

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMANDA DE TRANSPARENCIA

Jacqueline Peschard

La fiscalización de recursos como antecedente

En México, la demanda de transparencia y rendición de cuentas para los partidos políticos se inscribe en el contexto de transición a la democracia por la vía electoral, que arrancó con la reforma de 1977 cuando la Constitución los concibió como “entidades de interés público”. Sin embargo, no fue sino hasta 1993 cuando la legislación contempló por primera vez dos figuras orientadas a impulsar la idea de vigilancia sobre el proceso electoral y sobre uno de sus principales protagonistas, los partidos políticos. Al incluir el derecho de los ciudadanos a la observación electoral (artículo 5, COFIPE) se reconoció su derecho a verificar que las elecciones se realizaran con apego a la legalidad; al establecer la obligación para los partidos políticos de rendir informes sobre sus ingresos y gastos ante la autoridad electoral se dio un primer paso en dirección del principio de rendición de cuentas para dichos institutos políticos.

A pesar de que este primer ordenamiento legal de fiscalización se basó en una noción genérica y poco reglamentada, tanto sobre las obligaciones puntuales de los partidos como de las facultades del IFE para ejercer control sobre los recursos de éstos, la medida sirvió para ubicar con claridad la asimetría de recursos que existía entre el PRI y el resto de los partidos –el PRI concentró 80% de los gastos de campaña en 1994¹ y también para sentar la pauta de la subsecuente reforma electoral de 1996.

En efecto, la reforma de 1996 colocó a la equidad en el centro, como requisito esencial de elecciones competitivas, y fue en función de dicho eje rector que se desarrolló el nuevo modelo de financiamiento de los partidos (dominantemente público), el cual estableció límites y condiciones al financiamiento privado; a la par, se extendieron las facultades de fiscalización del IFE, ya plenamente ciudadanizado y autónomo.² Entre las herramientas jurídicas que la ley otorgó en este terreno a la autoridad electoral destacan su capacidad permanente de auditoría; el poder dictar reglamentos para la fiscalización y la facultad de desahogar quejas emitidas por los partidos en contra de sus adversarios por violaciones

¹ Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los Informes de Gasto de Campaña de los Partidos Políticos, 7 abril de 1995.

² Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Ed. Cal y Arena, 2000.

a la ley en materia de finanzas (artículos 49 B y C del COFIPE), lo cual se conoce como “autofiscalización” y es una fórmula que ha probado ser eficaz en la identificación de desvío u ocultamiento de recursos; finalmente, el IFE obtuvo la facultad de sancionar las conductas ilegales de los partidos.

Para los partidos políticos, las mayores exigencias en cuanto a rendición de cuentas se centraron en el aspecto financiero, pero su obligación de transparentar sus recursos sólo se refería a la autoridad electoral, porque la ley no confería a los ciudadanos papel alguno en la fiscalización, ni derecho a ser informados al respecto. De hecho, el código electoral solamente señala que el dictamen y el proyecto de resolución, producto de la fiscalización de los recursos de los partidos, se presenta ante el Consejo General del IFE, cuyas sesiones son públicas. Fue por decisión propia de dicho órgano de dirección que se dio difusión amplia a los resultados de la fiscalización.

Como parte de la reforma de 1996, se aprobó la Ley General de Medios de Impugnación, que además de sistematizar los procedimientos para el desahogo de impugnaciones sobre actos o decisiones del IFE ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) incorporó la figura del *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Este mecanismo, que en un principio sirvió para garantizar el derecho de los ciudadanos a estar inscritos en el padrón electoral, más tarde devino en un instrumento legal idóneo para que los militantes de los partidos políticos reclamaran su derecho a que al aspirar a una candidatura o a un cargo directivo partidario se aplicaran las normas internas (estatutos y reglamentos del partido), es decir, se convirtió en un mecanismo de control de los militantes respecto de las directivas de los partidos políticos, que abonaría a su democratización interna.³

El impulso a la transparencia y la rendición de cuentas más allá de las leyes

En un primer momento, la extensión de la competencia política fue provocando nuevas exigencias de fiscalización de los recursos de los partidos, así como demandas de transparencia y de acceso a la información sobre sus finanzas, por parte de los ciudadanos; más tarde se daría también sobre sus decisiones internas, como la selección de candidatos y dirigentes. Las quejas de militantes ante el IFE, por irregularidades cometidas por los partidos en sus procesos internos, eran sancionadas con multas económicas, pero al recurrir al Tribunal Electoral, echando mano del mencionado *juicio para la protección de los derechos*

³ Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México, 2005.

político-electorales del ciudadano, la autoridad jurisdiccional facultó al Consejo General para revertir los procedimientos violatorios de las normas y para restituir al militante en el goce del derecho atropellado (S3EL 007/2001 del TEPJF).

A pesar de que con la llegada de la alternancia al Ejecutivo federal se puso de relieve que era necesaria una reforma electoral de segunda generación, para atender el reclamo social por los enormes montos de financiamiento de los partidos y para fortalecer las atribuciones de la autoridad para fiscalizarlos y hacer más efectiva la rendición de cuentas, ninguna de las iniciativas sobre el tema prosperó durante el gobierno del Presidente Fox.

La falta de acuerdos entre los partidos para aprobar la nueva reforma electoral llevó a las autoridades electorales a echar mano de sus facultades reglamentarias (IFE) y jurisdiccionales (TEPJF) para avanzar hacia una rendición de cuentas más eficaz de los partidos y una mayor atención a la demanda de transparencia, en el entendido de que es un mecanismo que reduce los márgenes de discrecionalidad de las entidades públicas y, en este caso, de las de “interés público”.

Un primer objetivo fue certificar la información presentada por los partidos. Desde 1999, y a sabiendas de que, en promedio, 56% de los gastos de campaña de los partidos se destina a la compra de espacios en radio y televisión, el Consejo General del IFE aprobó un acuerdo para monitorear promocionales de campaña y contrastar dichos datos con los ofrecidos por los partidos en sus informes de campaña. Más tarde, se reformó el Reglamento de Fiscalización, para obligar a los partidos a detallar uno a uno el costo de dichos promocionales para verificar los gastos efectivos de los partidos en los diferentes canales y horarios de transmisión.

Por otra parte, en 2002, el Consejo General del IFE resolvió difundir públicamente, junto con los dictámenes y las resoluciones de fiscalización de los partidos, las listas de aportaciones de los simpatizantes, porque si bien la ley prohíbe las donaciones anónimas no establece la obligación de que éstas sean publicitadas; sin embargo, como la norma no protege la identidad de los donantes, dichos datos merecían ser transparentados a fin de que los ciudadanos ampliaran su conocimiento sobre la vida de los partidos (ratificado del TEPJF, 20 de junio de 2002).

No cabe duda de que el desahogo de las quejas sobre financiamiento ilícito en la elección presidencial de 2000 (“Pemexgate” y “Amigos de Fox”) puso en evidencia las limitaciones existentes en la legislación para lograr un ejercicio adecuado de rendición de cuentas de los partidos, pero al mismo tiempo mostró los márgenes de maniobra de la autoridad para sortearlos en un contexto social de mayores exigencias de transparencia.

En el caso “Pemexgate”, ante el secreto ministerial, que impide que una autoridad utilice datos de una averiguación previa, el IFE se apoyó en un convenio de colaboración con la PGR para allegarse de la información necesaria para encontrar el flujo de la transferencia de recursos del sindicato de PEMEX hacia la campaña presidencial del PRI (el TEPJF ratificó la decisión en marzo de 2003).

En cuanto a “Amigos de Fox”, ante el obstáculo que encontró el IFE para identificar el flujo de donaciones ilícitas al candidato de la Alianza por el Cambio, debido al secreto bancario, el TEPJF resolvió que en materia de fiscalización, la autoridad electoral puede remontar el secreto bancario, fiduciario o fiscal. Esta sentencia se convirtió en tesis de jurisprudencia y en 2005, la Suprema Corte de Justicia ratificó que el secreto bancario no se aplica al IFE cuando realiza tareas de fiscalización de los partidos políticos.

Frenos a la transparencia y la rendición de cuentas

El compromiso con la transparencia de los partidos políticos, tanto en relación a sus finanzas como a sus procedimientos internos de toma de decisiones, todavía adolece de serias limitaciones. En primer término, los ciudadanos que requieren información sobre los partidos deben buscarla a través del IFE, que es quien tiene facultades para solicitárselas; es decir, no hay acceso directo que haga de los ciudadanos sujetos activos de la transparencia partidaria.

A pesar de que ha crecido el número de solicitudes de información sobre los partidos, existen ciertos rubros que permanecen como cotos cerrados para los ojos externos. Me refiero, por ejemplo, a los procedimientos para determinar con qué criterios se distribuyen los recursos de los partidos entre sus diversas estructuras, delegaciones, o grupos. Los partidos reportan a la autoridad electoral en tanto organismos de carácter nacional, o sea, desde sus instancias centrales y aunque deben desagregar y comprobar la documentación financiera que ofrecen, no están obligados a definir de qué manera repartieron los recursos entre los órganos que los conforman, tanto en el plano geográfico como en el funcional. Ésta es una de las lagunas normativas que permiten márgenes de maniobra discrecionales, que no están sujetas al escrutinio público y ni siquiera al de los propios integrantes de los partidos.

Un rubro adicional de información que debiera incluirse en la lista abierta sería aquella sobre las entidades o empresas privadas que tienen vínculos económicos con los partidos, ya sea porque les ofrecen ciertos servicios o porque desarrollan actividades

conjuntamente. Debido a su relación con los partidos, dichas entidades privadas tendrían la obligación de colaborar para hacer más transparentes los gastos de los partidos.

Aunque algunas leyes estatales de transparencia sí lo hacen, la respectiva ley federal no abarca a los partidos como sujetos obligados, seguramente porque se trata de instituciones que están a caballo entre la esfera pública y la privada. Sin embargo, hoy por hoy los partidos tienen el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de elección, lo cual es una función pública de primer orden; de ahí que esté plenamente justificada una mayor exigencia de transparencia.

En mi opinión, la obligación de transparentar, para los partidos políticos, debería quedar incorporada como un apartado específico de las leyes electorales, que son las que regulan su vida interna y externa. En el caso de que se aprobara una ley de partidos políticos, sería ésta la que la contemplara, en el entendido de que es necesario evitar la triangulación del IFE entre el ciudadano y el partido, lo cual diluye el derecho a la información de los ciudadanos. El IFE fiscaliza a los partidos y vigila que cumplan con la ley electoral y con sus propios ordenamientos internos, pero en materia de transparencia debería de ejercer las funciones que tiene el IFAI respecto de las entidades gubernamentales. Gracias a su carácter de autoridad sobre los partidos, el IFE podría garantizar que las solicitudes de información de los ciudadanos hacia los partidos fueran respondidas puntualmente.

Aunque se han socializado las bondades de la transparencia, la demanda de sacar a la luz pública lo que poseen y gastan los partidos, así como la manera en que toman decisiones sobre sus distintas actividades y estrategias sigue interesando fundamentalmente a los expertos, a la prensa y a sus propios militantes. Si convenimos en que la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas para contener la arbitrariedad y ampliar la participación de un mayor número de grupos sociales, en este reclamo, mediante mecanismos institucionales más ágiles y eficaces, esto puede contribuir a mejorar la deficiente calificación que los ciudadanos siguen otorgando hoy a los partidos políticos.⁴

⁴ Consulta Mitofsky, febrero de 2006.