

Transparencia y Elecciones: una relación compleja

Roberto Arias de la Mora

Profesor Investigador del Colegio de Jalisco

Introducción

Al momento de aceptar la amable invitación que se me formuló por parte del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, para colaborar en este número especial en ocasión del proceso electoral concurrente que está en marcha en nuestra entidad, no dimensioné el enorme desafío que supuso intentar aportar una reflexión que resultara pertinente para lector acerca del papel de la transparencia y su relación con las elecciones.

Sortear de la mejor manera posible este reto, me llevó a volver los pasos sobre algunas reflexiones propias acerca de la competencia política en el contexto de nuestra democracia, al tiempo de profundizar sobre algunas líneas muy puntuales, respecto de la manera en que la transparencia y las elecciones, entendidas para efectos de esta colaboración como dos de las tendencias contemporáneas más significativas que configuran el actual rostro de la democracia mexicana, se relacionan y condicionan mutuamente.

El texto se organiza en tres apartados. Primero se sugiere una definición de democracia, desde donde se analiza y discute la relación entre transparencia y elecciones. Con base en dicha definición, en las dos secciones siguientes se plantean algunos aspectos relevantes tanto desde el punto de vista de las normas, como desde la perspectiva de la práctica social, que confirman la enorme complejidad que supone la relación entre transparencia y el proceso electoral, una realidad que seguramente se estará observando este próximo 7 de junio en la entidad.

I. Una propuesta para definir a la democracia

Para efectos de esta colaboración se retoma el concepto de democracia que fue desarrollado ampliamente en un trabajo previo y que la define “como el sistema político donde existe una competencia entre partidos, organizada bajo un determinado conjunto de reglas” (Arias, 2013, p. 47).

Esta manera de entender a la democracia que pone el acento en las reglas, permite introducir una distinción conceptual de la competencia entre los partidos políticos, que resulta útil para marcar ese corte temporal básico, que tradicionalmente ha presentado la propia dinámica competitiva, y que separa la com-



INSTITUTE
SECRETARY
GENERAL

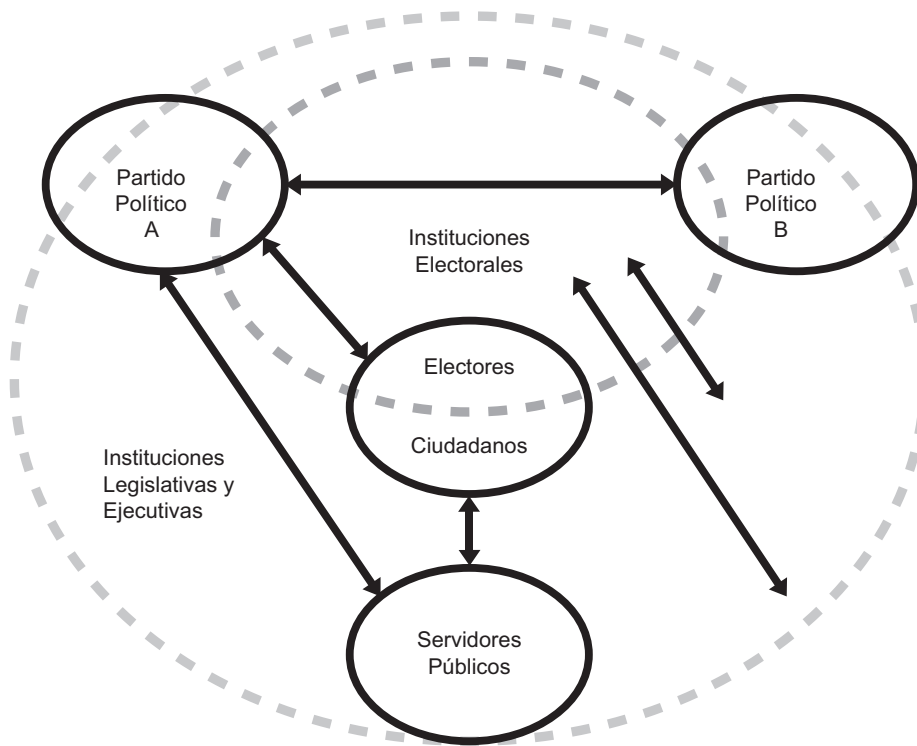


WESTWOODS
MILITARY
P.S.

petencia electoral, circunscrita temporalmente “al proceso de formación y manifestación de las preferencias individuales respecto de las alternativas políticas sometidas al tamiz del voto” (Bobbio y Matteucci, 1981, p. 304), de la competencia política que es sostenida de manera permanente por los partidos en un contexto democrático, y suele estar implicada por la presencia de los partidos en el gobierno y su capacidad directiva (Arias, 2013, p. 19).

En la siguiente imagen, se ilustran los actores directamente involucrados en cada uno de los dos momentos de la dinámica de competencia democrática:

Imagen 1. Actores involucrados en un contexto de competencia política democrática



Fuente: Arias, 2013

El círculo más pequeño ilustra la dinámica de competencia propiamente electoral, en el que los actores directamente implicados son, por un lado, los electores en virtud de su condición de ciudadanos con capacidad legítimamente reconocida para emitir votos, y por el otro, los partidos políticos, dada su calidad de organizaciones con capacidad legítimamente reconocida para postular candidatos a los cargos de elección popular. Como se aprecia en este primer círculo, las interacciones entre estos actores se encuentran reguladas a través de las instituciones electorales.

El círculo más amplio ilustra las relaciones sostenidas entre tres actores que resultan relevantes desde la perspectiva institucional del Estado. Según Prezworski, desde esta perspectiva:

La burocracia deberá estar controlada por los políticos quienes, en cambio, deberán rendir cuentas a los ciudadanos. En particular, los políticos deberán usar el conocimiento privado que los ciudadanos tienen acerca del funcionamiento de la burocracia para monitorear a los burócratas y los ciudadanos deberán estar dispuestos a discernir quien es el responsable para que se les sancione apropiadamente (Prezworski, 1999, p.16).

Como se aprecia, los alcances de este segundo círculo suelen ser más amplios, y las relaciones de los actores se encuentran mediadas por las instituciones legislativas y ejecutivas que definen a un régimen político. Para efectos meramente ilustrativos, los tres actores más representativos son: las personas que ocupan los cargos de elección popular y que son postulados por los partidos políticos, los individuos que integran la burocracia y que, por lo general, son designados por quienes ocupan los cargos de elección popular, y finalmente están los ciudadanos.

Como puede apreciarse, el punto de confluencia entre ambos momentos de la competencia democrática, recae precisamente en los ciudadanos, quienes juegan el rol de electores durante el proceso de competencia electoral. Además, la decisión de superponer gráficamente la esfera de la competencia política sobre el círculo más acotado de la competencia electoral, tiene que ver con la intuición de que la competencia política no se detiene o desaparece, sino más bien adquiere otra dimensión durante el tiempo electoral.

A partir del esquema planteado, se deduce que cualquier análisis que pretenda captar las complejidades propias de la dinámica de competencia democrática, debe centrar su atención en los ciudadanos electores, al tiempo que debe contemplar simultáneamente ambos momentos de la competencia. Como se intentará mostrar en esta colaboración, el análisis del rol que juega la transparencia en las elecciones, no es la excepción.

Para probar la utilidad analítica del esquema gráfico presentado, y aprovechando la ventaja que ofrece la distinción entre instituciones y actores que el mismo plantea, en las siguientes dos secciones se centra la atención sobre lo que dicen las reglas del juego y lo que dicen las prácticas sociales con relación al papel de la transparencia en las elecciones del próximo 7 de junio.

II. Transparencia y elecciones: lo que dicen las reglas del juego

Un aspecto clave de la dinámica de competencia que se deduce de la discusión previa, es la información. En este sentido, podría decirse que el propósito fundamental en la evolución que han observado las reglas de la competencia democrática durante las últimas décadas, y que ha situado a la transparencia como uno de los valores fundamentales de todo régimen democrático (Peschard, 2009, p. 5), radica precisamente en evitar condiciones de información asimétrica¹ en la competencia entre los partidos políticos.

En esta línea destacan por ejemplo, las nuevas reglas que establece la reforma político electoral más reciente en materia de fiscalización y que rigen para el proceso electoral en marcha, toda vez que si se atiende a la reforma del artículo 41 constitucional² así como a lo establecido por el Segundo transitorio,³ se entiende que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña que se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales, será homogéneo y transparente.

Como se puede apreciar, el énfasis de la regulación se centra en los partidos políticos como actores y en el recurso económico de que disponen para competir. En esta misma línea apuntan las nuevas disposiciones reglamentarias, que estipulan el requisito de registrarse como proveedores de bienes y servicios ante el Instituto Nacional Electoral, a las perso-

¹ Por información asimétrica se entiende la condición "que caracteriza a la mayor parte de las interacciones sociales y que le da una ventaja económica, y a menudo política, increíble a aquel que tiene la información en comparación con el que no la tiene" (Lüders y Rubio, 1999, p. 124).

² De acuerdo con el artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, se establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

³ El artículo Segundo transitorio estipula que la nueva ley electoral que deberá expedir el Congreso establecerá un sistema de fiscalización durante la campaña electoral, que incluirá los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos.

nas físicas o morales que ofrezcan sus bienes o servicios a los partidos políticos durante el proceso electoral.

Por el lado de los ciudadanos en cambio, las disposiciones reglamentarias no registran mayores novedades. Para los ciudadanos, la transparencia del proceso electoral se concreta, fundamentalmente a través del conocido sistema de selección de funcionarios de las mesas directivas de casillas, y del procedimiento establecido que les abre la posibilidad de participar como observadores electorales.

Por el lado de la esfera de la competencia política es quizás donde mejor es posible apreciar los avances en materia de transparencia. Baste con recordar los esfuerzos por institucionalizar los vínculos entre ciudadanos y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, particularmente en el ámbito de las políticas sociales, con el ánimo fundamentalmente de reducir significativamente las prácticas sociales de tipo clientelar, que suelen propiciar los partidos políticos a fin de reducir la incertidumbre respecto de los resultados electorales.

En este punto coincidimos con Cristina Tapia (2012), para quien la alternancia política del año 2000 no significó el agotamiento de las prácticas clientelares y el tránsito de un régimen de partido hegemónico a otro de partido dominante, pese a las medidas implementadas para asegurar una participación electoral libre y secreta; como veremos a continuación, las prácticas clientelares se han ajustado al nuevo contexto de competencia democrática y “sigue tan presente como en épocas anteriores” (p. 2).

III. Transparencia y elecciones: lo que dicen las prácticas sociales

Al poner el énfasis en la competencia política más allá del criterio de participación,⁴ la definición de democracia que se adoptó resulta útil para subrayar uno de los rasgos más significativos de todo régimen democrático: la incertidumbre respecto a los resultados.

Como acota el propio Przeworski “debe tenerse en cuenta que ‘incertidumbre’ puede significar que los actores no saben qué puede ocurrir, que saben lo que es posible pero no lo que es probable, o que saben lo que es posible y probable pero no qué ocurrirá. La democracia es sólo incierta en este último sentido” (1995, p. 18):

En efecto, los actores saben lo que es posible, puesto que los desenlaces posibles vienen determinados por el marco institucional; saben lo que es probable que suceda, pues la probabilidad de un desenlace concreto depende de la combinación del marco institucional y de los recursos con que intervengan las diferentes fuerzas políticas en la competencia. Lo que no saben es cuál será el desenlace concreto. Saben qué puede suponer para ellos una victoria o una derrota y saben cuáles son sus probabilidades de triunfar o perder, pero no saben si triunfarán o perderán. La democracia es, por tanto, un sistema de resultados abiertos regulados o de incertidumbre organizada.

Si bien la teoría económica de la democracia (Downs, 1973), sostiene precisamente que las ideologías políticas son utilizadas por los partidos como medios que buscan minimizar la incertidumbre de la competencia democrática, estudios recientes sobre la competencia democrática de

⁴ En efecto, existen concepciones participacionistas y competencialistas de la democracia. Destacar la participación es esencial para comprender el desarrollo de las democracias en Europa occidental, donde los enfrentamientos en torno al sufragio originaron más conflictos que el tema de la responsabilidad de gobierno. Este enfoque también resulta atractivo desde el punto de vista normativo. Sin embargo, desde una perspectiva analítica, la posibilidad de competencia entre intereses en conflicto es suficiente para explicar la dinámica de la democracia. Una vez reconocidos unos derechos políticos suficientemente amplios para admitir la presencia de intereses en conflicto, el resto se desprende por sí solo, aunque la participación efectiva diste mucho de ser universal (Przeworski, 1995, p. 15).

Jalisco (Arias, 2013), han confirmado los escasos incentivos que tienen los partidos para diferenciarse ideológicamente, incrementándose el empleo de los recursos que les brinda el ejercicio de gobierno, para favorecer estrategias de movilización de tipo clientelar.

Trabajos recientes sobre el proceso electoral celebrado en Jalisco en el año 2012 (Eufracio, 2014), muestran empíricamente que más allá del marco regulatorio de las elecciones, los partidos suelen utilizar una diversidad de recursos que dependen más de su capacidad de acción colectiva, a través del despliegue de diversas estrategias para el posicionamiento y movilización de apoyo social en favor de sus candidatos.

En este sentido, más allá de la escrupulosa transparencia que prevalece en torno a la instalación de casillas, el desempeño de los funcionarios de casilla, el ambiente al interior de las casillas durante el desarrollo de la votación, el cómputo de votos y los procedimientos de cierre formal de la jornada electoral, fuera del ámbito de las casillas comienzan a llamar la atención otros “procesos que de alguna u otra manera tendrían influencia sobre los derroteros que tomaría la elección” (Eufracio, 2014, p. 87).

Lo anterior se refiere a estrategias concretas que los partidos políticos desarrollaron durante la jornada para vigilar el proceso, por un lado, o para intentar movilizar a las personas, por el otro. Prácticamente todos los partidos (en especial aquellos que marcaban la competencia) en los distintos niveles, tenían personas encargadas de recorrer determinadas calles, colonias y barrios (tanto dentro de Guadalajara como en municipios fuera de la metrópoli), con el fin de observar y denunciar cualquier anomalía proveniente de los contrincantes.

Así, a las ya conocidas prácticas de acarreo de votantes y el despliegue de las múltiples estrategias de vigilancia desplegadas por los partidos políticos, que convirtieron a los llamados “caza mapaches” en personajes socialmente reconocidos durante las elecciones (Eufracio, 2014), ya desde ahora valdría la pena reflexionar sobre el impacto que está teniendo entre los ciudadanos electores la mayor

accesibilidad y empleo de la tecnología ofrecida a través de los llamados *Smartphones*, y que definitivamente marcará un enorme desafío para hacer respetar el voto individual, libre y secreto.

A manera de conclusión

Si nos atenemos a los resultados arrojados por la última encuesta del Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos (2014), que reveló la altísima disposición que parecen tener los ciudadanos para ejercer su derecho a votar, en la entidad pareciera que la cuestión crítica en materia de elecciones no se encuentra en la cantidad de participación ciudadana que se reflejará en las urnas, sino más bien en la calidad con la que los ciudadanos emitirán su voto el próximo 7 de junio.

Las condiciones de pobreza y carencia que lamentablemente padecen la mayoría de la población en la entidad, tanto en zonas urbanas como rurales, constituye un auténtico caldo de cultivo para que las prácticas clientelares prevalezcan y se actualicen bajo formas y prácticas sociales más sofisticadas, a partir de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de comunicación.

Este brevísimo vistazo a las condiciones y el papel de la transparencia frente a los procesos electorales nos permiten concluir junto con Peschard, que:

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 (2009, p. 67).

Roberto

Arias de la Mora

Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara. Sus temas de estudio e investigación son los procesos de cambio político en Jalisco, políticas públicas y campo judicial.

Referencias

- Arias de la Mora, R. (2013). *Democracia y gestión pública municipal*. México: INAP-El Colegio de Jalisco.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. (1981) *Diccionario de Política*. México: siglo XXI editores.
- Carrion, M. y Orazio B. (2009). “Ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto: realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en el Ecuador”. En: *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. Argentina: CIPPEC-GDN.
- Downs, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Trad. por Adolfo Martín Merino. España: Aguilar.
- Eufracio J., Jorge F. (2014). “El proceso electoral de 2012: la regla y la práctica”. En Arellano Ríos, Alberto (coordinador). *Jalisco en la transición política*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Jalisco Cómo Vamos (2014). *Encuesta de percepción ciudadana ¿Cómo nos vemos los tapatíos?* Guadalajara: Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida.
- Lüders, R. y Rubio, L. (Coord.) (1999) *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. Miguel Ángel Porrúa- CIDAC- CINDE. México.
- Peschard, J. (2009). *Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Przeworski, A. (1999). “On the design of the State: a principal-agent perspectiva”. En Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (editores). *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____ (1995). *Democracia y Mercado*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Tapia Muro, Cristina (2012). *¿Quiénes son los clientes? Análisis de la dinámica clientelar en México*. Tesis de grado.