin la exigencia de la transparencia de sus gobiernos; en los últimos 30 años este binomio ha desarrollado una relación cada vez más penetrante, a tal grado que en la actualidad no se puede concebir a la democracia sin la transparencia. Así, ésta se ha convertido en un valor fundamental en las democracias de nuestra época.

En este sentido es primordial tener una definición de democracia para este trabajo. Se comenzará por una definición básica, “cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 2001: 24).

Las discusiones, los conflictos y las alianzas alrededor de estas cuestiones fundamentales para la democracia determinan cuáles son las necesidades “reales” (socialmente definidas) que un país decide satisfacer, ignorar o reprimir. “La política, incluso por cierto la política democrática, es tanto conflicto como consenso” (O’Donnell, 2003: 113). Al final de cuentas, así se construyen los diálogos y la de-

mocracia en sí, a través de ponerse de acuerdo para llegar a un consenso. No hay democracias perfectas, en ningún país existe tal hecho, por lo que día a día se construyen.

De esta manera, cuando se hace referencia a la democracia ampliada (O'Donnell, 2003), estamos hablando tanto de los ciudadanos como de las instituciones democráticas, elementos primordiales para el bienestar de los agentes.¹

En este sentido, cuando nos referimos a la calidad de la democracia, básicamente nos enfocamos al bienestar del agente, el hecho de que el ciudadano viva en un ambiente democrático ampliado, ésa es precisamente la calidad de la democracia.

Para ello se establecen tres dimensiones en las que esencialmente el agente debe desarrollarse dentro de un ambiente democrático: la primera es el gobierno de la ley (*rule of law*); la segunda dimensión es la rendición de cuentas (*accountability*) y la tercera concierne a la reciprocidad (*responsiveness*) o correspondencia de las decisiones políticas, a los deseos ciudadanos y la sociedad civil en general. "Las últimas dos dimensiones son de naturaleza sustantiva: la primera es el respeto pleno de los derechos que se extienden a lo largo de un espectro de libertades; la segunda es la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica" (Morlino, 2005: 39).

El gobierno de ley (*rule of law*) es una de las dimensiones importantes en la calidad de la democracia, básicamente se refiere a las garantías que el gobierno le demuestra al agente por medio de la aplicación eficiente del sistema legal en la resolución justa de disputas legales y en la responsabilidad política demandada por los electores, las

¹ Un agente es alguien dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para decidir opciones que son razonables en términos de su situación y sus metas, de las cuales, salvo prueba terminante en contrario, es el/la mejor juez/a. Esta capacidad hace de él/ella un agente moral, en el sentido de que normalmente se sentirá responsable por sus opciones y por las consecuencias que siguen directamente de ellas (O'Donnell, 2003: 59).

estructuras intermedias, las asociaciones y otros órganos que hacen a un régimen democrático. Eso es, precisamente, lo que se espera de esta dimensión.

Se espera que un gobierno de ley efectivo sea indispensable para una buena democracia. El gobierno de ley se vincula con la libertad en el respeto a todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan esos derechos y su correcta realización. Como se verá en las dos siguientes secciones, la libertad, la igualdad y la rendición de cuentas no se pueden obtener si el respeto de la ley no es efectivo o el gobierno y la administración no garantizan la eficacia decisional. Éstos son los presupuestos fundamentales para establecer y llevar a cabo políticas democráticas de calidad en nuestros países, particularmente los latinoamericanos que han sufrido de sistemas democráticos más inestables.

El gobierno de la ley no es sólo el reforzamiento de normas legales, sino que se refiere más bien al principio de la supremacía de la ley, (...) y supone al menos la capacidad, aun si es limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas. Estas características son fundamentales para cualquier orden civil y un requerimiento básico para la consolidación democrática, junto con otras cualidades básicas, tales como el control civil sobre el ejército y la independencia del Poder Judicial (Morlino, 2005: 40).

De esta forma son los ciudadanos los principales beneficiados, ellos no son "sólo los portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y la justificación del derecho a mandar que el estado y el gobierno ejercen cuando toman decisiones vinculantes para todos" (O'Donnell, 2003: 74).

Por su parte, la reciprocidad (*responsiveness*) es la correspondencia de las decisiones políticas a los deseos ciuda-

danos y la sociedad civil en general. Al analizar la calidad democrática es bastante común referirse a la reciprocidad del gobierno, es decir, la capacidad de satisfacer los intereses de los gobernados al ejecutar las políticas que responden a sus demandas.

El punto principal de esta dimensión, la reciprocidad, es considerada como el corazón de cualquier democracia, ya que para su desarrollo se necesita una relación muy importante, la cual en muchas ocasiones se deja de lado para dar paso a otras, el proceso al que me refiero es aquél que funciona de abajo hacia arriba y no viceversa. En él se desarrollan ampliamente los agentes con valores de libertad y de igualdad. Un elemento importante para medir la dimensión de la reciprocidad es poder examinar la legitimidad del gobierno a través de la percepción que tienen los ciudadanos de esa reciprocidad.

El elemento clave es el apoyo a las instituciones democráticas y la creencia de que éstas son las únicas que garantizan realmente la libertad y la igualdad, está difundido en cada nivel social, desde la élite más estrecha hasta las masas en general. La difusión de actitudes favorables a la existencia de instituciones democráticas y a la aprobación de sus actividades sugerirán satisfacción e, indirectamente, que la sociedad civil percibe cierto nivel de reciprocidad. “En contextos caracterizados por alta legitimidad, se debe observar también un amplio conjunto de intereses y formas de participación política” (Morlino, 2005: 45).

Básicamente la reciprocidad es la percepción que los *agentes* tienen de su democracia, de acuerdo con su vida cotidiana, es decir, con su contexto social; y para ello, se necesita de ciertos valores, como la libertad e igualdad.

Y por último, la rendición de cuentas (*accountability*) es un elemento central en la experiencia de la democracia representativa, se convierte en una verdadera arma para

los ciudadanos y para la sociedad civil en general, en la medida que les garantiza un medio efectivo de control sobre sus instituciones políticas.

La rendición de cuentas no es otra cosa que la obligación que tienen los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos, electores u otros cuerpos constitucionales.

Morlino (2005) menciona las tres características principales de la rendición de cuentas: la información, la justificación y el castigo/recompensa. Estos tres elementos requieren de ciertos antecedentes o actos previos para desarrollarse, como: la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos.

Bajo este esquema es que se pueden encontrar dos tipos de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal. La rendición de cuentas vertical es la que los electores pueden demandar de sus gobernantes electos, la que los gobernados pueden exigir al gobernante que aclare a la luz de ciertos actos por él ordenados. "Este primer tipo de rendición de cuentas tiene una naturaleza periódica y depende de las diversas fechas electorales a nivel nacional, local y, si existen, supranacional" (Morlino, 2005: 42). El segundo tipo de la rendición de cuentas, la de carácter horizontal, se refiere a la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen el poder de controlar la conducta de los gobernantes. Además, los partidos políticos en el exterior del parlamento también ejercen este tipo de control, al igual que lo hacen los medios y otras asociaciones intermediarias, como los sindicatos, las asociaciones de empleados y similares.

Es por eso que resulta importante el buen desarrollo de ambos tipos de rendición de cuentas —tanto la horizon-

tal como la vertical— para el buen funcionamiento de la democracia. Sin lugar a dudas, resulta ser el único mecanismo que los agentes, la sociedad civil en general y las instituciones públicas poseen para el control de las acciones políticas.

En este sentido, encontramos que una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas se conviertan en una realidad es la transparencia; ya que ésta ayuda a identificar puntualmente, por vía de la difusión de la información, si las decisiones, las acciones y las políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobiernos responden ante sus gobernados —esto significa tanto la rendición de cuentas vertical, como la horizontal—.

Entonces, transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones.

En la actualidad encontramos una definición de transparencia que está creciendo en su uso, la cual significa “apertura activa”: “los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen” (Oliver, 2004: 5).

Es así que, la transparencia, al permitir la rendición de cuentas, funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público.

De esta forma, tenemos que la exigencia de la transparencia tiene que ver con la profundización de la democracia, entendida no sólo como evitar un retroceso hacia los gobiernos autoritarios, sino como el asegurar una calidad de las instituciones y las prácticas democráticas, esto no es

otra cosa que la calidad de la democracia, como Morlino lo señala o en palabras de O'Donnell, los grados de democratización. “La profundización de la democracia implica de manera obligada reforzar los mecanismos de la transparencia y la rendición de cuentas” (Barraca, 2003: 27).

En este sentido, entendemos que la “transparencia no es pues un mecanismo artificioso y superpuesto, colocado para satisfacer una demanda políticamente correcta; no debe ser un adinículo del cuerpo administrativo, sino el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado” (Aguilar, 2008: 7). Así, obtenemos que los procesos internos han de desarrollarse con claridad, han de ser conocidos y deliberados por muchos, han de ser expuestos a la crítica y al conocimiento de actores externos; en esa medida, las instituciones podrán proveer de manera normal y natural de información a la sociedad.

Bajo este orden de ideas, en los siguientes apartados me enfocaré al análisis del ámbito electoral mexicano.





La transparencia como telón de fondo

Durante la larga etapa de la transición a la democracia en México, el tema de la transparencia siempre estuvo presente, pero más como telón de fondo que como directriz del proceso. Durante los años 80 y 90, el reclamo democrático, enarbolado por organizaciones sociales al igual que por partidos políticos, estuvo centrado en el objetivo de lograr elecciones libres y competidas que generaran confianza entre actores y ciudadanos.

La serie de reformas electorales que se aprobaron en el curso de 20 años estuvieron dirigidas, aunque con distinto énfasis en cada caso, hacia tres grandes objetivos: construir órganos electorales autónomos, diseñar procesos electorales cuyos distintos eslabones estuvieran sujetos al escrutinio ciudadano y asegurar condiciones equitativas de competencia entre los contendientes.

A manera de reacción en contra del protagonismo del Estado que había caracterizado a la larga época de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la palanca de lo que Mauricio Merino llamó "la transición votada" (Merino, 2003: 13) fue la edificación de un andamiaje institucional de elecciones que diera participación destacada a los ciudadanos. Eso dio lugar a lo que se de-

nominó “la ciudadanización” de la organización electoral, lo que implicó que —desde la unidad básica de las mesas directivas de casilla, pasando por los consejos distritales y estatales y hasta la esfera superior del órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE)— fueran ciudadanos, sin lealtad partidaria ni vinculación gubernamental, los encargados de desarrollar las diferentes tareas de una función estatal clave como la electoral.

Por otra parte, forjar condiciones equitativas de competencia implicaba asegurar que los partidos políticos contaran con recursos públicos suficientes para poder entrar a una verdadera disputa por el respaldo ciudadano. El esquema de distribución del financiamiento público adoptó la fórmula, no de la igualdad, sino de la equidad,² la cual se extendería al acceso a los espacios de promoción en radio y televisión. La capacidad de la autoridad electoral para fiscalizar los recursos de los partidos jugó un papel determinante en la generación de la confianza de los ciudadanos en los órganos electorales. Cabe recordar que para 2000, el IFE era una de las instituciones públicas con mayores niveles de confianza ciudadana (ENCUP, 2000).

A pesar de que la intervención de los ciudadanos en el desarrollo de la función estatal electoral llevaba implícita la idea de que la sociedad diera seguimiento a cada fase de la organización de los comicios, es decir, que tuviera acceso puntual a cada uno de los procedimientos involucrados y, desde luego, a los resultados electorales la misma noche de la elección, no había en la ley electoral ni en los reglamentos referencia alguna al principio de transparencia, al menos de manera expresa. Es cierto que los partidos políticos, en tanto entidades de interés

² El principio de equidad implica reconocer que los partidos tienen niveles de implantación social diferentes, al mismo tiempo que requieren de una plataforma igualitaria de recursos para poder colocarse en condiciones de efectiva competencia entre sí. La fórmula de equidad implica distribuir 70% de los recursos proporcionalmente a la fuerza electoral y 30% de manera igualitaria para compensar por las desigualdades entre los partidos.

público, estaban sometidos a una estrecha vigilancia de parte de la autoridad electoral, pero no existía un apartado normativo que colocara a la transparencia como derecho fundamental y tampoco era parte del discurso del reclamo democrático.

No obstante, la idea de la transparencia estaba presente. Si a mediados de los 90 se hubiese preguntado a los funcionarios involucrados o a los propios partidos si la transparencia de las fases y los procedimientos electorales era condición necesaria para alcanzar la tan anhelada democracia, todos hubieran contestado afirmativamente. Sin embargo, no estaba conceptualizada ni formalizada en el andamiaje jurídico de los procesos políticos, en general, o en los electorales, en particular.

Una vez que la transición a la democracia se consumó al pasar la prueba de la alternancia en el gobierno federal, cobró forma la demanda de la transparencia en tanto condición necesaria de la vida democrática. Así como organizaciones sociales y partidos se habían congregado alrededor del reclamo de elecciones limpias durante cerca de cuatro lustros, después de 2000 volvieron a sumarse en torno a la exigencia de regular el derecho a la información para agregar un pilar más a la democratización mexicana.

El impulso del Grupo Oaxaca, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, de académicos y de periodistas interesados en la promulgación de una ley de transparencia encontró en el gobierno de la alternancia un eco positivo que llevó a la presentación de una iniciativa legal en el Congreso. De nueva cuenta, se dio una confluencia virtuosa entre el empuje de la sociedad y la voluntad política del poder para hacer posible legislar a favor del ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información.





La regulación de la transparencia como escrutinio ciudadano sobre los organismos públicos

La aprobación unánime en el Congreso de la Unión de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en junio de 2002, fue una muestra de cómo el proceso de transición había preparado el terreno para que floreciera el consenso alrededor de la necesidad de hacer posible que los ciudadanos supieran y conocieran qué hacía el gobierno, cómo tomaba sus decisiones, quiénes intervenían, cuántos recursos invertía en el desarrollo de los distintos programas y políticas públicas, entre otros temas. Todo ello como corolario de la conquista reciente del derecho al voto que es el piso básico de la construcción del ciudadano. Pero un corolario de gran importancia, porque el derecho a la información tiene un impacto transversal sobre los demás derechos fundamentales, pues un ciudadano mejor informado es capaz no sólo de exigir con mayores fundamentos el ejercicio de sus derechos, sino de comprender las consecuencias de su ejercicio y su responsabilidad al respecto.

El eje rector de la Ley de Transparencia es que la información en manos de organismos gubernamentales es de carácter público, accesible a cualquiera que la solicite y

sólo temporalmente podrá estar reservada por razones de interés público y siempre que esté establecido en la ley. Este principio se resume en la idea de la “máxima publicidad”. La legitimidad de la demanda de transparencia hizo posible que se diera una verdadera oleada a favor de la misma en las distintas entidades federativas, de suerte que en los siguientes cinco años se promulgaron leyes estatales de transparencia a lo largo y ancho del país. Sin embargo, la evolución de la regulación del derecho a la información pública fue diversa y asimétrica, pues en algunos estados se exigía demostrar interés jurídico para acceder a la información, en otros había necesidad de ser oriundo del mismo o tener que hacer la solicitud de información personalmente, mientras que, en algunos otros, los ejes rectores del derecho estaban bien establecidos y la forma de garantizarlos estaba constitucionalmente establecida.

Con todo, lo cierto es que la bandera de la transparencia como fórmula para extender los espacios de injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, que es elemento distintivo de cualquier práctica democrática, ya había ganado terreno en la opinión pública, convirtiéndose en una suerte de asunto de “corrección política”, es decir, nadie se atrevería a estar en contra de la transparencia. Para mediados de la década de 2000, quizá todavía no se alcanzaba a vislumbrar su alcance y sus implicaciones para la vida política del país, pero lo que ya estaba claro era que lograba atraer el acuerdo declarado de los diversos actores políticos. Muy pocos se animaban expresamente a oponerse a la apertura de la información pública, aun cuando significaba un cambio importante en la concepción de la gestión gubernamental que históricamente se había identificado con la opacidad y el uso patrimonial de la información.

Desde 2003, con el propósito de cumplir con los dictados de la Ley Federal de Transparencia (LFTAIPG), el IFE aprobó un reglamento de transparencia para establecer

los procedimientos necesarios para darle vigencia al derecho de acceso a la información en el ámbito electoral. Sin embargo, los partidos políticos estaban obligados solamente respecto de la autoridad electoral que los fiscalizaba y de acuerdo con lo señalado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), es decir, debían rendir informes anuales y de campaña; registrar las modificaciones a sus documentos básicos y a sus estructuras internas y someterse a la vigilancia de la autoridad electoral (COFIPE, 2003, Título Segundo).

Dicho de otra manera, la Ley Federal de Transparencia definió obligaciones para el IFE, en tanto organismo público, pero poco agregó respecto de los partidos políticos que eran sujetos de fiscalización —que es un ángulo esencial de la transparencia— por disposición legal desde 1993, aunque los demás rubros de la actividad de los partidos estaban fuera del marco de dicha obligación. Los partidos políticos tenían que rendir cuentas ante el órgano electoral y era éste quien se encargaba de difundir la información que recibía de los partidos políticos, particularmente sus informes de ingresos y gastos. Fue en este contexto que, en 2003, el Consejo General del IFE decidió publicar los nombres de las personas físicas que aportaban donativos a los partidos y que desde la reforma de 1996 habían dejado de ser anónimos para efectos de fiscalización. Es decir, la autoridad conocía esos listados para poder verificar el cumplimiento de la ley (ya no había anonimato posible en las donaciones de particulares), pero eso no se traducía inmediatamente en la publicitación de los donantes.³

³ El tema de la publicidad de los nombres de quienes aportan recursos a los partidos suscita controversias porque se trata de un derecho de los ciudadanos de apoyar económicamente a la fuerza política de su preferencia y no están obligados a darlo a conocer. En ese sentido, es una acción equiparable al voto a favor de un partido que se mantiene en secreto. Sin embargo, dado que la normatividad establece montos máximos de aportación y que éstos sean nominales, transparentar dichas donaciones es congruente con las condiciones en las que se otorgan.

La rápida socialización de la idea del acceso a la información como un derecho ciudadano fundamental generó un círculo virtuoso de transparencia que la llevó a ser elevada a rango constitucional en julio de 2007. Lo destacable de este fenómeno fue que el trayecto para la constitucionalización del derecho a la información fue de la periferia al centro y con un acompañamiento plural, pues la iniciativa de reforma al artículo 6 constitucional surgió de la decisión de los Ejecutivos de tres estados gobernados por diferentes partidos políticos (Chihuahua por el PRI, Aguascalientes por el PAN y Zacatecas por el PRD), quienes lograron convencer al Congreso federal para que la hiciera suya y posteriormente a la mayoría de los congresos estatales y todo ello en un plazo de escasos seis meses.

La reforma constitucional estableció con claridad que el derecho a la información es una garantía individual y que, como tal, obliga a todos los órganos y organismos públicos en los ámbitos federal, estatal y municipal a la “máxima publicidad”.

En correspondencia con el mandato constitucional, la reforma al COFIPE publicada el 14 de enero de 2008 incorporó un capítulo de obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia que, al dejar claro que los partidos políticos, por ser entidades de interés público, son sujetos obligados de transparencia, aunque sea de manera indirecta, están comprometidos a difundir información actualizada sobre su estructura de organización, el manejo de sus finanzas, su directorio y también su padrón de afiliados, entre otros datos. Dicho de otra manera, con las reformas constitucional y legal en materia electoral, los partidos pasaron de ser organismos sujetos a la vigilancia de la autoridad electoral a serlo frente a los ciudadanos, aunque por la vía del propio IFE.



De la fiscalización a la ciudadanía del escrutinio sobre los partidos políticos

Quince años antes de las mencionadas reformas en materia de transparencia, la del COFIPE de 1993 estableció por primera vez que los partidos serían fiscalizados por la autoridad electoral, en buena medida porque recibían recursos públicos, sobre los cuales debían rendir cuentas precisas. Dicho de otra manera, los partidos políticos fueron pioneros en la obligación de transparentar sus recursos, aunque sólo fuera ante el Consejo General del IFE. Tres años después, una vez que se había probado que en la elección presidencial de 1994 el rasgo distintivo había sido la asimetría de recursos de campaña entre los diferentes partidos, quedó claro que era necesario introducir mecanismos de equilibrio en los recursos de los partidos, así como fortalecer las facultades de fiscalización del órgano electoral.

En efecto, la reforma de 1996 fortaleció las atribuciones del Consejo General del IFE para fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos. A la autoridad electoral se le confirieron facultades para fiscalizar de manera permanente a los partidos, para aplicarles auditorías financieras, para hacer investigaciones por presuntos financiamientos ilegales y para reglamentar su ejercicio fiscalizador. Sin

embargo, rápidamente se evidenciaron las limitantes que la autoridad electoral enfrentaba para acreditar irregularidades financieras cometidas por los partidos. De tal suerte que para 2000 estaba claro que el Consejo General del IFE no tenía las herramientas necesarias para fiscalizar cabalmente los recursos privados de los partidos, en buena medida porque se le oponía el secreto bancario. También tenía limitaciones para fiscalizar las precampañas por la falta de regulación expresa, así como para hacerlo respecto de los partidos que perdían su registro después de una elección. También enfrentaba obstáculos para allegarse de la información sobre los ingresos y gastos de los partidos nacionales en las entidades federativas, pues ello dependía de la buena disposición de las autoridades electorales estatales para firmar convenios con el IFE.

La reforma de 2007-2008 en materia electoral vino, en buena medida, a colmar esas restricciones a la acción fiscalizadora de la autoridad electoral, además significó un cambio en la concepción de las obligaciones de transparencia de los partidos. De la fiscalización de los partidos por parte de la autoridad se pasó a la ciudadanización de la vigilancia de los partidos, pues ahora cualquier persona puede solicitar, a través del IFE, la información de los partidos que el propio código electoral establece como pública. El COFIPE dispone que los partidos deberán difundir información a través de la página de internet del IFE, sin que medie solicitud precisa, a imagen y semejanza de lo que sucede con las obligaciones de transparencia de cualquier entidad pública, de acuerdo con la Ley de Transparencia (COFIPE: 2008, Libro Segundo, Capítulo Quinto).

El listado de documentos públicos de los partidos, establecido en el artículo 42 del COFIPE, contempla desde sus estatutos y declaración de principios, pasando por toda su reglamentación interna, el directorio de sus órganos de dirección en los niveles nacional, estatal, distrital y municipal, las remuneraciones de los integrantes

de dichos órganos, las plataformas electorales, las convocatorias para elecciones internas, los montos de financiamiento, los informes de ingresos y gastos, entre otros (COFIPE, 2008: 36-37).

Empero, la naturaleza dual de los partidos, en tanto organizaciones de la sociedad civil y, al mismo tiempo, entidades de interés público, explica que el COFIPE mismo determine el carácter confidencial no sólo de los datos personales de sus dirigentes, candidatos y afiliados, sino de aquellos documentos de los partidos que tienen que ver con sus procesos deliberativos para determinar estrategias políticas y campañas electorales, así como las encuestas de opinión que les sirven de insumos para elaborar dichas estrategias.⁴

A las disposiciones del código electoral en materia de transparencia se ha sumado el Reglamento del IFE en ese ámbito, el cual comprende dos grandes apartados: el relativo a la transparencia del órgano electoral y el que se refiere a la transparencia de los partidos. Cada uno de éstos define las respectivas obligaciones de transparencia y los procedimientos específicos para el acceso a la información a partir de la activación de una solicitud de información por parte de cualquier persona. En este sentido, están contemplados desde los órganos competentes para atender las solicitudes y los procedimientos para proporcionar la información, así como el órgano garante de la información, pasando por los criterios de clasificación, desclasificación y resguardo de la información.

No cabe duda de que lo novedoso del Reglamento de Transparencia del IFE de 2008 es lo relativo a los partidos políticos, pues, además de recoger las obligaciones de

⁴ Como ha señalado Mark Bowens, los partidos deben obligarse a la transparencia no sólo porque tienen encomendadas tareas políticas e institucionales, sino porque son organizaciones complejas que tienen un impacto sustantivo en el espacio de interés colectivo. Véase, *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

transparencia ya señaladas en el COFIPE, agrega la obligación para el IFE de difundir el padrón de afiliados o militantes de los partidos con nombre y entidad de pertenencia, detallando también la manera en que se difundirá dicha información pública (a través del portal de internet de los partidos y del IFE) y la periodicidad en que se actualizará la misma (cada seis meses). Sin embargo, a pesar de que ha pasado el tiempo previsto por el Reglamento, que era el periodo de gracia para que los partidos organizaran sus portales de transparencia, no han cumplido a cabalidad con difundir sus padrones de afiliados e incluso algunos de ellos ni siquiera tienen en su página de internet la sección de transparencia.

Queda claro que persiste un incumplimiento del Código y del Reglamento, y aunque es cierto que el COFIPE establece que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia es sancionable por la autoridad, la pregunta que se antoja pertinente es si la autoridad puede garantizar que los partidos acaten puntualmente las disposiciones en materia de transparencia, sobre todo lo que se refiere al padrón de afiliados, en medio de una campaña electoral en curso.



La agenda ciudadana de transparencia electoral

A pesar de que resulta difícil hablar de la evolución de una agenda ciudadana de transparencia electoral por lo reciente de las disposiciones legales y reglamentarias al respecto, pues apenas cumplieron un año de vigencia a finales de 2008, es posible explorar tentativamente hacia dónde se orientan las inquietudes de los solicitantes de información del Instituto Federal Electoral, a partir del Primer Informe Anual de Actividades en Materia de Transparencia presentado por la autoridad.⁵

En las poco más de 120 solicitudes que logré identificar, llama la atención que se distribuyan con relativo equilibrio entre las que van dirigidas a actividades y decisiones del propio órgano electoral (44%) y las que se refieren concretamente a los partidos políticos (55%). Sin embargo, mientras que los requerimientos de información sobre los partidos se concentran en dos grandes temas (el padrón de afiliados, ya sea nacional o en alguna entidad federativa en particular y los ingresos y gastos de los partidos en diferentes rubros), las preguntas sobre el Instituto son muy variadas.

⁵ La Unidad de Servicios de Información y Documentación del IFE es la encargada de dicho Informe.

En efecto, al IFE le preguntan sobre datos estadísticos de empadronamiento, resultados electorales en diferentes años, incluso datos históricos de votación, niveles de participación de sectores sociales; le piden también gastos en diferentes rubros como la adquisición de material electoral, la contratación de estudios de opinión y de monitoreo, la producción de promocionales en medios de comunicación, los salarios de servidores públicos, los montos de liquidación de ex consejeros, entre otros. Los ciudadanos quieren saber sobre exámenes de ingreso al servicio profesional, sobre distintos reglamentos y resoluciones de los órganos de dirección y, desde luego, sobre las boletas electorales de 2006.⁶

En el caso de las preguntas a los partidos políticos, los dos temas más recurrentes —sobre afiliados, por un lado, y el financiamiento y la fiscalización, por otro—, absorben las tres cuartas partes de las solicitudes, dejando las restantes para temas como información sobre sesiones de los órganos de dirección, convenios de coalición electoral, contratos de servicios o perfiles curriculares de candidatos, entre otros.

A partir de este listado, es posible concluir que las principales solicitudes de información sobre los partidos podrían satisfacerse con unos adecuados portales de transparencia que incluyeran los datos respectivos y hacia allá habría que trabajar.⁷ De hecho, las respuestas del IFE a las preguntas de los partidos van dirigidas a que los partidos entreguen la información, como en el caso de los padrones actualizados, pues la autoridad sólo cuenta con los que presentaron los partidos que en años recientes obtuvieron su registro legal, es decir, son cifras con una

⁶ El tema del recuento de las boletas electorales estuvo en el centro de la controversia en la elección presidencial de 2006, porque la ley electoral señala que después de realizada la calificación de la elección las boletas deben destruirse, aun cuando se trata de documentos de interés público. La impugnación llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁷ Publicitar la información que mayor interés genera entre la población es lo que se conoce como “transparencia focalizada” que implica un paso más en el compromiso con el acceso a la información.

antigüedad de tres a 15 años, en el mejor de los casos y sólo de los partidos de reciente registro oficial.

Las respuestas relativas a ingresos y gastos de los partidos suelen remitir a la propia página del IFE, que es quien los publica una vez concluida la fiscalización. Cuando se trata de informes que están siendo analizados y, por tanto, sometidos a verificación, la autoridad puede reservar la información,⁸ aunque los partidos pueden voluntariamente proporcionar los datos financieros que entregaron al IFE.

El asunto de los recursos de los partidos sigue despertando grandes controversias en la opinión pública, a pesar de que la fórmula del predominio del financiamiento público ha jugado a favor de la competencia efectiva y ha acotado la posible filtración de recursos ilícitos. Recordemos que más del 85% de los gastos de los partidos provienen justamente del financiamiento público. La desconfianza persiste, a pesar de que los partidos se someten hoy anualmente y después de precampañas y campañas al escrutinio del IFE.

Pero tal parece que la mala percepción que existe sobre los partidos políticos y que las encuestas de opinión siguen tercamente reflejando, al estar colocados en el último lugar de la puntuación de confianza ciudadana, es el factor determinante de cualquier evaluación sobre el sistema de financiamiento que ha sido fiscalizado desde 1993. Quizá es por ello que 12 años de fiscalización detallada y publicitada por la autoridad electoral no han sido suficientes para colocar a los partidos políticos en el tablero de organismos que rinden cuentas y que cuando no lo hacen, reciben su correspondiente sanción.

⁸ Justamente una de las causales para clasificar información es que esté siendo revisada o verificada por la autoridad, en la medida que no son datos definitivos. Una vez concluido el proceso de revisión, la información es pública.

Considero que la cantidad de solicitudes de información sobre el dinero de los partidos responde a esa desconfianza en los institutos políticos, por lo que no está de más insistir en la necesidad de que la publicidad al respecto sea correcta, precisa y actualizada, tanto en la página del propio IFE, como en las de los diferentes partidos políticos.

Por otra parte, la publicidad de los militantes de un partido ha sido también un tema muy controvertido debido, de nueva cuenta, a la doble naturaleza de los institutos políticos que son organismos de la sociedad civil, a la par que entidades de interés público, encargados de cumplir funciones estatales de primera importancia.

El derecho fundamental de asociación política se recrea en la afiliación libre de los ciudadanos a los partidos, derecho semejante al de la decisión sobre el voto y, en ese sentido, ambos derechos irrenunciables del ciudadano estarían protegidos como datos confidenciales. Sin embargo, la otra cara de la moneda que coloca a los partidos en la esfera pública, en tanto sujetos que conforman los poderes y que gozan de financiamiento estatal, para lo cual tienen que satisfacer requisitos de número y distribución de afiliados, ha hecho que los registros de afiliados tengan hoy carácter público. Así lo había dispuesto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ahora está recogido en el Reglamento de Transparencia del IFE, que señala que los padrones de los partidos son públicos, respetando la confidencialidad de los datos personales de los militantes, es decir, todo aquello que permita identificar su perfil específico, sexo, edad, dirección personal, etcétera.

Pero el hecho de que ya no exista duda sobre la naturaleza pública de los padrones de los partidos políticos y que el plazo dado por la autoridad en sus respuestas de 2008 para que los partidos actualizaran sus listados de

afiliados ya concluyó, no implica que la información esté ya a la mano de cualquiera que lo solicite. Empero, la exigencia se ha socializado y seguramente los partidos irán cumpliendo con la obligación de dar a conocer las listas de sus afiliados y, con ello, asumir su responsabilidad para con la transparencia.

En lo que toca a las solicitudes de información del propio IFE, cabe señalar que buena parte de las respuestas se encuentran efectivamente en su portal de internet, pues se trata de obligaciones de transparencia, porque se refieren a actividades que dan cuenta de cómo se desarrolla cada eslabón de un proceso electoral, qué tipo de actividades desarrolla para cumplir sus funciones y cuánto y cómo gasta.





A manera de conclusión

Quiero finalizar retomando primero la experiencia del IFAI a lo largo de casi seis años de atender quejas de ciudadanos inconformes con la información que le ofrecen las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Y como segunda conclusión, quiero resaltar dos investigaciones del IFAI en materia de transparencia, enfocándome al IFE.

PRIMERA CONCLUSIÓN

El volumen de solicitudes de información ha ido creciendo sistemáticamente, de suerte que si al inicio de la vida del IFAI se recibían cerca de 40,000 solicitudes al año, hoy se reciben más de 100,000. Sin embargo, fue entre el tercer y el cuarto año de vigencia de la Ley de Transparencia cuando el incremento fue mayor, lo cual permite inferir que es necesario que el ejercicio del derecho se vaya socializando, que se reconozca como una práctica social, para que los ciudadanos se apropien del derecho, es decir, que conozcan y reconozcan sus beneficios y su utilidad.

Estoy convencida de que a medida que se va ejercitando el derecho a la información se va elevando el nivel de exi-

gencia de transparencia sobre los sujetos obligados, es decir, sobre los órganos y organismos públicos que están obligados a transparentar su desempeño. Las solicitudes de información se han ido haciendo más complejas y puntuales, al pasar de demandas sobre sueldos de funcionarios, a información sobre licitaciones públicas o contratos del gobierno con empresas. Sin embargo, vale la pena hacer una llamada de alerta porque no hay cabida para proyección lineal alguna ni para balances ingenuos. Así, el hecho de que hoy en día el 65% de los ciudadanos identifique al IFAI como institución que tiene encomendada la promoción del acceso a la información pública gubernamental, ello no significa que exista una percepción mayoritaria de que los órganos y organismos gubernamentales sean más transparentes que en el pasado. Para cambiar los códigos y los referentes de quienes tienen en sus manos información pública se requiere una labor de control institucional y social consistente, firme y responsable. Eso es, ni más ni menos, lo que tienen por delante el IFE y sus acompañantes, los partidos políticos, si quieren que todos los recursos financieros e institucionales que se han invertido en los procesos electorales puedan traducirse en darle integridad a la función estatal electoral.

SEGUNDA CONCLUSIÓN

La primera investigación que quiero mencionar es la referente al “Acceso a la Información entre otros sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”(LAI), en ella el objetivo fue describir y comparar los procedimientos de acceso a la información pública de los Poderes Legislativo, Judicial, organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y la Universidad Nacional Autónoma de México. Para esto se revisaron los reglamentos de acceso a la información pública de cada organismo público y se realizó un comparativo tomando en cuenta: los requisitos para tramitar la solicitud de acceso a

la información; el procesamiento de la solicitud de acceso a la información; el procesamiento de acceso o corrección de datos personales; la clasificación de la información; el acceso a versiones públicas de la información; las referencias en los reglamentos con relación a las auditorías y los recursos contemplados a fin de que el solicitante pueda impugnar las decisiones de las autoridades sobre el acceso a la información pública.

En este sentido, como parte de los Organismos Constitucionales Autónomos se analizó al Instituto Federal Electoral (IFE) y se encontró lo siguiente:

Solicitud de acceso a la información

- El procedimiento de acceso a la información: toda persona por sí misma o por su representante legal puede presentar por escrito una solicitud de acceso a la información mediante la Unidad de Enlace. La solicitud debe contener: nombre, domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como correo electrónico, descripción clara y precisa de la información solicitada, cualquier otro dato que facilite su búsqueda y propicie su localización y modalidad de entrega de información.
- Plazo reglamentado si fuera necesario ampliar o corregir datos por el solicitante: tres días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.
- Plazo de respuesta a la solicitud: 15 días a partir de la presentación de la solicitud.
- Plazo de entrega de información: cinco días, una vez acreditado el pago.
- Si la Unidad de Enlace (UE) no responde a una solicitud de acceso a la información ¿qué sucede? La falta de respuesta de la UE se entenderá resuelta en sentido posi-

vo, quedando el IFE obligado a dar la información en no más de 10 días hábiles, salvo que sea reservada o confidencial. Para hacer efectiva la afirmativa ficta, los particulares deben presentar copia de su solicitud o pedir una constancia a la UE de que no se les dio respuesta.

- Si la información solicitada está calificada como reservada o confidencial, ¿qué hace la UE? La UE recibe una copia del oficio que el titular del órgano remite al Comité de Información, el cual resuelve si se confirma, modifica o revoca la clasificación.

Solicitud de acceso a datos personales (DP):

- Se hace referencia al procedimiento de acceso o corrección de DP: Sí.
- Plazo para entregar información: 10 días hábiles a partir de la solicitud.
- Plazo para hacer corrección de datos personales e informar al solicitante: 15 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud.

Clasificación de la información:

- ¿Quién clasifica y desclasifica? Los órganos del Instituto serán los encargados de clasificar la información.
- Criterios de clasificación: podrán clasificarse como información temporalmente reservada: los procedimientos de quejas que se presentan sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas donde no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo; los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código, hasta en

tanto no se dicte la resolución por el Consejo; los informes de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales, así como la documentación que sirva de insumo para la elaboración de dictámenes, que presenten a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y de las Agrupaciones Políticas donde no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo; las investigaciones y los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; aquella información que pueda obstaculizar las actividades de verificación del cumplimiento del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los datos o puntos de las minutas o actas de las comisiones, que estén dentro de los supuestos de las fracciones anteriores.

Será información confidencial la que expresamente por disposición legal sea considerada como tal. Los órganos del Instituto serán los encargados de clasificar la información.

- Periodo de clasificación: no se especifica.
- Acceso a versiones públicas: los órganos podrán entregar documentos en donde conste información que sea posible eliminar en las partes o secciones clasificadas como temporalmente reservada o confidencial. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas del documento.
- Referencia en los reglamentos a las auditorías: el Instituto deberá poner a disposición del público, sin que medie petición, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal que realice la Contraloría Interna, el despacho contable externo y la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.

El recurso de revisión:

- ¿Cuándo procede la interposición del recurso?, cuando: haya negativa al acceso a la información; se declare la inexistencia del documento; haya inconformidad con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega o se considere que la información es incompleta; no corresponda a la información entregada con la requerida en la solicitud; no se entreguen al solicitante los datos personales solicitados; se entregue la información o los datos personales solicitados en formato incomprensible; se niegue la solicitud de modificación o corrección de datos personales, o se estime que el Instituto no cumplió adecuadamente con la obligación de otorgar acceso a la información pública, el acceso o corrección de datos personales.
- Plazo para interponer recurso: 15 días hábiles.
- ¿Ante quién se interpone? Ante la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información.
- Tiempo de resolución del recurso: 20 días hábiles siguientes a aquél en que se presentó el proyecto de resolución, el cual debe elaborar la Secretaría Técnica dentro de los 30 días hábiles siguientes a la interposición del recurso.
- Impugnación del solicitante ante la Suprema Corte: las resoluciones de la Comisión serán definitivas para el IFE.

El recurso de reconsideración:

- Plazo para interponer recurso: un año después de que la Comisión emita la resolución.
- Plazo de resolución del recurso: 60 días hábiles.

Referente a la segunda investigación “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, ésta se realizó en coordinación con el CIDE, tuvo por objeto analizar el desarrollo del derecho de acceso a la información y de las obligaciones de transparencia en los sujetos obligados distintos a la Administración Pública Federal (OSOS) por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI). El estudio pretende avanzar en la comprensión de las variables que determinan la aplicación efectiva de la LAI en los diversos sujetos obligados. Se construyó un índice compuesto para medir el grado de asimilación y aplicación de la LAI en los OSOS; a través de la construcción de cuatro indicadores: Indicador de Páginas de Internet (OT), Indicador de Calidad Normativa (NOR), Indicador de Usuario Simulado (US) e Indicador de Calidad Institucional (CI).

De acuerdo con esta construcción de indicadores en relación con el análisis de algunos organismos, se obtuvo que el IFE es el que mejor se desempeña en cuanto al comportamiento en materia de transparencia, ya que obtuvo los valores más altos en tres de los cuatro indicadores —OT, NOR y CI—. Dejando tras de él al INFONAVIT, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Banco de México (BM) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En cuanto al impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional, el IFE es el organismo que mayor grado de vinculación ha mostrado entre esfuerzos formales para publicar su información y una visión de mejora en la calidad institucional con impacto sobre el diseño y la cultura organizacional.

Por otra parte, el organismo que más ha avanzado en la integración formal de los principios de publicidad y trans-

parencia ha sido el IFE. Este comportamiento ha estado apuntalado por el hecho de contar con reglamentaciones específicas, congruentes y de calidad para el manejo de información pública y por cumplir en gran medida con las obligaciones de transparencia.

Respecto al impacto del diseño institucional para mejorar y promover el acceso a la información, entendido como el esfuerzo realizado para incorporar integralmente los principios del acceso a la información en la organización con relación a su contexto, el IFE nuevamente es el organismo que mayor grado de congruencia alcanza, debido no sólo a un correcto enfoque en el usuario, sino también porque ha logrado diseñar satisfactoriamente unidades de decisión en materia de transparencia y acceso a la información y ha internalizado estos principios como un valor de su cultura organizacional.

En relación con la congruencia entre marco normativo y acción organizacional, una vez más, el organismo que mejor se desempeña en este sentido es el IFE, que no sólo cuenta con las herramientas normativas adecuadas, sino que también ha logrado enfocarse correctamente en las necesidades del usuario solicitante de información.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el IFE es el organismo que alcanza el mayor grado de integración para todos los indicadores. Es así que se concluye que el IFE es una de las organizaciones con un nivel alto en la LAI seguido del INFONAVIT, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el CJF. Ello significa que han alcanzado un comportamiento homogéneo respecto de los esfuerzos organizacionales en materia de implementación de la LAI, aunque con algunas leves diferencias. Mientras estos OSOS parecen converger en cuanto a los principios de publicidad y transparencia (a través del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en sus páginas de Inter-

net), así como al cuidado en la correspondencia de estos esfuerzos con un buen diseño institucional, presentan un comportamiento más irregular en cuanto a la congruencia entre marco normativo y acción organizacional, así como respecto a la atención de los usuarios solicitantes.

REFERENCIAS

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2008. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia núm. 10, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Barraca, Steven. 2003. "Democratic Consolidation and Deepening in Mexico. A Conceptual and Empirical Analysis", Dallas, Texas: LASA.
- Bobbio, Norberto. 2001. *El futuro de la democracia*, México: FCE.
- Bowens, Mark. 1998. *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge University Press.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. 2003. México: IFE.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. 2008. México: IFE.
- *Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP)*. 2000. México: INEGI-Segob.
- Merino, Mauricio. 2003. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: FCE.
- _____. 2005. "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", en Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. *Democracia y transparencia*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 73-136.

- Morlino, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*, México: Centros de Estudios de Política Comparada A. C.
- Oliver, Richard W. 2004. *What is Transparency?*, Nueva York: McGraw Hill.
- O'Donnell, Guillermo, et. al. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones y PNUD.
- *Reglamento de Transparencia*. 2008. México: IFE.
- Sartori, Giovanni. 2001. "The Party Effects of Electoral Systems", en L. Diamond y R. Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Maryland, EE. UU.: The Johns Hopkins University Press.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Zielinski, Jakub. 2003. "Electoral Control in New Democracies: Political Parties as Institutions of Accountability". *Comparative Politics Workshop*, University of Chicago.



Jacqueline Peschard Mariscal

Es Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán. Profesora de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1979-1991 y 2003 a la fecha.

Se desempeñó como Consejera Electoral del Consejo General del IFE, 1996-2003; asesora de la División de Asistencia Electoral de la ONU para Irak, mayo 2004 y para Líbano, diciembre, 2005.

Además es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 1988-1996 (Nivel 1), 2004 a la fecha (Nivel 2).

Entre sus publicaciones más recientes se encuentran:

Hacia la Sociología, en coautoría con Cristina Puga y Teresa Castro, Méx., Ed. Pearson, 1991, 1993, 1999, 2007 (4 ediciones).

Transparencia y partidos políticos, Cuadernos de Transparencia, Méx., IFAI, 2005.

Desde marzo de 2007 se desempeña como Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.



Transparencia
y calidad democrática

GUSTAVO LÓPEZ MONTIEL





Introducción

Al incorporarse el tema de la transparencia en la agenda pública mexicana a inicios del siglo XXI, se ha iniciado una intensa discusión sobre su inclusión en otras áreas de acción pública, como los sindicatos, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, etcétera. Sin embargo, ha faltado entendimiento sobre la forma en que la transparencia añade calidad a la vida democrática y en qué otro tipo de instituciones debe ser implementada, junto con las políticas de transparencia, para que éstas sean efectivas, de manera específica, en el sistema de partidos. En este documento analizaremos la difusión y la efectividad de la transparencia para la calidad democrática, con énfasis en el caso de los partidos políticos.

Después del proceso de transición política que se ha desarrollado en México durante los años recientes, los actores políticos y sociales han adoptado un discurso en el que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para mejorar la calidad de la incipiente democracia mexicana. Si las cosas son transparentes, entonces nos preocuparemos menos respecto a temas como legitimidad, buen gobierno y corrupción. Pero, ¿esa relación es automática? ¿La transparencia por

sí misma mejora la democracia y hace más responsables a los partidos? ¿Cómo funciona esto en el espacio de aquellos actores que no están regulados por la ley de manera eficiente?

La transparencia de los actores gubernamentales es fundamental para promover el buen gobierno, sin embargo, ¿hasta qué punto la apertura y regulación de actores no gubernamentales, en términos de transparencia, añade elementos de calidad al régimen democrático? (Hanuschek, 2004). Cuando los consumidores disponen de mayor información sobre los bienes de consumo, sus decisiones son mejores, afectando de manera importante la configuración de la competencia y el mercado (Healey y Palepu, 2001), ¿funcionará de la misma forma en el espacio político?

Para ilustrar la argumentación podemos ubicarnos en algunas calles de Londres e imaginemos que de manera inusitada varios policías ingleses acordonan algunas calles, pidiendo a los transeúntes tomar caminos alternos para cruzar hacia el otro lado del área. Una mujer pregunta a un policía qué ocurre, éste responde sin ningún intento de evasión que ha habido un asesinato y se cuidan evidencias al mismo tiempo que se intenta capturar al asesino. Con esta información la mujer puede tomar una decisión más precisa sobre la acción a seguir y así garantizar no únicamente el éxito de la acción pública, sino también su propia seguridad física.

En el Reino Unido, los ordenamientos sobre información pública alcanzan a una amplia gama de funcionarios públicos en todos los niveles, quienes de una u otra forma están obligados a hacer pública la información que cae en sus ámbitos de acción, sin procedimientos complejos y de manera expedita. Por ello, el policía estaba obligado a informar a la mujer lo que había pasado sin ningún procedimiento burocrático que

obstaculizara o retrasara la adquisición de información para entonces poder tomar decisiones.

Ahora imaginemos el mismo acontecimiento en México o en cualquier otro país con déficits en su cultura y prácticas de transparencia pública con respecto a los deseables para una democracia, así como precariedad en la existencia de acciones que promuevan valores de transparencia. ¿Qué habría pasado si cualquier ciudadano común preguntara a un policía sobre los pormenores de un hecho público, ya no digamos de un asesinato? Seguramente permanecería callado con actitud hostil y amenazante hacia nosotros, en el mejor de los casos, el servidor público diría que no estaría autorizado para dar la información, que le tendría que decir a un superior o, incluso, que tendríamos que ir a la Secretaría de Seguridad Pública a preguntar oficialmente. Si tenemos suerte y la información no está “reservada” por alguna causa que la ley justifique como un proceso judicial o la protección de datos personales, entonces tendremos que seguir el procedimiento respectivo, incluso llegar al órgano local o federal, si existe y tiene facultades. De otra manera esperaremos a que la información esté disponible, si alguna vez lo está, y entonces poder tomar una decisión. Con estos límites, la efectividad de la transparencia como política gubernamental en el incremento de la calidad democrática se ve limitada, si no es que cuestionada.

Lo anterior, obviamente, para el caso de aquellos ámbitos de gobierno donde la transparencia se ha asumido como política y se han construido herramientas para avanzar en su consecución. En México, a pesar de que en todos los estados y en la federación funciona una ley de transparencia, las variaciones y límites de ellas hacen imposible para muchos ciudadanos tener información pública de manera certera y que pueda ser útil.

Imaginemos esto mismo en esos otros espacios de interés público para los que se ha reclamado recientemente

la necesidad de abrirse y dar información a la ciudadanía, debido a que utilizan recursos de procedencia pública, como los partidos políticos o los sindicatos. Algunos avances se han logrado en el caso de los primeros, pero aún falta mucho por construir en el ámbito federal y no digamos en el local, donde la disponibilidad de información pública parece ser uno de los escasos instrumentos de contrapeso al poder local.



Transparencia y política

La transparencia no es una herramienta suficiente si no se cuenta con otros elementos que permitan generar efectividad a la información que recibimos (Behn, 2001). De nada sirve tener datos sobre asuntos públicos si no existen otros dispositivos en el sistema que les den relevancia y utilidad para incidir en las decisiones públicas, es decir, hacer que la transparencia funcione. Incluso, incrementar los niveles de transparencia puede generar mayor corrupción que la que se puede evitar (Mattozzi y Merlo, 2008), en buena medida porque algunos servidores públicos simplemente no generen información que pueda ser divulgada o se falseen los datos para no generar daños o reducir los costos de la información desclasificada.

Podemos mencionar algunos aspectos en que la transparencia encuentra sus límites más importantes, no únicamente para el caso de México, sino para casi cualquier país en que se ha creado una política de transparencia. Un elemento que limita los esfuerzos de transparencia es la política y el conflicto como su elemento constitutivo. Establecer los límites de la información pública es un problema que abre confrontaciones entre los actores que observan y aquéllos que son observados (Balkin, 1998),

por lo que al adoptar un modelo de transparencia en particular se pueden calcular los costos asociados al mismo.

En diversas situaciones la apertura de información genera confrontaciones políticas que las organizaciones y actores públicos prefieren evitar, aun haciendo interpretaciones de lo que la ley permite. Cuando asumimos situaciones políticas como juegos, los actores buscan la mayor y más exacta información que les permita tomar decisiones, por lo que la decisión de terceros de abrir o no información desconocida para alguno de los actores añade elementos al juego que pueden determinar el resultado, acelerando o escalando la confrontación o la negociación (Putnam, 1988). Esto adquiere mayor sentido para aquellos actores que, sin ser parte del gobierno, pueden estar sujetos a regulaciones de transparencia, como los partidos. En el caso del flujo de dinero a las campañas, es muy complicado para los partidos políticos y sus candidatos ocultar los montos que financian las actividades proselitistas, debido a que se pueden hacer cálculos sobre los instrumentos utilizados para las mismas. Sin embargo, terceros actores se ven involucrados en el ocultamiento o falseamiento de información sobre costos, aportaciones o regalos que se hacen, con el objeto de poder influir en decisiones públicas en el futuro.

En el caso de México existen criterios en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), así como en las leyes locales que cuidan, fundamentalmente, los datos personales, información sobre seguridad nacional, así como aquella que puede ser sensible a diversos actores o decisiones si es publicada. Obviamente los criterios utilizados en unos y otros casos no encuentran fundamento únicamente en la ley, sino en los intereses e, incluso, valores de los actores en conflicto, muchos de los cuales son quienes diseñan la norma en los espacios legislativos.

El financiamiento público de los partidos políticos mexicanos se hizo constitucional en 1986. Desde entonces se ha construido un andamiaje normativo que ha permitido profundizar en la fiscalización del dinero público que reciben. Desde 1993 se incluyó también la vigilancia del dinero privado, pero con límites en los alcances de inspección que la autoridad electoral tenía, así como en los castigos relativos al incumplimiento de la ley. En diversos momentos se ha venido fortaleciendo no únicamente la norma, sino también la práctica de la fiscalización hasta la reforma de 2007, donde se dio autonomía relativa al órgano fiscalizador de la autoridad electoral federal. El Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE), establece no únicamente lineamientos, formatos, guías de contabilidad, etcétera, que los partidos políticos deben seguir para informar sobre el registro de egresos e ingresos, sino también representa la política de fiscalización del propio Instituto, en el caso de las entidades federativas la historia obedece a las particularidades de cada caso.

Qué tanta información se da, de qué tipo y cómo, son cuestiones que generan controversia y van más allá del simple derecho a saber que la ciudadanía tiene, para adentrarse en vericuetos legales sobre la información misma y su uso, pero fundamentalmente en consideraciones políticas sobre las posibilidades de su divulgación. Aun cuando el Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha hecho avances en el espacio federal, estos temas adquieren mayor relevancia en los estados y los municipios, donde la mayor parte del gasto público se ejerce y donde las condiciones de acceso a la información dejan mucho que desear por la capacidad de los gobernadores de controlar a los institutos locales, así como de otros actores por inhibir las decisiones que permitirían un mayor acceso a la información pública.

Otra discusión relevante tiene que ver con las consecuencias públicas del fracaso de la transparencia (Fung *et al.*,

2007) en casos donde la información divulgada genera mayores costos que los beneficios de su apertura. Pero también esto funciona al revés, pues puede haber casos donde la información tardó tanto en estar disponible, que cuando se puede saber de ella simplemente el daño al medio ambiente, salud pública, inversiones, etcétera, ya está hecho y puede ser irreversible (Oberholzer-Gee, 2003).

En la confrontación entre los modelos de completa apertura y apertura limitada, entre los que están la transparencia focalizada y otros de carácter intermedio, podemos observar una preocupación común en el sentido de que la transparencia por sí misma no es suficiente y puede generar mayores daños que beneficios públicos (Balkin, 1998). Cuando no existen otros mecanismos en el sistema que potencien el uso de la información para generar contrapesos con respecto a actores que se benefician de la opacidad, pero sin crear externalidades a otros que pueden verse afectados por la información difundida, entonces la transparencia no funciona.

Mecanismos que faciliten el acceso a la información pública de manera expedita, confiable y con capacidad para forzar a los sujetos obligados a proporcionar información, sistemas administrativos que supervisen la veracidad de la información, espacios jurisdiccionales eficientes para la persecución y sanción de las acciones ilegales que los datos publicados revelen, estructuras con la suficiente capacidad de coacción para obligar a cumplir las sentencias, medios de comunicación profesionales que incrementen el valor y aprecio por la información pública, agentes ciudadanos que promueven su interés en el marco de la competencia política, etcétera, son elementos que deben ir al lado de las políticas de transparencia (Balkin, 1998).

No es suficiente con que se haga disponible la información si ésta no se puede leer, si no está ubicada en un contexto, si no hay estructuras que permitan su verifica-

bilidad y fiabilidad, si no hay espacios administrativos y jurisdiccionales que tengan capacidad de acción cuando las reglas de transparencia no se cumplen.

En el caso de México, estos mecanismos están aún por construirse. Si bien el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y algunos otros institutos estatales han hecho un buen trabajo, los límites legales para avanzar en la política de transparencia son aún el principal obstáculo. No digamos lo que ocurre en el caso del Instituto Federal Electoral, como la instancia reguladora de las políticas de transparencia de los partidos políticos y los límites de la ley electoral en la materia, a pesar de que en esos mismos ordenamientos ya se contemplan principios básicos para el aseguramiento de la transparencia.

En este contexto, la transparencia no únicamente transforma la relación entre gobierno y ciudadanos, también tiene incidencia en la relación entre gobierno y otros actores, como corporaciones, organizaciones no gubernamentales, grupos de poder, sindicatos, etcétera. El problema es construir un modelo de transparencia donde se puedan controlar los efectos de la misma sobre dichas relaciones (Rosendorff y Doces, 2006).

Para Dror (2009), por ejemplo, la transparencia y la apertura son normas pero también instrumentos de las sociedades democráticas. Como normas, es difícil que alguien en el discurso público se oponga a la necesidad de su existencia como elementos que regulan el comportamiento de los actores y dan certeza sobre el futuro. Son parte del sistema de valores que permite a las personas saber qué hace el gobierno, y a éste lo obliga a ser abierto sobre sus acciones y decisiones (Dror, 2009: 63).

Como instrumentos, permiten al gobierno incrementar su eficiencia y eficacia, debido a que se ubica en una posición donde la ciudadanía puede observarlo y criticarlo

(Dror, 2009: 64). Sin embargo, en una situación donde el escrutinio no tiene límites, los funcionarios públicos pueden decidir sacrificar el desempeño por la necesidad de no ser criticados, reduciendo la efectividad e incrementando los costos en el largo plazo.

Como parte de un esquema democrático, la transparencia cumple funciones que tienen que ver con la generación de contrapesos, la disponibilidad de información para la toma de decisiones públicas y privadas, la posibilidad de incidir en decisiones públicas, la certeza de que la información es verdadera, etcétera. Todos estos aspectos son relevantes cuando el régimen se ha consolidado haciendo posible una relación abierta, interactiva y mutuamente influyente entre gobierno y ciudadanos (Tilly, 2007), sin embargo, cuando la democracia es incipiente, y aun en aquellos lugares donde no lo es, la transparencia puede verse afectada por la capacidad intrínseca de amplios intereses de influir en las decisiones más relevantes del gobierno, por encima del mandato ciudadano.



Política de transparencia en México

La necesidad de mayor legitimidad y la existencia de un discurso público sobre el buen gobierno, para el que la transparencia es fundamental, fueron elementos determinantes para la aprobación de la LFTAIPG, impulsada por el llamado grupo Oaxaca en la LIX Legislatura federal, y la operación y consolidación del IFAI, que han facilitado la obtención de información para los ciudadanos, incluso de aquella que por diversas razones el gobierno no está dispuesto a dar.

Esto creó un efecto dominó que se reflejó en una inusitada fiebre por la transparencia que ha generado leyes sobre la materia en todas las entidades del país. Muchas de esas leyes con alcances muy variados y entendimientos diversos sobre la transparencia y su utilidad pública, así como experiencias distintas sobre los órganos que la aseguran. Paradójicamente Oaxaca fue la última entidad en contar con una ley de este tipo, estado cuyos legisladores impulsaron la ley federal como una medida de presión contra el gobierno del cual eran opositores.

El derecho de las personas a conocer la información pública complementa otros derechos como el de libre pensamiento y el de libre expresión, pues nos permite saber

qué hace el gobierno, cómo lo hace, cuánto cuesta, cómo se establecen las metas y si éstas se alcanzan de acuerdo con lo prometido (Behn, 2001). Saber esto no es fortuito, pues implica la posibilidad de tomar mejores decisiones en nuestros diversos ámbitos de acción.

Sin embargo, el discurso sobre la transparencia nos hace pensar que los actores políticos y sociales han tomado como un hecho que ésta resuelve parte de los problemas asociados con la responsabilidad política y que es además un paliativo para la corrupción. Por ello no se ha dado una reflexión más profunda sobre los problemas conectados a la implementación de políticas de transparencia deficientes, y los efectos de éstas sobre el proceso democrático en el corto y mediano plazo, si no se establecen otras instituciones que hagan efectiva la práctica de la transparencia (Merino, 2005).

Como ciudadanos podemos tener toda la información disponible sobre un programa de gobierno, pero únicamente tenemos el voto para utilizarlo como premio o castigo ante la acción realizada, mecanismo que es limitado en su alcance final. Otros mecanismos como la sanción o exaltación mediática no están a nuestro alcance, entonces ¿de qué nos sirve tener la información si no la podemos utilizar de manera eficiente?

La transparencia no tiene que ver únicamente con hacer disponible la información pública, sino con la utilidad que los actores dan a dicha información. Es decir, en todos los ámbitos de la vida pública, la información es relevante para tomar las mejores decisiones con respecto a nuestros objetivos legítimos. La información implica capacidad de poder, por lo tanto quien la tiene se ubica en una posición de mayor poder con respecto a otros que no la tienen. Cuando los ciudadanos tenemos información, tenemos poder, siempre y cuando haya también otros mecanismos que hagan eficiente ese poder.

El problema de la relación entre la secrecía y la transparencia tiene que ver con una “asimetría de información” que no permite a los actores tomar decisiones adecuadas a sus objetivos en contextos específicos, generando inequidad en el ámbito público. Cuando los electores deben tomar una decisión sobre el candidato por el que votarán, y no saben aspectos sobre su comportamiento como funcionarios, su vida pública e, incluso, su vida privada, pues entonces su decisión será defectuosa por estar basada en información incompleta, con respecto a las decisiones de aquéllos que sí tengan dicha información. Cuando los partidos políticos actúan de manera opaca, los ciudadanos pueden dudar sobre su compromiso con la transparencia una vez que estén en posiciones de gobierno y haya recursos públicos en disputa.

Por lo tanto, la existencia de políticas de transparencia implica una mitigación de la asimetría de información o de la desigualdad en la disponibilidad de la información para la toma de decisiones en el ámbito público. La conexión entre transparencia y otras acciones como inhibición de la corrupción, mejor gobierno, control de las decisiones políticas por los ciudadanos, etcétera, se da como un mecanismo indirecto que pasa por la posibilidad de decisiones efectivas.

Es decir, por sí misma la existencia y disponibilidad de datos para el público no es un elemento que detiene una práctica corrupta, sino que es la decisión de los ciudadanos derivada de dicha información lo que la inhibe. Sin embargo, para que esto se cumpla debe haber un elemento que conecte la información disponible con la decisión y las consecuencias de ésta, tal factor es realmente lo que inhibe o incentiva prácticas específicas (Persson *et al.*, 1997).

Puede haber información sobre un caso de corrupción, pero si no hay un espacio donde la información realmente

genere una decisión, entonces la existencia de una política de transparencia no será eficiente. Por ejemplo, sabemos de casos donde han ocurrido prácticas corruptas en el manejo de recursos públicos para campañas publicitarias masivas con fines distintos a los del gobierno de los que todos los ciudadanos estamos enterados, pero si esa información no deviene en una decisión, como la reelección o no del político que incurrió en dichas prácticas, para aquellos sistemas electorales donde la reelección inmediata es permitida, entonces la existencia de la información no tiene efectos reales y, al contrario, puede generar frustración pública por su deficiencia. Esto funciona incluso para la reelección del partido en el mismo cargo, más allá de que en México no existe la reelección inmediata para personas que ya ocupan un cargo de elección popular.

Sin duda, la transparencia es necesaria como una herramienta para varios fines. En términos económicos, reduce los costos de transacción entre los actores. En la política monetaria impacta los mercados al fortalecer la credibilidad y la confianza, en la política fiscal reduce los riesgos de las crisis al prevenir efectos de políticas aplicadas, en la política regulatoria reduce los riesgos de la acción gubernamental al hacer públicos los procedimientos, acciones y al identificar a los actores que no se comportan de acuerdo con lo esperado (Adserá *et al.*, 2003).

Es útil para construir confianza, reducir la incertidumbre, disminuir el ruido en los mercados políticos y económicos, fortalecer el bienestar social al bajar los costos de información para la toma de decisiones, incrementar la credibilidad, mejorar los procedimientos de gobierno e inducir la rendición de cuentas. Muchos ejemplos pueden ser mencionados sobre los efectos de la transparencia en las políticas públicas. Pero, ¿cómo puede ser la transparencia una variable independiente para todas estas variables dependientes?

Diferentes significados y objetivos para la transparencia, establecidos en los esquemas legales, pueden crear irracionalidades e incrementar los costos de la acción gubernamental, así como los de los ciudadanos al generarse promesas que no pueden ser cumplidas por la transparencia misma. La secrecía y el control de la información son una fuente de autoridad para los servidores públicos. Cambiar la cultura y las mentes de los empleados gubernamentales hacia una filosofía de gobierno donde la transparencia pueda ser una fuente de autoridad más que de control es un tema difícil, pues si no hay otros incentivos que fomenten en los servidores públicos el cambiar una fuente de poder por otra, los esfuerzos por la transparencia serán muy altos. ¿Cómo convencer a un policía de que el dar toda la información a un ciudadano se constituye en una fuente de autoridad para él mismo? ¿Cómo hacerlo con un partido político?

Normalmente, los políticos no tienen incentivos para adoptar prácticas transparentes en todos los niveles porque el flujo de información sobre la política y los mercados puede ser limitado deliberadamente por motivos de interés. Si los políticos pueden decidir sobre el grado de transparencia existente, entonces los ciudadanos no tenemos un mecanismo efectivo de control. Cuando no hay mecanismos que den utilidad real a la información que surge de las políticas de transparencia, entonces pierde sentido y utilidad para los ciudadanos, a pesar de la existencia de otras instituciones democráticas (Villanueva y Luna, 2004).

Es cierto que mayor transparencia hace difícil para los gobernantes el ignorar los intereses ciudadanos, pero lo es hasta el grado en que haya mecanismos que refuercen la acción de la transparencia. No es suficiente con fortalecer una política de transparencia, sino que debe haber otros mecanismos que la refuercen, pues de lo contrario la transparencia se convierte en un eslogan.





Transparencia y partidos políticos

Un modelo más amplio en la cobertura de la política de transparencia involucra a todos aquéllos que hacen uso de recursos públicos, por lo que esa única acción les incorporaría como sujetos susceptibles de escrutinio público. En este contexto los partidos políticos han sido objeto de distintas acciones por parte de la autoridad fiscal, y administrativa-electoral, para abrir distintos aspectos de la información de sus finanzas, procesos de decisión y resultados de éstos.

La transparencia no es un arma contra los partidos políticos, sino es un instrumento que les permite fortalecerse al interior y generar mayor legitimidad y simpatía al exterior. En primer lugar porque abrir la información que tiene que ver con el uso de los recursos públicos que recibe, permite a la organización partidaria demostrar un compromiso con los valores democráticos, pero fundamentalmente asegurar prácticas honestas en el uso de recursos que, de otra manera, podrían generar divisiones y fracturas al interior por el uso opaco de los mismos.

Hace también que los partidos políticos construyan y consoliden estructuras administrativas, así como mecanismos y procedimientos contables, que les den certeza sobre

sus capacidades organizativas. Blinda a los partidos de la incorporación de dinero sucio que puede ser usado para condicionar a las dirigencias o legisladores a tomar decisiones que son contrarias a la ideología o creencias partidarias, minando su legitimidad y atracción públicas.

Sin una política de transparencia partidaria, dinero ilícito puede fluir a la estructura de manera anónima, generando beneficios en el corto plazo, pero dejando la puerta abierta a la posibilidad de ver reducida la confianza pública cuando la procedencia sea conocida y los responsables señalados. Sin embargo, estos aspectos caen en el espacio de la responsabilidad pública de los partidos políticos y son ellos quienes tienen que resolverlos.

En términos de la utilidad pública, en sistemas como el mexicano donde los partidos pueden aceptar contribuciones privadas, una política de transparencia permitiría saber quiénes aportan, cuánto y cuándo, reduciendo el conflicto asociado al dinero y asegurando el cumplimiento de la ley en términos del cumplimiento de las prohibiciones, límites y gastos en el manejo de dinero, así como de los donantes y su capacidad legal para hacer aportaciones.

Uno de los principios de transparencia asociados al buen gobierno también aplica para los partidos políticos. En la democracia, las políticas de transparencia aseguran que entre más abierto sea el gobierno con sus decisiones y finanzas, mayor legitimidad tendrá con los ciudadanos. En el caso de los partidos políticos, entre más comprometidos estén con las políticas de transparencia, mayor aceptación tendrán por parte de sus simpatizantes y electores.

Sin embargo, esta aceptación por parte de los electores no es tácita, pues parte de la confianza que los partidos son capaces de generar a partir de acciones sostenidas a lo largo del tiempo. El que un partido afirme que es transparente no lo hace quedar bien ante el electorado

si cuando se le pide despliegue su lista de contribuyentes o los sueldos de sus funcionarios, lo hace con límites a la información o falseando los datos para reducir el costo político.

Es por ello que la transparencia partidaria sobre los recursos de que disponen es fundamental para asegurar no únicamente una rendición de cuentas limitada a sus contribuyentes, militantes, simpatizantes y ciudadanos, sino también la certeza de que serán más proclives a aceptar y asumir una política de transparencia cuando estén en el gobierno.

El espacio para la construcción de una política efectiva de transparencia en el sistema electoral reside en las leyes de la materia. No es en las leyes de transparencia donde los partidos deben ser sujetos obligados sino en las electorales, mismas que rigen la forma en que los partidos se comportan, se relacionan entre ellos y con otros actores, y regulan su vida interna, como ya ocurre en algunas disposiciones del COFIPE.

El problema es que eso no es suficiente si no hay reforzamientos en otras leyes que cierren el círculo de obligación, pues los partidos políticos no son los únicos actores que deben ser obligados a abrirse, sino también sus contribuyentes. Esto no es atentar contra los derechos de los partidos y los ciudadanos, sino que sirve para asegurar el interés del público en el contexto de un régimen democrático apoyado por valores e instrumentos como la apertura y la transparencia públicas.

En el caso de la fiscalización de los partidos políticos que la autoridad electoral federal ha realizado desde la instrumentación de herramientas para el efecto, el avance ha sido importante, pero es aún insuficiente ante las necesidades de transparencia y rendición de cuentas que la política mexicana enfrenta. La experiencia de estos años ha

Llevado a fortalecer la forma en que los partidos políticos generan informes y la revisión que la autoridad electoral hace de ellos, lo cual enriquece la configuración de una cultura de transparencia. Sin embargo, el tema de la rendición de cuentas aún está pendiente, pues las controversias que se han generado sobre el origen de los recursos no han impactado en la generación de instrumentos que permitan el fortalecimiento de los castigos a quienes utilizan recursos que la ley no contempla.

Esto lleva a una discusión sobre las posibilidades reales de la autoridad electoral para aplicar y dar seguimiento a las disposiciones legales, a la voluntad para hacerlo, así como a la pureza de la ley y los alcances que tiene en ese sentido. Más aún cuando la discusión sobre la fiscalización de recursos destinados y utilizados para campañas electorales o para acciones ordinarias refleja los límites de los aspectos más consolidados de revisión que la autoridad tiene para el efecto.

Aggis (2009) plantea una discusión relevante sobre los sistemas de control directos e indirectos que la autoridad electoral tiene sobre los gastos de los partidos políticos y en la que resalta dos temas: las personas políticamente expuestas y los convenios suscritos con otras autoridades para dar seguimiento a los recursos desde su origen hasta su gasto.

Ambos son las principales debilidades de la propia autoridad electoral puesto que la designación de una persona en la tipología mencionada es objeto de fuerte controversia y expone a la autoridad electoral a ser contradicha en su asignación de atributos a personajes que pueden desafiar una valoración de ese tipo. Por otro lado, la necesidad de realizar la fiscalización a través de la información que otras autoridades proveen ubica un límite importante a los alcances y la eficiencia de la fiscalización, así como de las posibilidades de los infractores de no ser sancionados.



Conclusiones

La transparencia es una herramienta para construir confianza y credibilidad en los gobiernos. Aquellos regímenes recientemente democratizados, como el mexicano, necesitan de la transparencia como un mecanismo de construcción y consolidación institucional, pero también como elemento de credibilidad en las acciones de gobierno como base de mejores prácticas al interior.

Sin embargo, hay límites en la forma en que la transparencia ha sido entendida en México. Límites a la acción pública y al funcionamiento de las instituciones formales e informales, así como límites a la efectividad de la democracia. La transparencia es un requisito de la rendición, pero hay todavía muchos elementos que limitan la efectividad de la transparencia para lograr espacios de rendición de cuentas.

Al observar las leyes sobre transparencia en México, tanto locales como federales, vemos que ésta se define de varias maneras, lo que es relevante porque dependiendo de cómo asumimos el concepto tendremos el alcance, las posibles acciones y el impacto del mismo en la democracia. Dichas leyes no podían ser más disímbolas, pero es explicable, pues son el resultado de

los temores y atrevimientos de los grupos locales para exponerse en demasía o no.

La transparencia no es una institución suficiente para inducir los objetivos ubicados por las leyes federales y estatales en términos de rendición de cuentas. ¿Cómo puede la transparencia ser efectiva si la impunidad es aún un elemento que favorece acciones violatorias de la ley? ¿Cómo puede ser la transparencia un elemento que contribuya a la calidad democrática cuando los ciudadanos no pueden sancionar a sus gobernantes a través de mecanismos como la revocación de mandato, la reelección en sus distintas vertientes, el juicio político o simplemente el castigo efectivo a quienes violen la ley?

En el caso de la transparencia en el sistema de partidos caben las mismas preocupaciones señaladas anteriormente. Si el IFE no cuenta con instrumentos legales y herramientas que le permitan acceder a los datos de los partidos y sus contribuyentes con celeridad y certeza, si no hay mecanismos administrativos sancionatorios efectivos para quienes no cumplan con las obligaciones, si no hay un interés público por la información, entonces cualquier política de transparencia fracasará, con consecuencias adversas para la calidad democrática en el país.

REFERENCIAS

- Adserá, Alicia, Charles Boix y Mark Payne. 2003. "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government." *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 19, núm. 2, pp. 445-490.
- Aggis Bitar, Fernando. 2009. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Balkin, Jack. 1998. "How Mass Media Stimulate Political Transparency", Writing Online, recuperado el 3 de octubre de 2009, <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm>
- Behn, Robert. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution Press.
- Besley, Timothy y Stephen Coate. 1997. "An Economic Model of Representative Democracy." *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, pp. 85-114.
- Dror, Yehezkel. 2009. *Transparency and Openness of Quality Democracy*, (Online), recuperado el 2 de octubre de 2009, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006507.pdf>
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. 2007. *Full Disclosure*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Hanushek, E. 2004. "Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?", *Working Paper 10591*, Cambridge: National Bureau for Economic Research.
- Healey, Peter y King Palepu. 2001. "Information Asymmetry, Corporate Disclosure and the Capital

Markets: A Review of the Empirical Disclosure Literature", *Journal of Accounting and Economics*, vol. 31, pp. 405-440.

- Mattozzi, Andre y Antonio Merlo. 2008. "The Transparency of Politics and the Quality of Politicians", *Working Paper 07-008*, Philadelphia: Penn Institute for Economic Research.
- Merino, Mauricio. 2005. "El desafío de la transparencia: una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", en *Democracia y Transparencia*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF.
- Oberholzer-Gee, Ferdinand. 2003. "Information Regulation, Do the Victims of Externalities Pay Attention?" *Working Paper*, Warthon School, University of Pennsylvania.
- Prat, Andrea. 2005. "The Wrong Kind of Transparency." *American Economic Review*, vol. 95, núm. 3: pp. 862-877.
- Persson, Torsten, Gerard Roland y Guido Tabellini. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability." *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, núm. 4, pp. 1163-1202.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics." *International Organization*, vol. 42, pp. 427-460.
- Rosendorff, Peter y John Dozes. 2006. "Democracy and Transparency", *Swiss Political Science Review*, vol. 12, núm. 3, pp. 99-112.
- Snyder, James M. y Jr. Michael M. Ting. 2002. "An Informational Rationale for Political Parties". *American Journal of Political Science*, vol. 46, pp. 90-110.

- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Villanueva, Ernesto e Issa Luna. 2004. *Derecho de acceso a la información pública*, México: UNAM.





Gustavo López Montiel

Es Maestro en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor en Ciencia Política por The New School for Social Research.

Es profesor de ciencia política en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Actualmente es Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.



Índice

Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral

Introducción	5
La transparencia como telón de fondo	13
La regulación de la transparencia como escrutinio ciudadano sobre los organismos públicos	17
De la fiscalización a la ciudadanización del escrutinio sobre los partidos políticos	21
La agenda ciudadana de transparencia electoral	25
A manera de conclusión	31

Transparencia y calidad democrática

Introducción	47
Transparencia y política	51
Política de transparencia en México	57
Transparencia y partidos políticos	63
Conclusiones	67



Consejo General

Consejero Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Consejeros Electorales

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Arturo Bolio Cerdán

Abel Aguilar Sánchez

Jesús G. Jardón Nava

José Martínez Vilchis

Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretario Ejecutivo General

Francisco Javier López Corral

Representantes de los Partidos Políticos

PAN	Armando Olán Niño
PRI	Eduardo G. Bernal Martínez
PRD	Marcos Álvarez Pérez
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Salvador José Neme Sastré
C	Horacio Jiménez López
PANAL	Benjamín Ramírez Retama





Comité Editorial

Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Integrantes

Víctor Manuel Alarcón Olgúin

Pablo Castro Domingo

Lorenzo Córdova Vianello

Francisco Javier López Corral

Víctor Rojas Amandi

Julián Salazar Medina

Secretario Técnico

Ángel Gustavo López Montiel



Coordinación de la edición
Ángel Gustavo López Montiel

Subdirector de Documentación y
Promoción Editorial
Ciro García Marín

Área de diseño gráfico y editorial
Jorge Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez

Área editorial
Ana Lley Reyes Pérez
Luther Fabián Chávez Esteban
Tania López Reyes

Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral y Transparencia y calidad democrática, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2009. En los talleres

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción Editorial del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

Publicación de distribución gratuita

