

# TRANSPARENCIA: MAS ALLÁ DE LA FISCALIZACIÓN

Jacqueline  
Peschard  
FCPyS, UNAM

# TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

- Uno de los principales temas del pensamiento político moderno es el relacionado con la contención y los límites al ejercicio del poder.
- La contención del poder busca evitar que se ejerza arbitraria e impunemente o con excesos y abusos.
- Existe una interrelación estrecha entre controles sobre el ejercicio del poder y la práctica de libertades y derechos. Es una condición de las democracias liberales.

# TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

La contención o control del poder puede ser:

- Por la vía horizontal (entre poderes y entidades públicas), o
- Por la vertical (como responsabilidad de los gobernantes frente a los ciudadanos - elecciones periódicas, mecanismos para someter al poder al escrutinio ciudadano-)

(Guillermo O'Donnell, 1998)



# EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

## Principios:

- El acceso a la información es un derecho fundamental de las personas porque promueve el ejercicio de libertades y contribuye a que el poder rinda cuentas.
- Permite que las personas conozcan el quehacer gubernamental, a fin de tener herramientas para ejercer mejor otros derechos (a participar, a votar, a ejercer el derecho de petición, de expresión, etc.)
- Es una condición *sine qua non* para el ejercicio de otros derechos; es un ejercicio instrumental.

# DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

- La transparencia es la otra cara del acceso a la información y se refiere a la obligación de cualquier entidad gubernamental en un régimen democrático-liberal a difundir información sobre su desempeño y sobre el ejercicio de los recursos públicos.
- Obliga a los servidores públicos a dar a conocer sus acciones y decisiones, a justificar públicamente su desempeño y a hacerse cargo de las responsabilidades que derivan de su actuación.

# DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

- La transparencia es hoy una exigencia sobre el poder público y cada vez está más reglamentada su práctica, es decir, las obligaciones de los entes públicos de difundir información, de ponerla al día y de que sea de calidad (principios constitucionales y legales).



# TRAYECTO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

- El derecho de acceso a la información tiene su origen en el siglo XVIII, en pleno periodo de la Revolución Francesa, de la lucha por las libertades y los derechos políticos. (Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho a las Actas Públicas, Suecia, 1766)
- Sólo después de la 2ª Guerra Mundial, las democracias occidentales empezaron a regular el acceso a la información (1951 Finlandia 1967 EUA), como complemento a los derechos políticos y cívicos.
- A partir de 1990, los países de diferentes latitudes empezaron a adoptar leyes de transparencia de manera sistemática. (Después de la glasnost que contribuyó a la caída de la Unión Soviética).

# LA OLEADA DE LA TRANSPARENCIA

- Después de la 3ª Ola de la Democracia que universalizó a la democracia como el sistema válido, las sociedades empezaron a demandar formas adicionales de participación (más allá de la electoral y de representación) y de control sobre el ejercicio de gobierno, movidos por la desconfianza en los gobernantes y por la insuficiencia del control por la vía del sufragio.



# LA OLEADA DE LA TRANSPARENCIA

- La desconfianza catapultó a las leyes de transparencia en el mundo. Así, mientras que en 1999 sólo 12 países contaban con una ley en la materia, hoy 105 países cuentan con una (Centre for Law and Democracy).
- La transparencia se ha colocado en el centro de la agenda pública y de las exigencias de la sociedad sobre el poder, hoy.



# LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

- La primera referencia constitucional es de 1977, en el marco de la reforma político electoral.
- El art. 6° constitucional: “la información será garantizada por el Estado”.
- Dicho mandato constitucional no se reglamentó y las demandas de información tuvieron que atenderse individualmente por el poder judicial, a través de amparos, ya que no había procedimientos previstos.



# LA PARADOJA

- Los partidos políticos fueron los primeros sujetos obligados de transparencia, al recibir fuertes sumas de financiamiento público en 1996. La fiscalización fue el primer escalón hacia la transparencia.
- La regulación de la transparencia de los partidos ha estado tensionada de una parte por la demanda social de someterlos a escrutinio público por ser “entidades de interés público” (reforma constitucional 1977) y por recibir financiamiento público dominante. Y por los partidos políticos que se reclaman como organizaciones civiles de militantes que promueven un cierto modelo político de país y de Estado.
- Sin embargo, fueron necesarias dos reformas constitucionales posteriores para que finalmente los partidos se convirtieran en “sujetos obligados” de transparencia.

# EL MODELO MEXICANO DE TRANSPARENCIA

- La legislación federal en transparencia estableció los principios, las bases y los procedimientos para que todo ente público federal estuviera obligado a difundir la información que por cualquier motivo se encontraba en sus archivos.
- Los tres poderes y los organismos constitucionales autónomos y las universidades públicas se convirtieron en “sujetos obligados” de transparencia. Empero, el IFAI (órgano garante) sólo tenía competencia para obligar a la apertura informativa en las entidades de su misma naturaleza, la APF)



# EL MODELO MEXICANO DE TRANSPARENCIA

- Los demás poderes y constitucionales autónomos determinarían sus propios órganos garantes, es decir, tuvieron un tratamiento diferente, en función de su naturaleza diferente a la del IFAI.
- Los partidos políticos, al no ser entes públicos, no estaban regulados por la Ley de Transparencia.



# LA FISCALIZACIÓN COMO PRIMER ESLABÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS

- En 1996, con el establecimiento del financiamiento público de los partidos sobre el privado y el volumen de los recursos, el COFIPE establece un esquema de fiscalización que otorgaba a la autoridad electoral la facultad para auditar y revisar las finanzas de los partidos, pudiendo sancionar por mala administración o comprobantes faltantes, etc.
- Pero, fiscalizar no es sinónimo de transparentar: la autoridad fiscaliza gastos, inmuebles, etc. Asegurando que el dinero público se usa conforme a la ley. Transparentar es difundir información hacia la población en general.
- La necesidad de tener mayor control sobre los recursos públicos otorgados a los partidos hizo que el IFE acordara transparentar los informes financieros de los partidos.

# TRANSPARENCIA POR DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

- Por determinación de la autoridad electoral, en 1998, los resultados de la fiscalización de los partidos (dictámenes consolidados) se abrieron al escrutinio público.
- A la par, se dio a conocer el tipo de actividad fiscalizadora que la autoridad había desarrollado (auditoría, visita de verificación, análisis de documentos probatorios, etc.)



# LA TRAYECTORIA HACIA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO

- Entre 2002 y 2007, todas las entidades federativas del país aprobaron su respectiva Ley de Transparencia y Acceso a la Información, pero la regla fue la asimetría.
- Cada Congreso local imprimió su propuesta de apertura informativa (para algunas leyes había que ser oriundo del estado para acceder a información o había que identificarse para solicitarla; para otras no había órgano que garantizara la transparencia, etc.)
- Esta llevó a que el IFAI y organizaciones sociales empujaran una reforma constitucional para que los principios, bases y procedimientos de transparencia fueran uniformes (las mismas exigencias para los entes públicos y el mismo derecho para todas las personas en cualquier estado).

# LOS PARTIDOS AL MARGEN DE LA REGULACIÓN EN TRANSPARENCIA

- En 2007, se reformó el artículo 6<sup>a</sup> constitucional para establecer los ejes rectores de la transparencia y sentar un piso homogéneo para todo el país. La transparencia se hizo obligatoria para todos los entes públicos en los planos nacional, estatal y municipal.
- En ese contexto, se incorporó que era necesario que los partidos políticos fueran sujetos obligados, sin embargo, cuando se aprobó la reforma, los legisladores lo dejaron fuera (ley secundaria).
- A finales de 2007, con la reforma al COFIPE, en el Segundo Libro se establecieron las obligaciones de transparencia y se amplió el detalle de su información financiera, pero la relativa a la de fiscalización se dejó como “voluntaria”, o discrecional de los partidos.

# LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POR LA PUERTA DE LA LEY ELECTORAL

- La reforma electoral de 2007-08 concibió a los partidos como “sujetos obligados indirectos de transparencia” (la información sobre los partidos se le hacía al IFE y si éste no la tenía, la solicitaba a los partidos). Pero, si los partidos no estaban de acuerdo con la resolución del Comité de Información del IFE podían impugnar ante el TEPJF.



# LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POR LA PUERTA DE LA LEY ELECTORAL

- Ello los obligó a publicitar documentos sobre su vida interna y sus militantes.
- El carácter dual de los partidos (privados y de interés público) hizo que en el COFIPE y el Reglamento de Transparencia (2008) se estableciera como reservada información de procedimientos deliberativos internos y diseño de estrategias políticas y de campaña, etc.)

# DILEMAS DE LA TRANSPARENCIA PARTIDARIA

■ Dos dilemas de los partidos como sujetos obligados indirectos de transparencia:

1) La publicidad de sus padrones de afiliados (¿pública o no?)

2) La regulación de la información de oficinas locales (¿depende del IFE o del órgano electoral local?)



# DILEMAS DE LA TRANSPARENCIA PARTIDARIA

- Los padrones son conocidos por la autoridad porque es obligación de los partidos someterlos a la autoridad porque de ellos depende el registro y el financiamiento. Pero los padrones tienen datos personales de ciudadanos que tienen derecho a que no se conozca en dónde militan. (La Ley Federal de Protección de Datos Personales de 2011 definió como dato personal sensible la filiación a un partido).



# DILEMAS RESUELTOS

- El Reglamento de Transparencia de 2008 fijó como obligación de transparencia la publicidad de los miembros del padrón de militantes por interés público (vigilar que las personas verificaran que no los colocaban en las listas de sus afiliados).
- Sobre la información de partidos nacionales en oficinas locales, la disputa era si competía revisarla al IFE o a la autoridad electoral local. Los partidos nacionales no pueden invocar esa diferencia para estar al margen del escrutinio del IFE.
- Para 2011, 18 leyes de transparencia locales ya contemplaban a los partidos políticos como “sujetos obligados directos”.

# UN REGLAMENTO DE AVANZADA

- El Reglamento de Transparencia del IFE 2008 estableció que los partidos estaban obligados a:

- 1) contar con personal para atender la gestión del acceso a la información
- 2) se formalizó el ciclo de acceso con plazos obligatorios;
- 3) se incluyó listado de obligaciones comunes de transparencia;
- 4) se estableció catálogo de obligaciones de transparencia de los partidos y obligaciones para ordenar sus archivos.

- Esto implicaba que los partidos tuvieran que dar un tratamiento específico a las solicitudes de información que los ciudadanos hacían a través del IFE

# INFORMACIÓN MAS SOLICITADA

- De 2008 a 2014, el IFE recibió 22,834 solicitudes de información. 7,225 eran sobre los partidos políticos (32% del total)
- Del promedio de 1032 solicitudes anuales sobre los partidos, el 53% se resuelve satisfactoriamente; 48% es inexistente o es información reservada.
- Los temas más recurrentes de las solicitudes son; 1) las finanzas de los partidos (ingresos y gastos); 2) la integración y los acuerdos de los órganos directivos; 3) los sueldos de los dirigentes; 4) las actas sobre los procesos de selección de dirigentes y de candidatos; 5) el padrón de los afiliados.
- Los rubros con mayores reservas de información son: las actas de las sesiones de los órganos directivos y los sueldos de dirigentes.

# OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

A 2013, el cumplimiento de las obligaciones de los partidos (publicación documentos, facultades de órganos de dirección, reglamentos internos, directores de órganos nacionales, estatales, municipales, remuneraciones), el cumplimiento de los partidos es alto:

- PAN=73.47%
- PRI=86.73%
- PRD=76.53%
- PT=86.73%
- PVEM=77.55%
- MC=79.59%
- PANAL=66.33%



(según estudio del CIDE sobre los portales de los partidos)

# INCLUMPLIMIENTO DIFERENCIADO

Dos rubros de información que los partidos deben publicitar en sus páginas de internet:

| <b>Información financiera</b> | <b>Información organizacional</b> |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| PAN=62.9%                     | PAN=91.67%                        |
| PRI= 80.65%                   | PRI=97.22%                        |
| PRD=66.13%                    | PRD=94.4%                         |
| PT=80.65%                     | PT=97.22%                         |
| PVEM=75.8%                    | PVEM=80.56%                       |
| MC=75.8%                      | MC=86.1%                          |
| PANAL=53.23%                  | PANAL=88.89%                      |

La organizacional cuenta con mayor apertura en todos.

# INFORMACIÓN POR ZONAS

| <b>Territorial</b> | <b>Estatal</b> | <b>Municipal</b> |
|--------------------|----------------|------------------|
| PAN=83.3%          | 66.67%         | 50%              |
| PRI=100%           | 100%           | 83.3%            |
| PRD=100%           | 100%           | 83.3%            |
| PT= 100%           | 100%           | 83.3%            |
| PVEM=50%           | 50%            | 66.67%           |
| MC=100%            | 66.67%         | 50%              |
| PANAL=83.3%        | 66.67%         | 50%              |

En general la información más accesible es la central, con excepción del PVEM.

# SANCIONES POR TRANSPARENCIA

Desde 2008, con la aplicación del Reglamento de Transparencia, el CG del INE ha impuesto 10 multas:

|      | <b>Año</b> | <b>Tema</b> | <b>Falta</b>       | <b>Sanción</b> |
|------|------------|-------------|--------------------|----------------|
| PRI  | 2012       | directorio  | negativa           | \$29,910       |
| PVEM | 2013       | archivo     | retraso            | \$57,460       |
| PVEM | 2013       | archivo     | retraso            | \$57,460       |
| PVEM | 2013       | archivo     | retraso            | \$57,460       |
| PVEM | 2013       | archivo     | retraso            | \$57,460       |
| PRI  | 2013       | tabuladores | incumplimiento     | \$29,910       |
| PVEM | 2014       | archivo     | No atendió plazo   | \$59,820       |
| PRI  | 2014       | inventarios | Info. extemporanea | Amonesta       |
| PAN  | 2014       | estadist.   | Extemporanea       | \$19,184       |

# LOS PARTIDOS COMO SUJETOS OBLIGADOS DIRECTOS

- La reforma constitucional en transparencia de 2014 incorporó a los partidos políticos como sujetos obligados directos.
- La reforma constitucional en materia de elecciones y partidos estableció una Ley General de Partidos (Cap. IV= Obligaciones de transparencia de los partidos (arts. 27-33); art. 30 información pública de los partidos y 31, información reservada de los partidos (estrategias políticas y de campaña, encuestas).
- La Ley General de Transparencia establece 48 obligaciones comunes de transparencia y 30 específicas para partidos, candidatos comunes y agrupaciones políticas.

# OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

De las 19 obligaciones de transparencia actuales, en general cumplen los partidos:

|               | <b>Verde</b> | <b>Amarillo</b> | <b>Rojo</b> |
|---------------|--------------|-----------------|-------------|
| <b>PRI</b>    | <b>19</b>    | <b>0</b>        | <b>0</b>    |
| <b>PRD</b>    | <b>10</b>    | <b>4</b>        | <b>5</b>    |
| <b>PAN</b>    | <b>13</b>    | <b>2</b>        | <b>4</b>    |
| <b>PVEM</b>   | <b>10</b>    | <b>7</b>        | <b>2</b>    |
| <b>PANAL</b>  | <b>14</b>    | <b>5</b>        | <b>0</b>    |
| <b>MC</b>     | <b>12</b>    | <b>4</b>        | <b>3</b>    |
| <b>E.S.</b>   | <b>12</b>    | <b>1</b>        | <b>6</b>    |
| <b>Morena</b> | <b>14</b>    | <b>2</b>        | <b>3</b>    |

(Art. 64 del Reglamento de Transparencia)

# BALANCE Y PERSPECTIVAS

- Doce años fueron necesarios para que los partidos políticos se convirtieran en sujetos obligados directos de transparencia.
- Hoy, mientras que no se promulgue la Ley Federal de Transparencia y las leyes locales, sigue habiendo una *vacatio legis* que impide que se apliquen todas las reglas de la Constitución y la Ley General de Transparencia en todas las materias.
- Ahora que los partidos son sujetos obligados directos, tienen que contar con una oficina de transparencia, comité de información, y sobre todo demostrar su plena adhesión a la transparencia.
- Los partidos fueron los primeros en transparentar sus finanzas por decisión de la autoridad, así deberían ser ejemplo de transparencia proactiva.

# CONSIDERACIONES FINALES

- La transparencia y el derecho a la información llegaron para quedarse, pero hay un abismo entre las normas y las prácticas cotidianas tanto de entidades y dependencias gubernamentales como de los partidos políticos.
- Los partidos tendrían que modificar su vida interna para convertir a la transparencia en una práctica transversal, presente en cada una de sus actividades internas y externas.
- La desconfianza que padecen partidos y la política misma reclaman cirugías mayores en el comportamiento de los actores políticos.
- La transparencia como práctica cotidiana es un buen antídoto para la desconfianza.