



Fiscalización y transparencia en los partidos políticos: herramientas para la consolidación democrática

Mario Alberto Ramos González

*Consejero del Instituto Electoral y de
Participación Ciudadana de Jalisco*

Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, México ha transitado paulatinamente de un régimen autoritario a uno democrático; dicha transición ha sido posible (entre otros elementos) por las sucesivas reformas político electorales que permiten que actualmente tengamos un sistema electoral más confiable.

En este sentido, Irma Méndez (2006) una vez analizada la evolución de la competencia electoral a la luz de las reformas de las últimas tres décadas en México, concluye que el núcleo de la transición a la democracia se encuentra en las elecciones celebradas a partir de 1990, y que son las de 1997 las que marcan el fin de esta transición, y las presidenciales del año 2000 el inicio de la consolidación.

Así, los cambios en el régimen, se han enfocado principalmente en mejorar las elecciones de los representantes populares, logrando con ello incrementar la confianza de los ciudadanos en los procedimientos electorales; confianza que deriva del respeto al voto y también, de la incesante aspiración de lograr aumentar la equidad en las contiendas.

Si revisamos los diferentes estudios y encuestas, respecto de la confianza en las instituciones, veremos que el otrora Instituto Federal Electoral (ahora Nacional Electoral) ha ostentado los niveles más altos, respecto de otras instituciones: de 2005 a 2007 dos terceras partes de los mexicanos confiaban en el IFE. Si bien, a partir de ese último año mostró una tendencia a la baja, se mantuvo entre las más confiables junto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Ortega, R. Somuano, M. 2014).

A pesar de lo anterior, resulta importante no caer en lo que se conoce como la *falacia electoralista*, esto es, considerar que por desarrollar elecciones libres y creíbles, se tendrá una acción política receptiva de las demandas ciudadanas, respetuosa de derechos cívicos, de la igualdad política y con responsabilidad pública (Ibarra, J., retomando a Karl. T. y Schmitter. P., 2010. p. 22).

Aun con la citada precaución epistemológica, resulta innegable el avance del país en términos del fortalecimiento del sistema electoral; sin embargo nos encontramos en un contexto en el que a pesar de que los resultados de los comicios son creíbles y respetados, existe un evidente distanciamiento, e incluso 'ruptura' entre los ciudadanos, su vida cotidiana, sus problemas y las instituciones políticas del país.

Una detenida revisión de documentos que estudian la cultura política y la percepción ciudadana, muestra que los mexicanos consideran que a los políticos (funcionarios, gobernantes) les preocupa o importa poco -o nada- lo que piensa la gente común sobre los asuntos públicos; tal percepción ha sido compartida por aproximadamente un 25% de los ciudadanos en 2000, más del 50% en 2001 y 2003, y hasta más de 70% en 2012 (Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, 2003, 2005, 2008, 2012).

Como lo menciona Cortés Guardado (2005, p. 184), los datos son abrumadores: la mayoría de los mexicanos supone que a los funcionarios no les interesa lo que ellos puedan pensar, y la lejanía del gobierno es más que evidente. La corrupción, la falta de rendición de cuentas, el nepotismo, el partidismo y la ausencia de compromisos claros con el interés general, han sido rasgos permanentes de los gobiernos y los políticos.

Es en este contexto en que cobra gran relevancia reflexionar en torno a otro de los subsistemas que componen el sistema político: el de los partidos ¹.

Si asumimos que en las concepciones de la democracia moderna los partidos políticos son considerados elementos *sine qua non*², resulta sumamente grave el panorama que acabamos de describir, ya que son estos institutos de donde emanan los candidatos a puestos de elección popular³, además de que son la conexión entre la sociedad civil y la sociedad política. Estamos frente a lo que podríamos llamar una crisis de confianza y evaluación de los partidos en México, al grado de que más de un tercio de los mexicanos los consideran poco o nada necesarios para que nuestro país mejore (Encup 2012).

¹ Junto con el sistema de gobierno, el electoral y el cultural, conforma lo que se conoce como sistema político.

² Baste mencionar las frases: "Sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia es posible sin partidos políticos" (Sartori, G., 2007, p. 43: citando a Kelsen). "Los partidos aparecen como elementos indispensables de la democracia. Es casi imposible concebir una democracia sin partidos" (Touraine, A., 2000, p. 139)

³ Con la debida aclaración de que la reforma político electoral de 2014 permite las candidaturas independientes.

Por lo anterior, este artículo pretende reflexionar en torno a los puntos claves respecto de las implicaciones que sobre los partidos políticos y su accionar, pueden tener las reformas aprobadas el año pasado en materia electoral (particularmente respecto de la fiscalización del gasto de éstos) y de transparencia; partiendo de la premisa de que estas reformas pueden jugar un papel trascendental en la aplicación de herramientas de control ciudadano sobre el manejo y uso que se le da al recurso público destinado a las instituciones.

Veamos, este proceso electoral 2014-2015 nos encuentra un año después de que el H. Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia de transparencia, en la cual se incluyó a los partidos políticos como sujetos obligados directos respecto de la normatividad en la materia; es decir, toda la información que éstos posean tiene el carácter de pública⁴, debiendo además documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, así como preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar a través de medios electrónicos, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos⁵.

Además, la reforma en materia político – electoral del 2014 también trajo consigo implicaciones directas para los partidos, una de ellas son los nuevos lineamientos, a través de los que serán fiscalizados sus gastos electorales, directamente por el Instituto Nacional Electoral, y ya no por los Institutos Electorales Locales (ahora Organismos Públicos Electorales Locales).

I. Los partidos políticos en democracia: funciones y financiamiento público

En democracia, los partidos políticos son instituciones en las que los ciudadanos se organizan voluntariamente, y que tienen como principales funciones: la postulación de candidatos a puestos de elección popular, el aseguramiento de autoridades democráticamente legitimadas, así como la conexión entre la sociedad civil y la sociedad política.

En cualquier Estado democrático, la presencia de los partidos políticos resulta inevitable; según Kelsen, para lograr un impacto real en los asuntos públicos y para buscar una posición de autoridad, es indispensable crear alianzas con otros individuos, hecho que marca el inicio de la formación de una agrupación política (Jusidman. 2014. p. 23).

El sistema de partidos agrega y canaliza los votos de la población, “los electores se expresarían en el vacío y crearían en el vacío si faltase el marco de referencia y de alternativas propuesto por los partidos” (Sartori, G. 2007, p. 44). Además, estos institutos según Jorge Carpizo, moldean y caracterizan el proceso gubernamental, haciéndolos indispensables en la democracia.

En consecuencia, se explica que en nuestro país estos institutos sean definidos como ‘entidades de interés público’ por la legislación⁶; al cumplir funciones de Derecho público, como órganos de los que surgen los individuos que encarnan las instituciones del Estado, no se trata de agrupaciones privadas, además de que se regula su actividad en la parte orgánica de la Constitución, asignándoles funciones que rebasan la acción meramente electoral (Andrade, E. 2001. p. 153).

⁴ Habiendo excepciones para su reserva temporal por razones de interés público y seguridad nacional, así como por tratarse de datos personales.

⁵ Contenido del Artículo 6º Constitucional, en su Apartado A, Fracciones I, IV y V.

⁶ Artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El financiamiento público a los partidos en México, que se instaura a partir de la reforma política de 1977, tuvo como primer objetivo dotarlos de forma equitativa, de recursos que les permitieran contar con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto. Este financiamiento que les otorga Estado, en la actualidad busca nivelar las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas, que los partidos obtengan mayor independencia en su actuación legislativa y de gobierno, y sentar las bases para que éstos ejerzan con más eficacia sus funciones (Andrade, E. 2001. p. 188).

En la actualidad, el financiamiento público a los partidos políticos es una medida poco popular debido a la desconfianza y el desprestigio que los ciudadanos depositan en los partidos políticos, pero sobre todo, en la falta de resultados durante sus gestiones gubernamentales. Se cuestiona reiteradamente la pertinencia de erogar recursos públicos para el sostenimiento de los partidos, dicho reclamo cobra relevancia en un contexto de limitaciones presupuestales en otros rubros como la educación, la salud, la seguridad, entre otros.

No obstante que el uso honrado y correcto del financiamiento público a los partidos políticos y las enormes cantidades que a este fin se destinan sean cuestionados, es importante destacar que es preferible que los partidos se sostengan con el dinero público que con el dinero privado, pues ya de por sí, con financiamiento público (que por los cuantiosos recursos que se destinan a las campañas resulta insuficiente), sobran los compromisos que adquieren los candidatos con el sector privado a cambio de recibir apoyos económicos o en especie para hacer frente a las costosas campañas electorales. Por ello, considero que la solución no está en eliminar el financiamiento público, sino en fiscalizar y hacer transparente su ejercicio.

II. Partidos políticos y transparencia, a la luz de la reforma constitucional del 2014

En febrero de 2014 se promulgó y publicó en nuestro país la reforma constitucional en materia de transparencia; uno de los cambios sustanciales que trajo consigo fue la ampliación del catálogo de sujetos obligados en la materia, que incluyó a los partidos políticos en la fracción I del Apartado A, del artículo 6º constitucional.

Si partimos del supuesto de que el acceso a la información generada, administrada o en resguardo de estas entidades de interés público, es una condición para tener ciudadanos –y electores– plenamente informados y en posibilidad de participar democráticamente, la inclusión de los partidos como sujetos obligados directos⁷ en materia de transparencia, es sin duda un avance que favorecerá que los mexicanos cuenten con herramientas que les permitan potenciar el ejercicio de otros derechos, así como participar de lo público buscando impactar en las decisiones y resultados de la política.

Lo anterior nos acerca a un escenario en el que los ciudadanos, mediante el acceso a la información, puedan controlar a los partidos políticos a través de su vigilancia, así como de su permanente evaluación.

En este mismo sentido, otra virtud de la reforma es resolver el problema que presentaba la heterogeneidad de las disposiciones al respecto en los diferentes estados del país; mientras que en aproximadamente la mitad de las entidades, los partidos eran sujetos obligados directos, en la otra mitad eran indirectos. Mención especial merece Jalisco, ya que desde 2005⁸ los partidos están obligados a publicar información sin que medie solicitud, así como a contar con una unidad de transparencia para recibir y resolver solicitudes de información.

⁷ Se refiere a que responderán directamente a solicitudes de información (y no indirectamente a través del IFE - ahora INE -), manteniendo la obligación de difundir información sin que medie solicitud.

⁸ Desde la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, publicada en enero de 2005.

Ahora todas las legislaciones locales deberán prever las obligaciones en materia de transparencia para los partidos políticos. Al momento de escribir estas líneas, se encuentra en la Cámara de Diputados, el Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República, relativo a la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que incluye la obligación para los partidos de publicar, sin que medie solicitud, información general (la misma que todos los sujetos obligados), así como treinta rubros específicos, incluyendo entre otros:

- El padrón de afiliados y militantes,
- Los contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios,
- El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas,
- El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos directivos,
- El currículo de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular,
- El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios.

En resumen, cualquier ciudadano en cualquier entidad federativa podrá conocer la información que generen, administren o posean los partidos políticos sean nacionales o locales; podrá saber cómo y en qué gastan los recursos, cuánto ganan sus funcionarios, lo que gastan en viajes, sus padrones de proveedores, las resoluciones que dicte la autoridad electoral respecto de los informes de ingresos y gastos, entre otros aspectos.

Sería ingenuo pensar que la inclusión de estas obligaciones en la normatividad en México, los partidos serán transparentes en su totalidad; basta observar el ejemplo de Jalisco, donde en la evaluación que el órgano garante⁹ realizó en 2014 respecto del cumplimiento de los partidos en la publicación de la información que les ordena la Ley de

Transparencia, calificó con 73 sobre 100, a los 7 partidos en la entidad.¹⁰

Sin embargo, lo descrito en el párrafo anterior produce una sana competencia entre los partidos políticos, esto es, se genera un incentivo para que busquen ser premiados y no castigados por los ciudadanos en los comicios venideros, siendo los electores quienes (a través de la información) controlan a los partidos, y frente a un escenario en que la totalidad de estos últimos no cumplan con sus expectativas, iniciarán -como afirmaba Touraine (2000)- nuevas opciones políticas.

III. Fiscalización del gasto de los partidos políticos. Hacia un nuevo modelo

¿A qué nos referimos cuando hablamos de fiscalización del gasto de cualquier entidad pública?

Parafraseando la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, se trata de la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; es decir, se trata de la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos.

En palabras sencillas, un proceso de fiscalización tiene por finalidad comprobar que realmente se haya gastado correctamente lo presupuestado, sin desviar recursos a actividades que no corresponden a la función de la institución; se trata de la revisión de los documentos emitidos por los entes fiscalizables sobre el uso y manejo de recursos públicos, para controlar la gestión pública y sancionar a quienes hayan omitido el objetivo principal de esos recursos.

⁹ El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

¹⁰ Es preciso mencionar que el Partido del Trabajo y el Partido Nueva Alianza obtuvieron calificaciones de 22.5 y 21.18 respectivamente; y que el promedio de los partidos restantes (sin contar los dos anteriores): PRI, PRD, PAN, PVEM y Partido Movimiento Ciudadano hubiese sido de 93.4

En este sentido, la reforma electoral del año pasado en nuestro país trajo consigo cambios sustanciales en materia de fiscalización del gasto de los partidos políticos. Uno de los más importantes es que será el Instituto Nacional Electoral el que tenga la atribución de fiscalización los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto en los procesos electorales federales como locales.

Sin entrar al debate de las repercusiones que esto tiene para el federalismo mexicano, el hecho de que el órgano máximo en materia electoral del país: el Consejo General del INE, a través de su Comisión de Fiscalización (integrada por cinco consejeros electorales) sea responsable de la revisión de ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos, es sin duda un cambio que denota la preocupación del legislador porque esta actividad esté respaldada por un órgano (u organismos –en caso de delegación-) con las necesarias capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales para cumplir con eficiencia una función de tal importancia.

Por lo anterior el INE cuenta ahora con una Unidad Técnica de Fiscalización, encargada de recibir y revisar cada uno de los informes proporcionados por los partidos políticos; estos informes tanto de precampaña como de campaña deben ser entregados por cada precandidato y candidatos en todas las elecciones, lo que suma una cantidad de informes exorbitante¹¹.

Realizando una proyección de los informes de los precandidatos y candidatos, tendríamos cantidades como las que aparecen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Informes de fiscalización a partidos políticos. Proceso electoral federal y local 2015.

Elección	Cargos a elegir	Informes de fiscalización		
		Precampaña	Campaña	Total
Diputados federales	300	6,000	6,000	12,000
Gobernador	9	186	279	465
Diputados locales (MR)	387	7,960	9,848	17,808
Municipes	1,009	20,784	25,121	45,905
Total	1,705	34,930	41,248	76,178

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Con estos datos nos damos cuenta que la tarea de fiscalización de los recursos de precandidatos y candidatos para en este proceso electoral, no será sencillo para el INE, ya que debe dar seguimiento a cada uno de los informes para detectar irregularidades en el origen y destino de los recursos, en el plazo en que se desarrollen las campañas, contando con diez días para la revisión de la contabilidad y otros diez para la elaboración del dictamen y propuesta de resolución.

¹¹ Para más detalles, revisar los artículos 79 y 80 de la nueva Ley General de Partidos.

Además, estos informes y su revisión tienen una importancia vital para el resultado del proceso mismo; baste afirmar que después de realizados los informes se puede sancionar a los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular con: amonestación pública, multa de hasta cinco mil días de salario mínimo¹² y con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con su cancelación.

En este sentido, la fiscalización se convierte en herramienta para determinar responsabilidades y sanciones frente a supuestos de violación a la normatividad en la materia; es decir, regula las desviaciones normativas, adoptando medidas preventivas y correctivas.

¹² Vigente en el Distrito Federal.

Conclusiones

Como se dijo antes, los montos de financiamiento público a los partidos políticos son sumas cuantiosas de recursos destinados al mantenimiento de las condiciones que les permitan desempeñar sus funciones constitucionales. En este sentido, son imprescindibles la transparencia en el ejercicio y la inspección sobre el uso de los recursos, en función de su carácter público, ya que la reforma en la materia apunta a la consolidación de la vigilancia del ejercicio de los montos asignados a los partidos y pugna por su buen manejo, así como por sancionar las posibles inconsistencias.

Si pensamos en que los partidos son instituciones fundamentales en nuestro tránsito a la consolidación democrática, estaremos de acuerdo en que una efectiva transparencia en el uso de los recursos que éstos ejercen, así como una exhaustiva fiscalización de su gasto, son elementos indispensables para contrarrestar las evaluaciones negativas y falta de confianza de los ciudadanos en estos institutos.

En la medida en que la información de los partidos pueda ser consultada por los ciudadanos y sea confiable, oportuna, completa y veraz, y que el gasto que ejercen sea fiscalizado de forma estricta, las mexicanos podrán ejercer control sobre los mismos y participar de manera informada en la vida política del país.



**Mario Alberto
Ramos González**

Politólogo y Maestro en Comunicación por la Universidad de Guadalajara y candidato a doctor en Cooperación y Bienestar Social por la Universidad de Oviedo Asturias. Sus temas de estudio van desde partidos políticos y campañas electorales, hasta periodismo y redes sociales.

Referencias

- Andrade Sánchez, E. (2001). Introducción a la Ciencia Política. México: Oxford.
- Cortés Guardado, M. A. (2005) Virtudes cívicas, identidad y cultura política en México. México: Universidad de Guadalajara.
- Jusidman, C. (2014). Transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en México. México: Mc Editores.
- Ibarra, J. (2010). Argumentación Jurídica de la Democracia en México 1997-2010. El debate actual en el foro judicial. Alicante: tesis doctoral.
- Méndez de Hoyos, I. (2006) Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003. México: Gedisa.
- Ortega, R. y Somuano, M. (2014). Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral. México: Colegio de Jalisco.
- Sartori, G. (2007). Elementos de teoría política. España: Alianza Editorial.
- Secretaría de Gobernación. Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Años: 2001, 2003, 2005, 2008, 2012.
- Touraine, Alan. (2000) ¿Qué es la democracia? México: FCE.

Normatividad consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015)
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda; relativo a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014)
- Ley General de Partidos Políticos. (2014)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2009)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2013)