



transparencia

2004 Semana Nacional

147

MESA 6

“TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA Y POLÍTICA”

Moderador:

Ricardo Becerra Laguna, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI.

Ponentes:

Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Jacqueline Peschard, Universidad Nacional Autónoma de México.

Francisco Valdés Ugalde, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Alonso Lujambio Irazábal, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Moderador: Ricardo Becerra Laguna, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Sin duda, creo ésta es una de las mesas más mercuriales de la Semana Nacional de Transparencia. Debo decirlo así porque cuando diseñábamos o cuando discutíamos el formato, los eventos, las mesas de la Semana Nacional, siempre, una y otra vez, nos caía como una losa el tema de la transparencia y la política, sin duda uno de los asuntos que han determinado la vida pública de México en los últimos años y particularmente en los últimos meses.

Así que no podíamos dejar de abordar este tema. ¿Qué pasa con la política?, ¿qué pasa con la rendición de cuentas de los políticos y de sus organizaciones?, ¿qué pasa en ese ámbito que no queda siempre del todo claro a cuál de los terrenos público o privado, gira, pertenece y se desenvuelve?

Hemos invitado, como ustedes lo han notado ya, quizás a las personalidades más solventes en esta materia en nuestro país, no solamente por sus currículos, sino por lo que han hecho y por lo que están haciendo.

Como ustedes saben, estas mesas se desarrollan a partir de la introducción o la exposición de nuestro ponente central, en este caso el doctor Luis Carlos Ugalde. Habrá una presentación, reacción, comentarios de los otros comentaristas aquí presentes, y luego ustedes podrán participar a través de papeletas que se pondrán a su disposición a lo largo de la conversación y del debate.

Le cedemos la palabra a Luis Carlos Ugalde.

Ponente: Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Yo inicialmente quiero decirles que me siento muy distinguido de ser parte de este primer festejo, que es un festejo que le ha dado mucho a México en su corta existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información, es una de esas reformas estructurales y un diseño innovador que en poco tiempo ha empezado a dar frutos.

Quiero agradecer a María Marván, por la invitación y a los Comisionados del IFAI por la gentileza de tenerme con ustedes esta tarde.

Creo que la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la creación del IFAI marca una secuencia adicional en el proceso largo de construcción y consolidación de la democracia en México.

Cuando se habla de la transición democrática en México, con frecuencia se hace alusión casi exclusivamente a las reformas electorales que permitieron la transparencia electoral. Pero me parece que esta secuencia de reformas de segunda generación, justamente lo que permiten es que esos gobernantes que ya fueron electos gracias a la transparencia electoral, sean, además, gobernantes que rindan cuentas de sus actos.

Uno de los hechos que hemos notado en los últimos años, es que la transparencia electoral que facilita la elección democrática de gobernantes, no necesariamente significa que rindan cuentas de sus actos. Y por lo tanto lo que hace el IFAI, por ejemplo, de facilitar el acceso a la información pública gubernamental, es un mecanismo complementario de la transparencia electoral que le permitió al IFE, hace varios años, contar con elecciones creíbles y confiables.

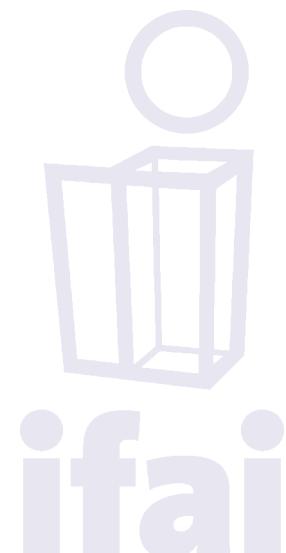
Por eso digo que el IFAI, el IFE y el IFAI en ese sentido podrían ser consideradas instituciones hermanas o primas, porque finalmente están promoviendo la transparencia para elegir gobernantes y después para que esos gobernantes rindan cuentas de sus actos.

En esta ocasión quisiera hablar de tres temas.

El primero es el vínculo global entre democracia y transparencia; el segundo es el tema particular de la transparencia electoral y la transparencia de partidos, y finalmente una reflexión sobre desafíos en estas dos materias para el futuro.

Creo que la relación entre democracia y transparencia son relaciones de vinculación mutua.

Como acabo de comentar, un gobierno democráticamente electo, no necesariamente es un gobierno que rinda plena cuenta de sus actos.



transparencia

2004 Semana Nacional

149

La tarea democrática sugiere que los gobiernos que son electos democráticamente mediante elecciones periódicas, de alguna manera tienen los incentivos para rendir cuentas de sus actos, a fin de contar con el apoyo popular, pero en la práctica sabemos que esto no necesariamente sucede de manera constante.

Por lo tanto, la transparencia es justamente ese vínculo que permite que un gobierno electo democráticamente pueda en su vida cotidiana y en superación regular, rendir cuentas de sus actos.

Una condición necesaria para que la rendición de cuentas se de entre períodos electorales, es justamente que haya acceso a la información pública de los gobiernos.

Y esta democracia electoral, primero, y la transparencia y acceso a la información, creo yo, que estimulan la participación ciudadana.

En México en los últimos meses y años hemos notado una alerta preocupante, no sabemos si es una tendencia o es un hecho aislado de niveles de participación más bajos. Y eso probablemente pueda combatirse de diversas maneras. Pero una de ellas, sin lugar a dudas, es que los electores puedan notar en su actividad cotidiana, que el voto se traduce en obras de gobierno, se traduce en un manejo eficiente de los recursos y, me parece, que la transparencia puede contribuir a elevar la participación de los ciudadanos.

Asimismo la transparencia de los partidos y la transparencia en general pueden contribuir a elevar los niveles de competitividad política.

Cuando los partidos pueden competir y señalar logros y señalar errores de los adversarios, eso se convierte en elecciones que facilitan que los ciudadanos cuenten con información adicional sobre el récord y sobre lo que han hecho todos los que están en la contienda y me parece que es un asunto que puede facilitar y aumentar los niveles de competencia política.

Pero en el caso del Instituto Federal Electoral y en el caso del Sistema de Partidos, un tema muy relevante tiene que ver sobre la transparencia electoral y sobre la transparencia en los partidos políticos.

Déjenme decir que la transparencia electoral puede girar en torno a tres ejes: el primero es la información pública sobre la organización electoral, el segundo es la creación, mantenimiento y actualización de un padrón electoral que en el caso de México fue un factor muy importante para crear confianza en el sistema electoral y la transparencia que ha existido y el escrutinio público sobre ese factor electoral han sido factores decisivos para la confianza en el sistema electoral, y finalmente la supervisión de los partidos políticos por parte del Instituto Federal Electoral.

Y déjenme comentar inicialmente el asunto principal que orientó el nacimiento del Instituto Federal Electoral hace más de una década y que giraba en torno a un propósito fundamental, que era combatir el fraude electoral.

A principios de los años 90's justamente ese era el propósito, el lograr confianza en la emisión y en el conteo de los votos. Ahora esa distancia da la impresión de que esto que ya no es una preocupación, lo era y era el principio fundamental. Y justamente para combatir esa desconfianza en la capacidad de emitir un sufragio, que ese sufragio se contara y que ese cuento se transformara en curules y en legisladores electos llevó a un esfuerzo de transparencia importante por parte del IFE.

Creo yo que el IFE en el ámbito electoral fue pionero y ha sido pionero en México en materia de transparencia, mucho antes de que la discusión, el término, arribara a nuestro país. Y, por lo tanto, el escepticismo en la década de los 80's que era enorme, no imaginaba que pocos años después pudieramos contar con un sistema transparente.

Déjenme darles algunos ejemplos sobre este tema en materia de organización de elecciones. Hay un catálogo amplio, conocido, que aquí Jacqueline Peschard y Alonso Lujambio conocen muy bien, de más de 280 pasos que tiene que llevar a cabo la autoridad electoral de aquí al 2006, por ejemplo, para llevar a cabo la organización de las elecciones.

Todos estos pasos, por cierto, son conocidos, casi todos ellos están a nivel del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o todos ellos son conocidos, monitoreados, escrutados por los partidos políticos. Muchos de estos actos de autoridad son impugnables ante el Tribunal Electoral del

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Poder Judicial de la Federación, todos estos pasos son conocidos por los medios de comunicación, todos estos pasos son conocidos por los funcionarios de casilla que actuaron en el 2003; por cierto, más de 400 mil mexicanos participaron en la organización de las elecciones, por lo cual, yo diría que el tema de la organización de las elecciones, donde el IFE tiene una amplia experiencia, la transparencia, el acceso a la información, la capacidad de escrutar cada uno de estos pasos, ha sido fundamental para lograr la confianza de los mexicanos en ese proceso.

Este es quizá uno de los ejemplos más acabados en México, en donde la transparencia y el acceso a la información logran un fin muy particular que es la confianza y a través de la experiencia acumulada esa confianza ha ido creando una cultura profesional y muy eficaz para organizar elecciones.

Un segundo pilar de la confianza en la organización de las elecciones lo ha sido el Padrón Electoral. El Padrón Electoral, como ustedes saben, fue construido justamente para garantizar eso. Se cuenta hoy con una credencial para votar con fotografía; pocos países en el mundo tienen este mecanismo. Todos los partidos participan en comisiones de vigilancia en cada uno de los 300 distritos del país. El Padrón Electoral es sujeto a auditorías especiales con cierta regularidad. Todos los partidos políticos reciben los listados nominales para que puedan revisar la inclusión o exclusión de los votantes y por lo tanto, creo yo, que el padrón es hoy nuevamente otro de los ejercicios en donde se han destinado recursos cuantiosos justamente para contar con un padrón confiable.

Ahora paso, habiendo hablado del tema de la transparencia en la organización electoral, a hablar de un tema que es el tema de la transparencia en los partidos políticos.

Yo tengo la impresión de que cuando el IFE surge a principios de los años '90s, surge como primer mandato el organizar las elecciones confiables y combatir la cultura del fraude electoral. Y con la reforma de 1996 que da surgimiento a la última generación del IFE, creo que el tema primero del financiamiento y la fiscalización de los partidos, y aquí Alonso Lujambio fue pionero en justamente abrir brecha en lo que se ha construido sobre el tema de la fiscalización, surge una etapa de financiamiento público a los partidos y se acompaña de la construcción de un sistema de fiscalización.

Y ahora quisiera hablarles de lo que considero debe ser una etapa adicional, que es el tema de la transparencia en los partidos políticos.

Decir por qué la transparencia es indispensable en los partidos parece una obviedad, son definidas como entidades de interés público, son financiadas de manera importante por los mexicanos, sus actividades son estratégicas para el desarrollo democráticos del país, a nivel de ley, a nivel constitucional están obligados a ser parte de un proceso de fiscalización.

¿Qué es lo que sucede hoy? Por ley los partidos deben presentar informes anuales, informes de gastos de campaña ante el IFE.

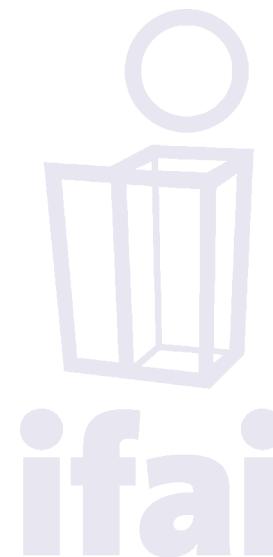
El IFE ha desarrollado y a partir de 1996 es importante destacarlo, se construyó un sistema exhaustivo, un sistema muy profesional, un sistema que empezó a enfrentar –como es normal– una serie de conflictos, controversias, era un sistema en construcción.

Creo que México es hoy uno de los países donde la autoridad electoral cuenta con un sistema completo e importante, aunque quisieramos que fuera aún más eficaz, pero en términos comparativos creo que se ha construido una base muy sólida para ello pero el hecho, en mi opinión, es que es un sistema de fiscalización, que como cualquier sistema de fiscalización es un sistema *ex post*, que básicamente recae en la capacidad del IFE para poder detectar irregularidades a partir de la presentación de información por parte de los partidos políticos.

Y creo que un sistema eficaz de rendición de cuentas debe no solamente contar con la parte proactiva de la autoridad que pide cuentas, sino sobre todo con la fase preventiva, obligatoria, sin que medie petición de parte del actor, en este caso el partido político que esté sujeto a la obligación de publicar y de transparentar sus actividades.

Cuando se discutía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, hace 2 ó 3 años, como ustedes saben, los partidos políticos no formaron parte de los sujetos obligados.

Las razones, las discusiones son diversas, pero al hecho de al no ser parte, al no ser sujetos obligados, el IFE recibió el mandato de ser el canal a través de los cuales los partidos deberían de rendir cuentas a la sociedad.



150

transparencia

2004 Semana Nacional

151

Y efectivamente, hoy a través del Reglamento de Transparencia del IFE y de otras instancias nosotros publicamos sin que medie petición de parte, diversa información, como por ejemplo, los informes anuales que presentan los partidos políticos, dictámenes y resoluciones del Consejo General, diversas resoluciones del Tribunal electoral sobre inconformidades, aportaciones de militantes.

Esto es algo que el Consejo del IFE anterior empezó a hacer y que se hace de una manera cotidiana.

Sin embargo, fuera de información como la que acabo de mencionar, los partidos en México no están obligados a hacerlo.

Ya hay actualmente algunas voces y en particular el propio Congreso de la Unión mediante un proyecto de reforma electoral que tiene ahora un predictamen en donde se da un paso muy importante porque se incluye o se propone incluir a nivel del COFIPRE una serie de obligaciones de los partidos de transparencia, muy de la mano de las obligaciones que tienen los sujetos obligados actualmente, entre ellas la cuestión de su normatividad interna, su estructura orgánica, las remuneraciones de los dirigentes, miembros y personal administrativo.

Hoy en día esa información no es pública, incluso en ocasiones tampoco para la autoridad electoral, y me parece que es fundamental que pudiera ser así.

También en esta iniciativa se propone información sobre contrataciones, bienes adquiridos, servicios contratados, resultados de las auditorias que realiza el IFE, información sobre el presupuesto asignado, informes sobre su ejecución, procedimientos internos de afiliación, integración, renovación de órganos directivos, etcétera.

Esto que es hoy una realidad a nivel de los sujetos obligados y de los poderes de la unión, no lo es en el caso de los partidos políticos y me parece que la propuesta del Congreso de la Unión es muy alentadora para que haya condiciones de transparencia equitativas entre los partidos, como ya lo tienen los sujetos obligados.

Creo yo –y con esto concluyo– el IFE tiene un mandato a nivel de ley que es contribuir a fortalecer el régimen de partidos políticos.

Y cuando uno reflexiona ¿qué quiere decir con contribuir a fortalecer el régimen de partidos políticos?, y por lo tanto la democracia del país, uno puede pensar muchas cosas.

Quizá durante la década los 90's una manera de fortalecer el régimen de partidos fue justamente a través de la creación de un sistema de financiamiento públicos que generó equidad y estimuló el pluralismo.

Hoy creo que el fortalecimiento de los partidos políticos pasa por diversos caminos pero uno de ellos es la transparencia de los propios partidos.

¿Por qué? Porque partidos políticos más transparentes son partidos políticos más inmunes frente a la corrupción. Porque creo que partidos políticos más transparentes son inmunes frente a intereses privados. Porque partidos políticos más transparentes son partidos políticos más confiables, porque, creo yo, que partidos políticos más transparentes tendrán más confianza de la sociedad que sabrá cómo ejercen el financiamiento que todos los mexicanos les dan.

En suma, creo yo que la transparencia es uno de los mejores instrumentos que hay hoy para que los partidos políticos se fortalezcan y para que recuperen la confianza de la sociedad.

Ponente: Jacqueline Peschard Marisca, Universidad Nacional Autónoma de México.

Quiero agradecer a María Marván y a Ricardo Becerra la posibilidad de estar aquí, en esta Semana de la Transparencia.

El tema de la transparencia y la política creo que es fundamental para verlo en una perspectiva de afianzamiento y profundización de la democracia.

¿Por qué la transparencia es un valor que puede ser clave para la profundización de la democracia en México?

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Creo que hay que verlo a partir de dos grandes puntos y/o dos grandes objetivos que tiene la transparencia. Uno es fortalecer la constitución de la ciudadanía en el sentido estricto de sujetos activos, de sujetos responsables de su quehacer público, es decir, es contribuir a la construcción de la ciudadanía.

Y el otro objetivo que tiene la transparencia es desde luego el de fortalecer a las instituciones políticas a partir justamente de una mejor rendición de cuentas; rendición de cuentas que le permite a estas instituciones tener una mejor relación, mejor comunicación con la ciudadanía, que es la que de alguna manera recibe los beneficios de los servicios de las instituciones políticas.

Hablar de transparencia y política y centrarnos en el asunto de los partidos políticos, me parece que nos enfrenta a una gran paradoja y es a esa paradoja a la que quisiera referirme.

Siete años antes de que se promulgara la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la que está cumpliendo un año de haber entrado en vigor, ya los partidos políticos bajó el amparo o la reglamentación del COFIPPE estaban obligados a rendir cuentas puntuales de manera permanente de sus gastos, de sus ingresos y a ser auditados permanentemente por la autoridad electoral. Es decir, llevan una ventaja en términos de este estar sujetos a una reglamentación que los hacía ser scrutables por parte de la ciudadanía.

A pesar de esa ventaja, yo diría que a un año de entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información lo que encontramos es que muchas instituciones públicas, instituciones políticas han logrado avanzar más de lo que han avanzado los partidos políticos en términos de esa apertura, de esa transparencia hacia la sociedad de lo que son todas sus operaciones internas, no solamente lo que tiene que ver con el manejo de los recursos públicos, sino lo que tiene que ver con todas las decisiones, todo el proceso de decisiones que hay dentro de los partidos políticos, que tiene que ver con el nombramiento de sus dirigentes, de que manera se distribuye dentro de los distintos niveles e instancias de los partidos políticos, el financiamiento que reciben de parte del Instituto Federal Electoral y de los distintos estatales electorales.

Entonces, hay muchos terrenos, como ya lo había dicho el doctor Ugalde, sobre el cual los partidos han avanzado poco, a pesar de ese ya largo entrenamiento de siete años en cuanto a estar sujetos al COFIPPE, en términos de la rendición de cuentas.

Entonces, a pesar de que los partidos políticos han tenido este entrenamiento en un ejercicio de cultura de la transparencia, entonces en la actualidad persisten enormes resistencias de parte de los partidos para abrirse al escrutinio público, como ya lo señalé.

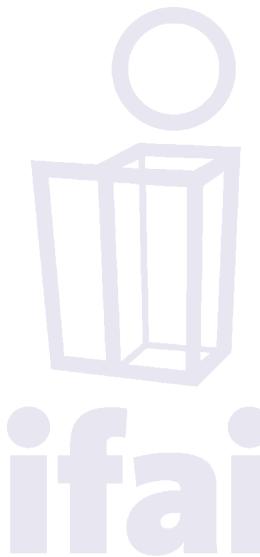
Ustedes saben que esta renuencia de los partidos políticos a ser vigilados de manera muy clara y a ser obligados a rendir cuentas sobre la operación interna, llevó a que los partidos políticos a finales del 2002 se pusieran de acuerdo sobre una iniciativa de ley para limitar las atribuciones de la autoridad electoral en términos de su capacidad de incidencia sobre los procesos internos de los partidos políticos, es decir, esto hablaba ya de que había un consenso entre los partidos políticos, frente a un rechazo a una mayor intervención de parte de la autoridad electoral, en la vigilancia de sus procedimientos internos.

Me voy a referir muy rápidamente a esto que yo llamo la paradoja de los partidos políticos.

Desde 1993, el COFIPPE ya establecía, fíjense, antes de 1996, que los partidos estaban obligados a rendir cuentas, informes, sobre sus gastos de campaña. Sin embargo, el IFE tenía pocas atribuciones para hacer una vigilancia efectiva de las finanzas de los partidos.

No fue entonces, sino hasta la reforma de 1996, como ya señaló el Consejero Presidente del IFE, que como ya sabemos, el propósito central fue dotar al proceso electoral de condiciones de competencia efectiva, y esto llevó a que la ley contemplara una forma de financiamiento público dominante para asegurar que hubiera una distribución de recursos entre todos los partidos y hubiera condiciones equitativas para la participación electoral.

Este financiamiento público llevó como consecuencia a que se estableciera en el COFIPPE una forma de fiscalización que ha sido una forma, digamos, una normatividad muy precisa, en el sentido de que ha dotado al IFE de una capacidad de fiscalización y de auditoría permanente sobre los partidos políticos.



transparencia

2004

Semana Nacional

153

Creo yo que para impulsar la transparencia es clave el tipo de normatividad existente, es decir, el marco legal es clave para saber si se va a poder caminar en una dirección de mayor transparencia, mayor rendición de cuentas.

Estoy convencida de que la reforma del 96 fue clave en este sentido, en lo que toca a los partidos políticos y voy a decir porqué.

Yo encuentro cuatro puntos de la legislación electoral que fueron claves para impulsar la transparencia en los partidos.

Primero la obligación de los partidos a que anualmente presenten un informe sobre sus ingresos y sus gastos y que cuando hay proceso electoral, lo hagan sobre la administración de sus recursos de campaña.

Dos, una autoridad electoral que tiene facultades plenas de auditoría sobre los partidos políticos, no solamente en la ocasión de la presentación de sus informes anuales o de campaña, sino en cada momento en el que la autoridad pueda encontrar algún tipo de elementos que le permitan suponer que puede haber un mal manejo dentro de los partidos, puede desplegar una auditoría.

Un tercer punto es que los partidos políticos están obligados, por ley, a no tener ingresos secretos o ingresos anónimos, esto ha sido un elemento que ha colaborado enormemente hacia la transparencia de lo que son los donantes, de lo que son aquellos privados que dan recursos a los partidos políticos.

Y uno cuarto, que me parece también fundamental, es que la propia ley contempla que los partidos pueden hacer una especie de autofiscalización, es decir, un partido puede a través de la observación de su adversario, plantear ante el Instituto Federal Electoral si tiene algunas dudas, si tiene alguna información sobre lo que está haciendo el adversario para impulsar una investigación sobre la administración de los recursos de los partidos. De hecho así surgieron las investigaciones sobre los famosos casos de Amigos de Fox y del PEMEX Gate, así llamado popularmente.

Sin embargo una adecuada normatividad no es suficiente para proyectar un ejercicio de rendición de cuentas, ¿y por qué? Porque las normas van contemplando ciertas circunstancias, pero el desarrollo de la vida política

siempre va planteando nuevos retos, nuevos desafíos y la ley es difícil que se esté reformando constantemente.

Entonces son muy importantes las facultades de regulación que tenga una autoridad o en el caso el Tribunal Electoral, las facultades que tiene como órgano jurisdiccional para a través de sus resoluciones ir impulsando ciertas medidas adicionales para poder vigilar de manera muy clara la administración de los recursos de los partidos políticos.

En este sentido, por ejemplo, les doy un ejemplo rápido en cada uno de los casos. La facultad reglamentaria del IFE permitió que en el 2002 la Comisión de Fiscalización del IFE planteara el abrir, el difundir de manera muy clara cuáles eran los nombres de los aportantes, de los donadores a los partidos políticos, porque si bien la ley dice que no hay donaciones anónimas, la ley no dice que éstas tengan que publicitarse, fue una decisión del Consejo General del IFE el abrirlos para impulsar de nueva cuenta esta transparencia con la que los mexicanos estamos realmente comprometidos.

Y, desde luego, lo que el Tribunal Electoral hizo en relación a Amigos de Fox, cuando se vio que el IFE tenía obstáculos para poder remontar el secreto fiscal y el secreto bancario, gracias a la resolución, a la sentencia del Tribunal Electoral, que planteaba que el IFE era una especie de autoridad hacendaria y que entonces podía remontar ese secreto fiscal y bancario, para tener acceso a la documentación, a las cuentas bancarias de aquellos privados que no por privados sino por haber sido aportantes a partidos políticos, había la necesidad de desplegar, de abrir esas cuentas para la vigilancia de la autoridad.

Esta posibilidad de tener una adecuada normatividad y además facultas a las autoridades para que puedan ir impulsando un proceso de mayor transparencia, explica por qué México ocupa el primer lugar en el índice de integridad pública, en lo que corresponde a procesos políticos y electorales.

Ustedes saben que en Washington hay un Centro de Integridad Pública que ha elaborado un índice para medir la integridad de las distintas dependencias públicas. Ha hecho en abril de este año un reporte e integridad pública que abarca 25 países de distintos lados del mundo, en donde están desde Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Italia, hasta países de Asia, países de

África, de América Latina y México ocupa el primer lugar en términos de integridad pública en lo que tiene que ver con procesos políticos y electorales.

¿Qué es lo que mide esta integridad pública? Lo que mide es una adecuada reglamentación que permita no solamente que haya una autoridad que puede cumplir con el objetivo que tiene, que es organizar elecciones limpias, transparentes, confiables, sino además que sea una autoridad transparente para el escrutinio público. Y además siendo procesos político-electORALES, que asegure que los partidos políticos están también siendo objeto de la vigilancia de la autoridad y, por supuesto, de la ciudadanía.

Lo que encontró este reporte de los 25 países que revisó, es que en 10 de los 25 países estudiados las finanzas de los partidos son secretas. En 14 de los 25 países se permiten aportaciones de corporaciones mercantiles. En 17 de los 25 no existen limitaciones a los gastos de los partidos. En 13 de los 25 analizados, la autoridad nunca ha impuesto una sanción a un partido por violar leyes de financiamiento público.

Cuando vemos el caso mexicano vemos que todos estos elementos que contempla el reporte de integridad pública, sí han sido cubiertos de parte de la reglamentación y además de las acciones que han hecho las distintas autoridades, la administrativa y la jurisdiccional, en esta materia.

La paradoja es que ocupando este lugar México, cuando nosotros vemos en las encuestas qué opina la gente, cuáles son las percepciones de la sociedad frente a los partidos políticos, no podía estar peor la percepción sobre los partidos, es decir, ocupan el último lugar en calificación y esto es de manera sistemática en las encuestas en cuanto a confianza de la gente en actores o en instituciones políticas.

Creo que sin duda alguna, y esto ya lo decía el Consejero Presidente del IFE, una de las razones por las cuales se da esta paradoja entre instituciones que están sujetas a un fuerte esquema de vigilancia y sin embargo no logran atraer esa confianza de los ciudadanos, en buena medida tienen que ver con la propia naturaleza de los partidos que están, como ya dijo Luis Carlos Ugalde, en esa línea entre ser organizaciones de la sociedad civil, es decir, sujetas de cierta reglamentación privada y por otro lado ser entidades de interés público y estar reguladas por leyes de carácter, de orden público y digamos, estar

enclavados a caballo entre estas dos circunstancias, hace que por un lado los partidos estén obligados a rendir cuentas porque desarrollan efectivamente funciones públicas del primer orden, ni más ni menos que son los que contribuyen a la conformación de los poderes públicos y a ser canales para que los ciudadanos puedan acceder a ser candidatos de representación popular.

Esta importantísima función que cumplen los partidos los hace ser órganos de interés público, pero por otro lado ellos en cuanto organizaciones de la sociedad civil defienden sus propios derechos de definir cuáles son sus formas de organización, de vida, de operación interna.

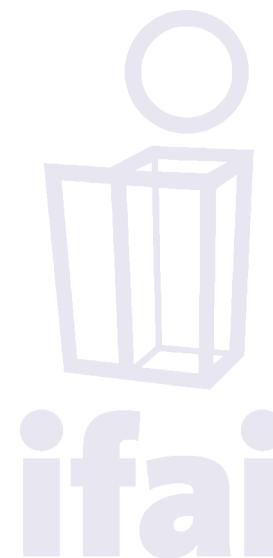
Creo yo que la interrogante fundamental aquí es qué tanto entonces puede intervenir la autoridad en lo que es la vida interna de los partidos políticos, para impulsar este compromiso que tienen los partidos en esta parte de ser entidades de interés público.

La naturaleza híbrida entonces, de los partidos explica que tengan estas actitudes contradictorias, que busquen encerrarse lo más que pueden, defenderse frente a la intervención o la ingerencia de los órganos del Estado; pero por otro lado tienen una enorme responsabilidad en cuanto a establecer fuentes de comunicación muy estrechas con la sociedad, porque además los partidos políticos no son sino organizaciones que conjugan, que agrupan a los distintos sectores de la sociedad para darles una causa política, una conducción política.

Entonces, creo que efectivamente, como ya dijo Luis Carlos Ugalde, los partidos tienen el compromiso de ellos impulsar una reglamentación que pueda contribuir a dotarlos de una mejor relación con la sociedad, a impulsar una percepción de mayor confianza hacia los partidos políticos porque está claro que son instituciones fundamentales de la democracia. Muchas gracias.

PONENTE: Francisco Valdés Ugalde, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bien. Es para mí un honor estar en este cumpleaños, primer cumpleaños del IFAI y de la entrada en vigor de la Ley.



transparencia

2004 Semana Nacional

155

Creo que a ambas instituciones, una dependiente de la otra son fundamentales para el desarrollo democrático e institucional de la modernización institucional de nuestro país.

Y desde luego por haberme honrado con esta invitación a participar con quienes considero mis colegas y amigos por su trayectoria intelectual y pública.

También quiero agradecer a María Marván Laborde, la Comisionada Presidenta y a los demás Comisionados por la invitación y desde luego a Ricardo Becerra Laguna.

Yo quiero referirme a algunos aspectos que están vinculados al tema de esta tarde transparencia, democracia y política, agregando un pequeño paréntesis al lado "y gobierno".

Partiendo de la pregunta de ¿cuál es el lugar que en una democracia debe darse a la transparencia?, y ¿qué consecuencias deberían de esperarse de su colocación en ese espacio?

Las dos preguntas son trascendentales para la calidad y modalidades de la democracia y la inscripción de las respuestas que a ellas den la sociedad, sus ciudadanos, la clase política y los medios de comunicación son sin duda definitorias de la calidad democrática por la inscripción en ella de la transparencia, atravesando tanto las tareas de la política como las de gobierno, que desde luego se cruzan.

Yo quisiera para efectos de esta exposición reducir transparencia a una modalidad de información, transparencia es fundamentalmente poder ver a través de un objeto, es poder saber qué hay dentro de una institución, es poder saber qué ocurre en un determinado proceso, saber en dónde y qué contienen ciertos expedientes. Es decir es, en síntesis, una forma de acceder a la información.

Parto de la siguiente consideración: el grado, el tipo, la calidad de la información sobre los asuntos públicos de los que dispone un ciudadano son definitorios del tipo de participación que este ciudadano puede tener en esos procesos.

Las fuentes de esta información son muy diversas y van desde la socialización política y el entorno inmediato, familiar y social de un individuo hasta su

exposición a los medios masivos de comunicación y pasan, sin lugar a dudas, estas fuentes de información por aquella que proporciona al público o que proporcionan al público los órganos y las autoridades de gobierno, que en un sistema democrático, al menos en teoría, son agentes de los ciudadanos y operan para su servicio.

Muchos estudiosos de la política han señalado una característica desalentadora de la democracia moderna. En la medida en que para cada ciudadano individual informarse acerca del acontecer público es una actividad onerosa, la información disponible por cada ciudadano puede, si no ocurren otras cosas, tender a bajar.

El ciudadano común promedio en circunstancias normales no puede o no suele ocupar una parte considerable de su tiempo en obtener información pública por cuenta propia, pues ello implica distraer tiempo de sus actividades ordinarias. Así que normalmente la información de la que dispone es aquella que le viene del entorno en donde los medios antes señalados operan como fuentes de información.

Pero la calidad de la información que recibe a su vez este ciudadano depende del profesionalismo por ejemplo, de los medios de comunicación, en el caso de esa fuente en particular; depende del nivel educativo general, depende de la cultura ciudadana predominante, de sus valores, de su desarrollo, de su estado actual, de la disposición ciudadana respecto de su propia cultura política y al final, pero no al último, de los derechos, específicamente derechos codificados, que el ciudadano y los medios de comunicación como su vehículo social puedan ejercer para allegarse información por parte de las autoridades encargadas del manejo del gobierno.

Ese derecho se corresponde con las obligaciones respectivas que dichas autoridades tienen de informar y que normalmente no están reguladas por la costumbre, sino por disposiciones legales creadas para ese efecto. La información pública así, la información pública que nutre al ciudadano para tomar decisiones, para moverse en los intersticios de la relación entre gobierno y sociedad, para dar curso a sus aspiraciones políticas y cívicas, para dirigir sus reclamos, para participar en las actividades de su preferencia, depende en gran medida de medios colectivos que él mismo no puede procurarse individualmente.

Es necesario que la sociedad colectivamente y sus órganos especializados de decisión y gobierno lo hagan por él, a veces con su concurso.

No basta entonces tener un sistema político democrático para que estos medios existan en la forma y con la calidad suficiente, para cumplir con la finalidad de disponer de ciudadanos bien informados y con poder para adquirir la información que les hace falta.

Tampoco basta con la buena voluntad discrecional de los gobernantes que un día querrán dar información y otro día podrán no quererlo, de acuerdo con conveniencias y circunstancias. En este punto debe tomarse en cuenta que los intereses de los gobernantes y de los ciudadanos difieren más que frecuentemente.

Puede decirse que esta divergencia de intereses es connatural a la política democrática y que no es realmente necesario esperar que ocurra de otra forma. El ciudadano quiere obtener del Gobierno el respeto a sus derechos, el cumplimiento obligatorio de la ley, la seguridad en su persona y en sus bienes; derecho fundamental si los hay; la provisión de servicios públicos. En suma, el ciudadano quiere que sus autoridades le proporcionen un buen gobierno que redunde en su bienestar.

Pero el político por definición quiere el poder. Si además quiere el bienestar público, qué bueno, pero éste deseo no está interconstruido por necesidad ni por definición en ningún sistema político, con la función propia del político, que es buscar votos de los ciudadanos por todos los medios a su alcance, para llegar al poder o hacerse de cargos públicos, mediante nombramientos que le otorgan justamente las autoridades selectas, que le den la condición de funcionario.

Así, políticos y ciudadanos tenemos intereses distintos, cuya convergencia sólo puede estar normada por reglas constitucionales y legales. Es decir, la convergencia entre estos intereses distintos para interactuar en un mismo sentido, sólo puede estar garantizada por normas constitucionales y legales, y desde luego los medios para hacerlas cumplir.

Sin embargo, hay un poco más que lo anterior. El político y el funcionario por su propia función pública, disponen de información que el común de los

mortales desconoce. Esto ocasiona una asimetría de información que tiene una consecuencia importante para la vida democrática.

Debido a esta asimetría, quienes tienen el poder, tienden a monopolizar las decisiones.

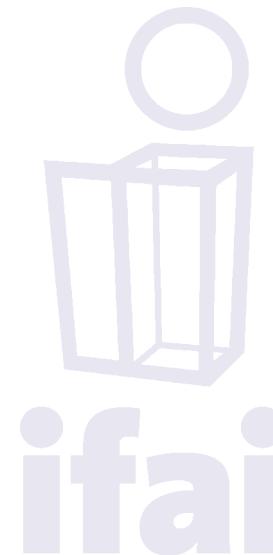
En parte, esto es inevitable, mientras la democracia sea una democracia representativa, y no conocemos en la vida contemporánea ninguna democracia que pueda no ser una democracia representativa, en la cual los ciudadanos delegan el poder en gente que se especializa en administrarlo. Pero el grado y la modalidad que adopta esta asimetría, es decir, no el hecho de la existencia misma de la asimetría, sino la forma que adopta, el grado, la profundidad que esta brecha tenga, dependen de cómo sea regulada, no puede depender de otra cosa, no puede ser manejada de otra forma, que mediante ciertos mecanismos de regulación.

Por eso la falta de asimetría de información al parecer inevitable entre gobernantes y gobernados, quiere ser regulada.

En el extremo hipotético de una sociedad con ninguna normatividad para compensar esta asimetría y digo hipotético, porque no existen en la realidad situaciones tan extremas en este sentido, observamos el despotismo de los comités, de los partidos, de los hombres y de las mujeres del poder.

En su extremo opuesto, podría visualizarse un equilibrio mayor o un desequilibrio menor, como se le quiera ver, un vaso medio lleno o un vaso medio vacío, una brecha menos pronunciada entre quienes ejercen el poder y quienes son sus depositarios originales, es decir, los ciudadanos.

Los mismos observadores de la vida política en la democracia contemporánea que han hecho la observación de este problema, de esta brecha informativa, de esta tendencia del ciudadano a ser alejado o alejarse por diversas razones, por los costos que le implica informarse de lo que hace su gobierno, han afirmado que para contrarrestar esta desalentadora realidad que se presenta en las democracias representativas, hay que contar con instrumentos constitucionales y legales que cubran la brecha informativa. Desde luego esta brecha no consiste solamente en una ausencia de información de lo que hace el gobierno, sino de otros componentes acerca de la vida y sociedad,



transparencia

2004 Semana Nacional

157

no solamente hay una relación entre gobierno y ciudadanos en ese sentido informativo, sino que en el flujo informativo de la sociedad en donde hay más o menos transparencia, también en relación con la influencia de otros factores.

Sin embargo, la información que el gobierno proporciona y las instancias que forman no sólo el gobierno, también los partidos políticos, como bien se ha dicho, que estos proporcionan obligatoriamente y no por gracia de concesión, juega un papel determinante en el conjunto de la información de la que dispone un ciudadano.

Quisiera hacer una pequeña digresión, a propósito de esto último. La democracia es en esencia elección libre de gobernantes por parte de los ciudadanos y debe contar con condiciones institucionales y términos temporales al ejercicio del mandato de estos gobernantes, enviados a ejercer un puesto, un cargo. Sin embargo, se olvida con frecuencia, que la democracia también es el establecimiento de un gobierno limitado, cuyas acciones estén claramente especificadas y que pueda ser supervisado sistemáticamente por órganos competentes y evaluado por la propia ciudadanía.

Hay además otras condiciones que no hacen a la definición misma de democracia, pero que sin duda tiene que ver con su calidad y desempeño, limitar la acción del gobierno, ajustarla a los términos que la sociedad autoriza y ordena ejercer, es un hecho que está directamente vinculado al poder de los ciudadanos para obtener información de los actos de sus gobernantes y del estado de la administración pública y a la obligación concomitante de estos órganos de la administración y del estado para proporcionarla.

Invertir los términos tradicionales de un Estado todopoderoso y una ciudadanía disminuida por un Estado responsable y una sociedad activa, libre frente al poder, requiere de un compromiso claro con la constitucionalidad que nos dice garantizar el derecho a la información.

Aquí cabe hacer una pequeña apostilla relacionada con el debate que se ha dado en México acerca de que venimos saliendo de un sistema en donde la sociedad carecía de formas de responsabilidad, porque el gobierno ocupaba todos los espacios y pasamos a una situación en donde con un gobierno democrático, con un sistema de gobierno democrático la acción de la sociedad

debe ser mucho más activa y hacerse cargo de buena parte de la vida pública que antes ocupaba la esfera del Estado; pero esto tiene que ver con la información.

Termino aquí esta digresión para tratar de decir algunas pocas cosas acerca de en dónde creo yo que nos encontramos en este respecto. Yo diría que estamos apenas al inicio del camino.

Nuestra reforma institucional de los sistemas de gobierno ha registrado tibios pasos, no así, por cierto, nuestra reforma electoral; es decir, nuestra reforma electoral precede yo diría por más de una década, a lo que podríamos llamar la necesaria reforma del sistema de gobierno y de los órganos de Estado.

Estos pasos que se han dado, aunque sean tibios, sin duda son encomiables. Cuando digo *tibios* me refiero al conjunto, no me refiero a cada uno de ellos. Creo, por ejemplo, que la creación del IFAI no es un paso tibio, o sea, no estoy diciendo eso, creo que es un paso decisivo para contar con información. Pero cuando uno observa el conjunto del funcionamiento del sistema de gobierno en el conjunto del país, no puede sino reconocer que éstos forman todavía pequeños granos de arena en un universo que aún queda por cambiar.

Estos pasos que se han dado son sin duda encomiables, casi como encomiable puede ser un clavo ardiendo cuando hay que asirse de algo para detener una caída.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que hoy en estos días cumple dos años de su aprobación y uno de ser puesta en vigor, es uno de estos pasos.

El artículo sexto de la Constitución, que determina en su última oración el derecho, por cierto, seguida luego de dos puntos que es algo muy raro en la redacción de una Constitución, por lo menos de ese artículo, que garantiza ahí el derecho a la información y la obligación del Estado de hacerlo cumplir, hubo de esperar un cuarto de siglo, nada menos que veinticinco años.

El artículo sexto de la Constitución en cuanto al derecho de la introducción de esta oración sobre el derecho a la información, se introdujo en 1977 y la Ley de Transparencia se promulgó en el año 2002, o sea, tardamos veinticinco

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

años para contar con una ley secundaria que lo regula y obliga a su cumplimiento. Esto quiere decir que mientras que en 1977 se constitucionalizó el derecho a la información y en teoría pasó a formar parte de nuestras garantías individuales, no ha sido sino hasta el año pasado que podemos ejercer esa garantía y en su mayor parte la podemos ejercer a nivel del Gobierno Federal.

El Gobierno Federal ha dado los pasos indicados en esa Ley para abrir sus archivos y expedientes, los que no son reservados o confidenciales por razones especificadas en la Ley. Los ciudadanos cuentan así con un mecanismo que es el IFAI, instituido por la Ley, para accionar el derecho a obtener información a la que desde 1977 todos teníamos derecho.

Por desgracia, y desde luego aplaudiendo la creación del IFAI y considerando que como el IFE es uno de los grandes saltos cualitativos en nuestra vida institucional y en el inicio de la construcción de una democracia moderna, debemos reconocer que sin embargo ésta no es una realidad extendida suficientemente en el ámbito ya no del Gobierno Federal sino de la Federación.

¿Qué significado tiene que el artículo sexto garantice el derecho a la información y aún haya 14 estados del país que no cuentan con la ley respectiva que regule este derecho en su ámbito de competencia?

¿Qué significa, además, que de los que sí tienen ley, una buena parte de ellos no han logrado constituir un consejo específico para garantizar el acceso a la información pública por parte de los habitantes de las entidades federativas?

¿Qué implica el dato aún más ominoso de que en el Distrito Federal se libra una lucha desigual y montonera contra el derecho de los ciudadanos a disponer de la información sobre las economías, los planes, los proyectos, los negocios y los actos de sus gobernantes, al aplastar, como lo ha hecho el Gobierno de la Ciudad de México, en complicidad con su partido en la Asamblea Legislativa, la calidad de la Ley de Transparencia y la calidad de ejercicio del propio Consejo de Información Pública Local?

Esto significa simple y llanamente que el derecho a la información, que por la Constitución el Estado está obligado a garantizar, no es resguardado de la misma forma en las entidades federativas que en el gobierno de la unión.

Nótese muy bien, la Constitución no dice el: *Gobierno Federal o las entidades federativas*, dice: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*, es decir; por el municipio, por la entidad federativa y por la unión de la República.

Implica que en cuanto a derecho a la información hay ciudadanos con diferente poder, hay ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda.

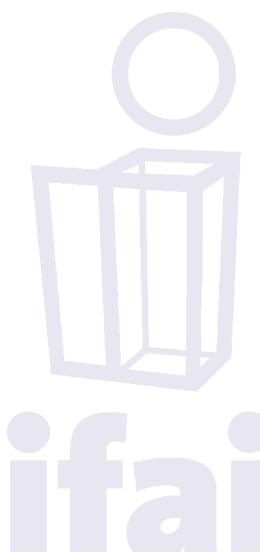
Mientras un individuo que habita en cualquier rincón del país puede a través del IFAI tener acceso a datos tan importantes como los presupuesto federales, los sueldos de los funcionarios, las obras y licitaciones a que se destinan los presupuestos, etcétera; la normatividad de las instancias públicas de la organización de la Administración Pública Federal, ese mismo ciudadano carece de ese poder en relación con el gobierno de la localidad con gran frecuencia.

Se trata de ciudadanos de primera en lo federal y de segunda o tercera en lo local, yo diría que con demasiada generalidad.

Esta simetría es una simetría que está en franca contradicción con lo que dispone la Constitución desde 1977, no son los municipios, no son los estados, no son las legislaturas locales, no es el Congreso de la Unión, no es el Ejecutivo Federal, es el estado de la República, es decir, el Estado Mexicano el que debe y está obligado de acuerdo con la constitución que en nuestro país es ley, a garantizar el derecho a la información.

En suma y para concluir, hemos avanzado en la mejoría de las condiciones de la transparencia pero el avance es disparejo, emparejarlo e inclusive mejorarlo compete a la acción cívica de los ciudadanos, a la acción política de los partidos y a la de los medios de comunicación y desde luego, a la acción de gobierno, aunque ahí dada la descripción del asunto, creo que habitan algunas de las más grandes resistencias.

Estas resistencias parecen aún ser de envergadura como para poder cultivar cierto optimismo en las zonas oscuras del secretismo gubernamental que se ampara en diferentes proyectos alternativos de nación para justificar actos que no pueden ser justificados en un contexto democrático.



transparencia

2004 Semana Nacional

159

La conclusión que yo puedo sacar de lo anterior es muy sencilla, consolidar la democracia y hacer de ella una democracia de calidad, está directamente relacionado con el poder de los ciudadanos para obtener información de todas y cada una de las instancias gubernamentales de acuerdo con la Constitución.

Desde luego con las excepciones que marca la ley y que al menos con la formulación de la Ley Federal me parecen razonables, la reserva y la confidencialidad en los casos específicos de protección de las personas y de asuntos de seguridad y de la mayor delicadeza a nivel nacional.

Sin este derecho garantizado plenamente mediante disposiciones vinculantes, es decir; leyes y normas aplicables y evaluables, la brecha informativa, otra vez la última frase del artículo sexto, algo que obligue efectivamente a cumplir, como creo que es la tendencia hoy pero aún falta un gran camino por andar.

La brecha informativa entre ciudadanos y gobernantes creada en nuestro país con largo periodo de atraso en nuestro desarrollo político no hará posible la aspiración de toda democracia genuina, que no es solamente elegir gobernantes, sino producir un mejor estado de vida.

En mi opinión las tareas más importantes en este sentido son:

Evaluar el desempeño de lo conseguido, las leyes, la Ley Federal, las leyes locales y el desempeño del propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, completar el proceso de emisión de las leyes estatales y garantizar la institucionalización de consejos autónomos en las entidades de la República.

Se trata de dar vida a un derecho mediante su institucionalización, que no es otra cosa que crear las condiciones de su verdadera exigibilidad. Muchas gracias.

Ponente: Alonso Lujambio Irazábal, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Gracias, primero que nada a la Comisionada Presidenta, María Marván; a los Comisionados del IFAI, a Ricardo Becerra, por su invitación para estar aquí entre ustedes. Francisco, Luis Carlos, Jacqueline, es un honor compartir la mesa con ustedes.

Voy a abordar un tema que tocó de algún modo el Consejero Presidente, Jacqueline y quizás, marginalmente, Francisco, y es el de la transparencia en relación estrictamente con los recursos de los partidos políticos.

Quiero plantearles la hipótesis, sujetarla a su crítica, respecto de cómo la transparencia es uno de los eslabones de la cadena de control del financiamiento de los partidos políticos, y quisiera ubicar el lugar que ocupa ese eslabón y cómo si ese eslabón no existe se rompe la cadena y no funciona el mecanismo de control, sobre todo indirecto.

En consecuencia, fundado en esto último, quisiera proponerles una distinción entre mecanismos de control directos e indirectos a partir de mi experiencia como Presidente de la Comisión de Fiscalización del IFE hasta noviembre de 2003 y también desde la perspectiva de la presidencia de la Comisión de Asuntos Internacionales, porque me permitió ver desde la perspectiva comparada el fenómeno de la fiscalización y el control de los países en otras partes del mundo.

Y esto el derecho comparado, la política comparada nos permite ver cuáles son los problemas comunes y cuáles son las alternativas disponibles sin escribirle carta a Santa Claus.

Pero antes quiero hacer una reflexión sobre la complejidad diversa en términos comparados de la acción fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, a partir de lo que yo he llamado la densidad normativa. Les pongo un ejemplo.

Chile es uno de los países de América Latina que más tardíamente se ha sumado a los esfuerzos de fiscalización de los partidos políticos en el Continente.

Cabría plantear como hipótesis precisamente el hecho de que Chile tenga como mecanismo de prerrogativa directa hacia los partidos políticos espacios en radio y televisión y no exista como tal el mercado de los medios, sino estrictamente el estado de los medios en relación con los partidos políticos, eso hizo, dado que los partidos políticos gastan en los medios masivos de comunicación el 60, el 70 por ciento de su gasto total, pues el hecho de que no tengan que gastar ni el 60 ni el 70 por ciento de su gasto total, porque estrictamente se lo ofrece una barra específica del Estado, eso explica en buena medida que el dilema de fiscalización venga como tardío, porque el gran dilema de algún modo estaba resuelto.

No había en relación con las finanzas de los partidos norma alguna, entonces si no hay norma, pues no hay dilema de control; la autoridad electoral no tenía que aplicar ninguna norma; simplemente darle una barra a los partidos políticos de espacio en los medios masivos de comunicación.

Entonces digamos que tienes ahí una densidad normativa cercana a cero, pero curiosamente un espacio público para la expresión de los partidos políticos de manera gratuita.

Me voy a otro extremo que sería, a mi juicio, el caso mexicano. Si comparamos estrictamente las leyes electorales de los diecinueve o veinte países de América Latina, es el que tiene mayor densidad normativa. ¿Qué quiero decir con esto?

En realidad la autoridad electoral cuando tiene que fiscalizar, lo que fiscaliza es el cumplimiento de normas, no dinero; lo que fiscaliza es que se cumplan las normas. Y claro en relación con el dinero, ¿pero qué normas deben de cumplirse?

En primer lugar, que los partidos no reciban recursos públicos ni del municipio ni del Estado ni de la Federación, que no sea estrictamente el recurso que la autoridad electoral, sea federal o estatal, les da. En segundo lugar, no pueden recibir obviamente de entidades paraestatales; tercero, de empresas, como son las de carácter mercantil; de ministros del culto religioso, de las iglesias; de organismos y partidos extranjeros; no puede haber fuentes anónimas. Todos estos ingresos no.

Ahora, ¿cómo lo vas a gastar? Independientemente de que respecto de los sujetos legitimados para dar dinero, también hay límites, límites del simpatizante, límite del limitante, límite de la organización. Viene los gastos, la comprobación evidentemente exhaustiva, pero por otro lado los topes de gasto de campaña.

Hay normas que llegan al delirio por la incapacidad del legislador para entender la complejidad en la que meten a la autoridad electoral para hacerla eficaz.

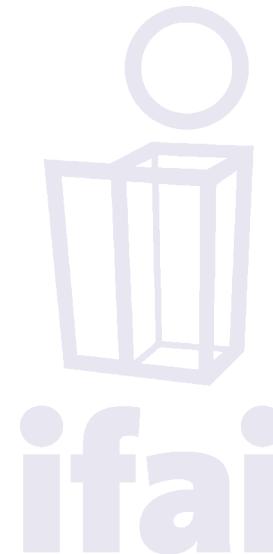
Una norma que no puede hacerse valer, una norma que está escrita en el papel y que no puede verificarse su cumplimiento, es papel mojado y contribuye indudablemente a la desestimación del orden jurídico, para qué queremos normas si de todas maneras, ya no digamos que no se quieren aplicar, sí se quieren aplicar, pero no se pueden aplicar, porque no existen los instrumentos para hacerlo.

Les pongo un ejemplo, Brasil, las personas físicas, esto me lo dijo un colega brasileño, hace algunos meses en Paraguay, en una reunión de la Unión Interamericana de Organismos Electorales.

Las personas físicas en Brasil pueden realizar donaciones hasta por un 10 por ciento de sus ingresos anuales declarados. ¿Entonces cómo se fiscaliza eso? ¡Ah!, Ricardo, diste 45 mil pesos, déjame saber cuál fue tu ingreso total para ver si el 10 por ciento de ese ingreso total son 45 mil pesos o más, entonces necesito muchísimos datos, el dato de cada uno de ustedes respecto de su ingreso total anual, para ver si se cumplió la ley.

En México, por fortuna, tenemos un límite de simpatizantes que es para todos del 0.05 por ciento del financiamiento total, ese es el límite de todos los ciudadanos simpatizantes, pero no militantes, no, en los militantes yo pongo el límite. Entonces la norma dice, dime en enero, los primeros 15 días cuál es tu límite este año. Bueno pues para militantes estos y estos recursos, ¿y para las organizaciones? También, pero son límites que en todo caso van a tener que ser respetados, aunque los pongan los propios partidos, porque son norma de orden público.

Entonces, si tienes esta densidad normativa, ¿qué haces con los instrumentos que tienes de control? Quiero discutir en perspectiva comparada cómo percibo



esto. Pero les quiero poner otro ejemplo, respecto del gasto que problematiza muchísimo, esto lo discutí alguna vez con el presidente de la OMPPEL, la autoridad electoral peruana, es un dolor de cabeza decir qué es un gasto de campaña. ¡Claro!, porque si te dicen, va a haber un tope de gasto de campaña, muy bien, algunos países te ponen un tope de gasto total en el año de la campaña, y no andas discutiendo qué gasto es electoral y qué no es electoral, porque ahí te vuelves un poco loco.

¿Cómo lo define la ley mexicana? Recuerdas Jacqui y Luis Carlos, esto, de dirigido a la obtención del voto. ¡Por Dios! ¿Cuántas cosas no se dirigen a la obtención del voto, directa o indirectamente? Casi, yo diría, que todo lo que hacen los partidos políticos va dirigido a la obtención del voto, porque de eso viven, de correr el voto.

Entonces, claro, cuando la norma dice eso, pues te metes en problemas, seis países de América Latina tienen topes de gasto de campaña, pero estrictamente en publicidad, en donde es susceptible de ser monitoreado, porque la publicidad deja huella, no gastos, un desplegado en prensa, en fin, eso deja huella

Cuando la ley dice, tope de gasto de campaña es todo lo que se dirige a la obtención del voto; entonces, vamos a las dificultades para definir qué gastos vas a considerar cómo que se dirigen a la obtención del voto para que esos sean sujetos de un tope y no los otros, ya de entrada estás metido en un lío, bueno, la densidad normativa, eso es lo primero que quiero subrayar, mientras más densa la normatividad, mientras más cosas se tienen que verificar, pues más instrumentos la ley debería dar de control.

Ahora, ¿cuáles son los instrumentos de control? Voy a distinguir básicamente entre dos, los indirectos y los directos, pero empiezo por los directos.

La auditoría anual, ciertamente ex post como decía el Consejero Presidente, aunque indudablemente algunas cuestiones no podrían sino ser ex post. Como por ejemplo el informe anual, naturalmente se entrega y se revisa después, en cambio algunos países, seguramente a eso se refería el Consejero, obligan a los partidos políticos a elevar en tiempo real prácticamente al Internet el o los nombre de sus simpatizantes y militantes, para que el

electorado cuando va a votar sepa quién financia al partido por el que va a votar.

Mientras que siendo ex post, te enteras después de la elección quién financió al partido político por el que votaste o dejaste de votar, es un punto importante.

Pero vuelvo al asunto de la estricta auditoría al informe, que es un instrumento directo. En cambio para un país que les da tanto dinero a los partidos políticos, es importante este instrumento, porque son millones y millones, no sé, 300 millones de dólares en el año 2000, para poner un ejemplo. ¿La auditoría al informe qué quiere? Pues verificar en qué se gastó ese dinero, porque de entrada en el informe los partidos dicen: Me diste tanto y lo usé en esto. ¡Perfecto!

El gran dilema de cualquier autoridad electoral fiscalizadora es saber si lo que dice un partido en su informe es cierto o no, en dos sentidos: uno, si su financiamiento privado, todo lo que obtuvo, todo lo que recibió lo puso aquí y claro está, en sus recibos y están satisfechas las condiciones de la ley; eso es lo primero, ¿cómo saber que lo que tú me dices aquí es o no es cierto? Para eso no me sirve la auditoría, porque yo voy a auditar esto, no lo que no está aquí. En consecuencia, si no tengo un instrumento indirecto de control, nunca podré saber si un partido miente o no cuando entrega su informe.

Si a una autoridad como la mexicana se le dieron instrumentos estrictamente directos de control, básicamente el informe anual y la permanente posibilidad de auditar directamente al partido, pues no tienes mucho, tienes algo importante; ¿por qué?, porque el dinero público es tan generoso que valdría la pena que la autoridad entrara profundamente a hacer esa auditoría.

Ahora, si le quieras meter el pie a la autoridad electoral ponle que haga su auditoría de millones de pesos en 60 días. Aquí hay una relación un poco compleja, en donde no se pueden maximizar dos valores a la misma vez, no se puede hacer una extraordinariamente profunda auditoría en cuatro días, por decirlo así.

Si tenían estrictamente 60 días para hacer una auditoría, entonces, tienes que meter más personal que profundice la acción y estar argumentando jurídicamente detalles a unas horas de que se venzan los plazos, porque si

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

quieres darte tiempo para redactar con toda libertad y con todo, pues reduce el tiempo de la fiscalización y amplíate los plazos para tu redacción relajada. Pero si lo que quieres es las dos cosas tienes que entrar durísimo a la redacción en muy poco tiempo y ampliar los plazos de la revisión. Aquí la ley te puede hacer una jugada cuando te pone plazos cortos. Yo creo que los partidos en México no estaban especialmente interesados en una profunda fiscalización, cuando ponen plazos bastante cortos en perspectiva comparada.

Bien, los instrumentos directos básicamente son esos. Ahora, los indirectos, el monitoreo de gasto sin duda es un instrumento y, claro, esos no están en la ley, se tuvieron que construir administrativamente y siempre jurisdiccionalmente. Pero el monitoreo de gasto noten cómo tiene sus límites.

Uno puede decir: Voy a monitorear cuánto gastaste, si gastaste veinte y después me dijiste en tu informe que gastaste cinco, pues me estás mintiendo, porque yo vi otros quince. El problema es que no todos los gastos pueden ser vistos; la cachucha, el pin, la camiseta o el tambo de cemento, el clientelismo, los instrumentos que se quieran, eso es muy difícil de ser observado, monitoreado y sistematizado y de tener prueba cabal de que tú hiciste estos gastos, repartiste estos bienes y tú no me los informaste.

¿Qué es lo que sí se puede monitorear? El gasto más importante. ¿Cuál es el más importante? El de radio y televisión, porque ahí sí puedes monitorear spot por spot. Eso es lo que hace el IFE, monitorea el gasto, el gasto más importante. Pero hay muchos gastos que no se pueden monitorear, por lo tanto es un instrumento útil, poderoso pero que tiene sus límites evidentemente.

Si un partido político recibe dinero en efectivo, millones de pesos, y después lo gasta sin pasar por sus cuentas bancarias y lo utiliza para vayan ustedes a saber qué, porque no dejó huella, porque no hubo transacción económica que dejara un documento, etcétera, pues no tienes muchos instrumentos para controlar eso.

Voy al otro instrumento que es en donde quiero concentrar mi atención, que es el de la publicidad, la posibilidad de que la autoridad y/o los partidos metan en Internet la información respecto de sus ingresos y egresos. Yo creo que

este es uno de los eslabones centrales del procedimiento indirecto, ¿por qué?, y aquí quiero detenerme un poco.

Es muy difícil, insisto, a través de instrumentos directos, saber si un partido está desviando recursos públicos; eso es muy difícil de saber, sobre todo cuando la autoridad electoral no tiene acceso a estar auditando entidades públicas, porque eso no hace la autoridad electoral, la autoridad electoral fiscaliza y audita partidos. Por lo tanto si no funcionan otras instancias y otras autoridades, difícilmente se puede hacer valer la Ley Electoral.

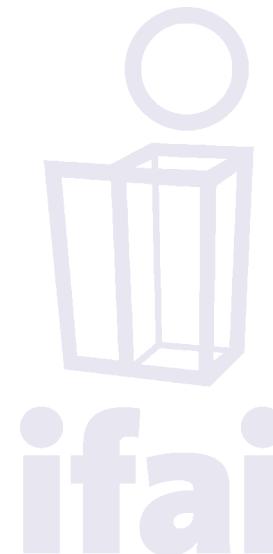
Pero vamos a otros casos. Por ejemplo, ¿cómo saber que un partido político está captando recursos privados y no los está reportando a la autoridad electoral sino lo está gastando en medios masivos porque es lo que estás monitoreando? claro no lo van a gastar ahí porque allí va a dejar huella, entonces lo gastan en otra cosa.

¿Cómo hacerlo? ¿Cómo funciona en otros países del mundo? ¿Qué ha pasado con muchos de los grandes escándalos de financiamiento de los partidos políticos? Pues ha sucedido que alguien de adentro, del círculo truculento que organizó el cotarro suelta información a la autoridad electoral.

Yo creo que uno de los instrumentos fundamentales de la autoridad debe de ser la recepción de la queja anónima, porque ¡claro! yo lo sé, voy a ir y si la queja tiene que estar escrita con mí nombre y tal, que manera de inhibir, que vaya y lo diga.

¿Por qué lo vas a decir? Porque te prometieron algo, porque fuiste eventualmente uno de los operadores, no te dieron lo que te iban a dar, te prometieron un cargo que no te dieron, ¡cuidado! yo tengo información. Entonces, así nos llegó Sociedad Nacionalista ¿se acuerdan?

De Sociedad Nacionalista supimos que el partido le compraba a dos empresas que le facturaba muchos millones de pesos bienes de consumo para la campaña y bienes de propaganda y resultó que alguien nos dice: *¿saben qué? esas empresas son de ellos mismos, de los líderes, el presidente, la esposa que es la secretaria de acción femenina y el joven de cuestión juvenil, todos son socios de esas empresas que curiosamente nacieron un mes después de que el IFE les dio registro como partido político, se llaman así y asado.*



Cuando tu haces la revisión de auditoría no andas viendo quién es el socio de cientos y cientos de empresas que les facturan a los partidos, eso no lo puedes hacer por la vía directa, solamente por la vía indirecta lo puedes empezar a hacer.

De algún modo eso puede servir, de manera en que la autoridad reciba y valide, claro que hay que tener cuidado. Porque si todo mundo está viendo que cualquier anónimo que te llega le atorras a la investigación entonces, ya las rencillas entre ellos empiezan a usarte en la vendetta entre grupos. Cuidado con reaccionar así a todas las pelotas porque te pueden estar tomando el pelo.

Entonces, tiene que haber algún mínimo de credibilidad en la descripción del anónimo para que la autoridad le entre al asunto y empiece a atar cabos.

Uno premia el asunto, todos los que puedan saber algo, anónimamente vengan, adelante, díganlo aquí.

Pero por otro lado, la publicidad es especialmente importante, cuando alguien sabe que un amigo mío, mi jefe, dio dinero a un partido político y después me meto a internet y no está ahí, bien podría yo decir anónimamente: ¡Oye!, averigua porque yo sé que tal cuate, con esta fecha, con este cheque, le dio dinero a un partido político y no aparece en el listado.

O lo que sucedió de hecho ¿recuerdan el caso yucateco? Que nos hablan por teléfono y dicen:

- ¿El Consejero Lujambio?
- Sí, adelante.
- Mi esposo aparece en la lista.
- Sí, no hay problema. ¿Ciudadano mexicano?
- Sí.
- Pues muy bien.
- En mayo de 2000.

- Pues muy bien.

- 22 de mayo de 2000.

- Pues muy bien.

- Es que él murió en enero.

O sea, el muerto dio dinero, en aquel momento se inició la investigación porque la publicidad posibilitó que alguien detectara que hay algo allí que no funciona, hay una mentira ahí, porque hay un error o porque hay una omisión, porque alguien dio dinero y no está allí o porque el que está ahí no dio dinero.

Incluso hubo gente que habló para decir que ahí estaba. ¿Por qué estoy ahí si no di dinero?, ahí está mi nombre, y buscas homonimias en el padrón y no lo encuentras, era el único.

Entonces, la publicidad tiene este enorme poder para inhibir conductas ilegales.

En alguna reunión a la que fue el Consejero Sánchez, cuando el doctor era Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización, a una reunión en el Carter Center hace varios meses, sobre estos asuntos, él percibió entre los asistentes de varios países que coincidían en que la publicidad de los nombres, los militantes, simpatizantes que aportan a los partidos, está inhibiendo a los privados a dar dinero.

El desprestigio de los partidos, mi nombre va a aparecer mejor no.

Claro que puede tener efectos negativos si se quiere este bien público que es la publicidad, pues quizás. Ahora, yo prefiero vivir con este efecto que el que quiera dar dinero tenga que dar su nombre, con tal de proteger el financiamiento privado de los partidos políticos, cerrarlo a la publicidad que sí me parece que sería, en todo caso, peor.

Pero bueno, ¡muy bien!, ya le dijiste a todo mundo: ven y presenta tus quejas anónimas, ya le metiste publicidad para que vengan y presenten sus quejas, y después qué haces, no tienes instrumentos de investigación.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Entonces claro, te dice por ejemplo la ley: no pueden dar dinero los órganos extranjeros, las fuentes anónimas, los ministros de culto religioso, las empresas, etcétera, ni directa ni por interpósita persona. Porque claro yo puedo ser millonario y darle dinero a un partido político, mucho más del tope pero lo fracciono en varios pedazos; mi amiga Jacqueline, mi amigo Ricardo, mi amigo Luis Carlos, a todo mundo le doy dinero para que ellos den dinero, entonces realmente yo lo di a través de ellos. Eso está prohibido.

¿Pero cómo sabe la autoridad electoral que eso sucedió o no? ¿Cómo sabe la autoridad que una empresa le dio dinero a Jacqueline Peschard y Jacqueline Peschard, respetando el límite, se lo dio a un partido político y Jacqueline Peschard fue utilizada como interpósita persona para que la empresa le diera dinero al partido político?

Pues a menos que alguien hable y diga: Jacqueline hizo esto. Entonces, abre el secreto bancario, ves que hay unos flujos. Ahora, si lo hizo en efectivo, la cosa ya se empieza a complicar, especialmente porque el efectivo no va a dejar huella.

¿Qué quiero decir con esto?, y con esto concluyo, que es de extraordinaria relevancia estratégica para hacer valer la ley y para ajustar las conductas de los actores políticos a derecho la publicidad y la transparencia, porque es sin duda uno de los instrumentos para iniciar eventualmente investigaciones y llegar a conocer la verdad.

Yo asumo, quizá no lo dije explícitamente, pero ha estado entre líneas todo el tiempo, que los actores políticos le andan buscando el hoyo a la norma y que donde puedan colarse, se van a colar. Partamos de ese supuesto y no de otros supuestos más benignos respecto a la naturaleza humana, en el sentido de que realmente es un accidente que quieran hacer estas cosas los más perversos.

¿Por qué no mejor partimos del otro supuesto, del supuesto? Ya lo decía también Francisco, de que el político quiere acceder al poder y el dinero es importante y aquí la tentación es inmensa.

Yo creo que es de especial relevancia que se le dote al IFE de estas atribuciones importantes de investigación que es básicamente:

El secreto bancario y que estén obligadas personas físicas y morales a responder bajo protesta de decir verdad requerimientos por escrito de la autoridad electoral respecto de sus relaciones con partidos políticos o terceros, de manera que se pueda cerrar el círculo de esta cadena.

Es decir, insisto, la transparencia es un imprescindible elemento eslabón de la cadena de control, pero me temo que el último de los eslabones del control mexicano todavía falta por ser construido. Todavía creo, aún así, que somos ejemplares respecto de prácticamente América Latina y en algunos países europeos, porque hemos logrado cosas que no se han hecho en otros países.

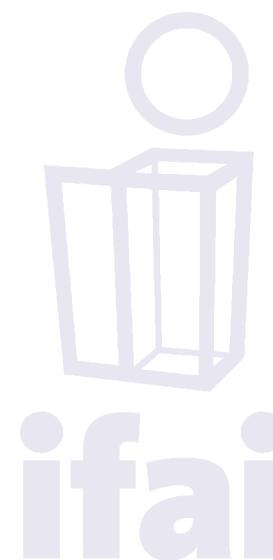
Sin embargo, una mirada crítica a nuestros instrumentos nos lleva a pensar que son incompletos. No debemos suponer aún con estos instrumentos, que va a desaparecer la irregularidad y el abuso en materia de recursos de la competencia por el poder. Eso no va a desaparecer, mejor ya hagámonos a la idea.

En todo caso lo que debemos de construir son los instrumentos para que quien lo haga pueda ser finalmente descubierto, puedan ser investigadas sus conductas y se le pueda aplicar una sanción conforme a la gravedad de la falta que ha cometido, de lo contrario estaremos todavía viendo irregularidades incluso en video y después no las podremos investigar.

Moderador: Ricardo Becerra Laguna, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Muchas gracias a Alonso Lujambio. Tenemos literalmente decenas de preguntas y tenemos muy pocos minutos para la conclusión de esta mesa.

Si les parece daré una rápida lectura a todas las preguntas que han llegado, que son muy sintomáticas del ambiente público mexicano y a partir de esa lectura damos una rápida revisión cada uno de los ponentes para que reaccionen ante esta catarata de preguntas.



transparencia

2004

Semana Nacional

165

Dice Mariana Medina: si tenemos los instrumentos jurídicos para tener partidos políticos transparentes y vigilados, entre comillas, ¿podemos atribuir a su desprecio solamente a los medios de comunicación?

La otra pregunta. ¿Considera usted que es más importante la transparencia en la información de los gastos de los partidos políticos y no los topes a los financiamientos privados?, aquí es una nueva dicotomía.

¿Es exigible la transparencia de los partidos, sin violar la autonomía de las propias organizaciones, como instancias de organización de la sociedad?, se pregunta.

Aquí es un reconocimiento: El hecho de que la ONU le haya pedido a México capacitar a los consejeros de Iraq, muestra del reconocimiento y el prestigio mundial que tiene el IFE. ¡Claro!

Se pregunta con realismo, Clara Vázquez, que ¿Por qué los partidos no quieren aprobar una iniciativa para transparentar más los partidos políticos, no es un círculo vicioso, digamos un estancamiento inevitable de la vida política?

Preguntan. ¿Por qué aún con tantos instrumentos de fiscalización, como los aquí descritos, hay quien hizo grandes fortunas, aprovechándose de los huecos de la ley y nunca fueron sancionados?

¿Cómo poder garantizar la transparencia de los partidos si el Congreso está constituido precisamente por partidos políticos?

Esta es una pregunta importante, muy de actualidad. ¿Qué opinión tienen de la iniciativa de ley presentada en el Senado, que va a modificar las normas en materia de transparencia y fiscalización en partidos políticos? ¿Cuál es su opinión de esa iniciativa que subordinaría -aquí dice- al IFE a la autoridad del IFAI, en materia de acceso a la información?

¿No sería más esperanzador y fructífero llegar simplemente a la conclusión de que el único financiamiento practicable es el financiamiento público, ya no privado?

¿El IFAI no tendría que intervenir también en materia de partidos políticos?, ¿cuál es su opinión?

Dice, ¿la cultura cívica está a la altura de la Ley de Transparencia?, esta es una pregunta de Joel Castillo, ¿si para tener verdadera transparencia es solamente necesaria la Ley, o si no es verdad que la cultura cívica de los mexicanos está atrás de los instrumentos legales?

¿Creen conveniente que se introduzcan nuevas modificaciones legales para que se separe del cargo a aquellos a los que se les encuentra culpables de procedimientos ilegales y de financiamiento ilícito, es decir, que el financiamiento legal tenga sanción política?

Y finalmente, ¿si la cultura política otra vez está relacionada o está a la altura de la exigencia de la transparencia?

Y si me permiten simplemente una nota, como moderador inmoderado. Yo creo que aquí tenemos instalada, por lo que he leído, por lo que dice el doctor Valdés, por el debate público mexicano, que tenemos en México una paradoja instalada, por lo que nos han dicho también, Luis Carlos, ya que el INI y Alonso, porque por un lado hay una insatisfacción muy ostensible, un azoro y una irritación muy grande por los escándalos político-financieros, eso está flotando siempre. Y sin embargo, nos dicen ustedes, estamos en el primer lugar mundial del índice de la integridad de procesos electorales.

Tenemos la mayor densidad jurídica para garantizar transparencia y sancionar la ilegalidad en financiamiento ilegal. Y, además, somos el único caso en América Latina, no sé si en el mundo, de que una autoridad electoral sanciona al partido del presidente en funciones.

A pesar de esto hay una enorme satisfacción con la transparencia y la fiscalización de los partidos políticos, es una paradoja que creo que hay que hacerse cargo cuando se responda a las preguntas.

Si puede usted, doctor, Francisco Valdés, empezar con la ronda de respuestas, por favor.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

PONENTE: Francisco Valdés Ugalde, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Con todo gusto. Bueno obviamente no me voy a referir a todas, por razones de economía, voy a tratar de seleccionar algunas y resumirlas, que tienen más que ver con aquello a lo que yo me referí.

También nos mencionó, Alonso, en algún momento de su exposición, aquí hay un problema del huevo y la gallina, y lo hemos visto en operación. Yo creo que hay dos momentos importantes para distinguir este problema o para pensar mejor este problema de la relación entre los intereses que predominan en los partidos políticos y las modificaciones a los marcos legales, que son necesarios de ajustar en momentos determinados, debido a ciertas necesidades.

A mí me parece que el proceso político que llevó hasta la reforma de 1996, en ese momento era predominante en los partidos de oposición la idea de conseguir transparencia y equidad en la competencia electoral.

Entonces el conseguir reglas, aunque fueran mínimas y arrancarlas o negociarlas o discutirlas y pactarlas con el Gobierno y, por ende, con el partido en el poder o el partido que para entonces era mayoritario, era una motivación fundamental, era una motivación principalísima. Sin esa motivación, sin ese interés es inexplicable que se haya logrado hacer una reforma política que efectivamente nos llevó, inmediatamente después, sólo un año después, a que cambiara la correlación de fuerzas en el Congreso en una manera ejemplar, yo diría simbólica. Es 1997, un año después de la reforma, es decir al año siguiente de la reforma de 1996, cuando los mexicanos con su voto inclinan la balanza en el Congreso para hacer que el que había sido el partido hegemónico pierda la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara de Diputados.

Pero no es lo mismo lo que ocurre en el ascenso hacia la construcción de las reglas de equidad que permitan el acceso efectivo a condiciones que permitan la competencia por el poder, que estar ya en un escenario de competencia por el poder. Yo creo que es un momento en el que los intereses cambian y por lo tanto también los partidos, aunque sean o digan ser partidos altamente progresistas, empiezan a tener intereses de proteger sus intereses y de proteger intereses que pudieran ser afectados.

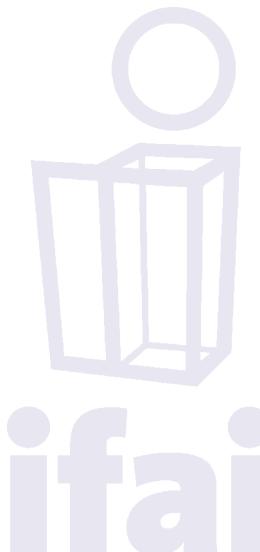
Los hemos visto reaccionar a aquellos antiguos partidos que eran como el *gorro frigio* de la democracia mexicana, con todo su fulgor resplandeciente, para llevarnos hacia las condiciones de equidad en 1996 y en las elecciones, en los procesos electorales posteriores a esa reforma electoral, al menos en el plano federal, pasar a una situación en la que hoy se vuelven actores interesados en conservar condiciones de poder.

Hay gobiernos de distinto tipo, instancias a nivel federal, gobiernos locales que hoy, independientemente de aquellos orígenes de lucha democrática, de transparencia y de confrontación y negociación de reglas, confrontación por y negociación de reglas de equidad, hoy protegen intereses, buscan ocultar los mecanismos de transparencia, buscan protegerse y evitar la fiscalización, es decir, buscan que se vulneren o que se vulneren ciertos intereses que se garantizan debido a los factores que ya, al menos el caso específico de la fiscalización de los partidos, -Alonso describió brillantemente- y que hay también en otros niveles, por ejemplo, en los niveles que tienen que ver o en los aspectos que tienen que ver con la transparencia en el ejercicio gubernamental, donde también están los partidos, porque finalmente los gobernantes salieron de los partidos.

Entonces este momento creo yo que está caracterizado por esta ambigüedad y esta situación en la que la transparencia es un valor necesario para mejorar las condiciones del ejercicio gubernamental, pero no es un valor tan compartido por los partidos como para hacer cosas que eviten que tengan altísimos niveles o muy altos niveles de acumulación del poder.

Yo creo, sin embargo, que teniendo una visión optimista y yo en esto soy optimista, a la mejor me desmiente la realidad, pero creo que hay razones para tener cierto optimismo cauto, pero optimismo al fin, en el sentido de que estas resistencias hacia la construcción final o definitiva o más acabada de los instrumentos legales que permitan mayor transparencia, que permitan completar los procesos institucionales propios de una democracia moderna y efectivamente institucionalizada, se van a abrir paso en la medida en que la lógica de la resistencia va a significar un deterioro de los términos de la propia lucha por el poder.

Y en ese juego, aunque en el corto plazo algunos puedan salir ganando, en el mediano y en el largo plazo creo que tiende a haber rendimientos



transparencia

2004 Semana Nacional

167

decrecientes, es decir, piensen solamente en una cuestión. Si hoy tenemos al Presidente Vicente Fox en la Presidencia de la República, con un Congreso en el que no tiene mayoría y todos quieren ser candidatos a la Presidencia, pero muy probablemente no puedan alcanzar la mayoría en el Congreso, pues la historia se va a repetir, eso va a obligar a reconsiderar los términos finalmente en algún momento de la concurrencia de poderes, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Factores que hoy juegan a favor de quienes desde el Congreso pueden tener ganancias políticas a partir de las condiciones legales de operación o las condiciones constitucionales de operación de la relación entre ambos poderes, en el largo plazo van a sufrir también las consecuencias, entonces creo que esos mecanismos pueden contribuir a desatar.

Finalmente, concluyo para no consumir el tiempo más allá de lo que me corresponde.

Yo creo que la cultura cívica a la altura de los instrumentos legales, yo creo que esta es una cuestión siempre muy complicada.

Da la impresión, por los estudios disponibles de cultura cívica, que tenemos una cultura cívica todavía muy estratificada.

Es decir; que tenemos sectores de la cultura o de la sociedad mexicana con distintos niveles de desarrollo de los valores en términos de la cultura cívica.

Yo creo sin embargo, que esto no significa que pueda haber o deba haber una correlación exacta entre la característica que tiene la cultura cívica en un momento determinado y los instrumentos legales.

Yo creo que afortunadamente en algunos casos tenemos instrumentos legales como la Ley de Información, como el IFAI, como el IFE en el momento actual y que han reflejado un avance importante y a su vez actúan sobre un avance importante de la cultura cívica mexicana.

Pero creo que hay zonas muy oscuras, zonas por ejemplo que tienen que ver con la relación ordinaria entre la sociedad y el gobierno donde el atraso todavía es paradigmático.

Con estocluiría yo, par no consumir el tiempo de mis colegas y daría la palabra a quien sigue.

Ponente: Jacqueline Peschard Marisca, Universidad Nacional Autónoma de México.

Yo voy a referirme a dos cuestiones, una que planteo alguno de los aquí asistentes que es la que tiene que ver con la cultura cívica.

Si la cultura cívica en nuestro país está a la altura de la reglamentación de los instrumentos legales para transparentar a las instancias gubernamentales y a los partidos.

Creo que sí ha habido un avance en la reglamentación de la transparencia, en la obligación de las dependencias públicas para dar a conocer todos sus manejos, sus operaciones, tiene que ver porque hay un avance en la cultura cívica.

Sin duda alguna la demanda de la sociedad frente a mayor transparencia ha encontrado un producto en estas nuevas reglamentaciones y lo mismo sucede con el caso del COFIPRE.

Sin embargo, también es cierto que las propias reglamentaciones van generando una práctica social, es decir, van generando un entrenamiento en la sociedad en torno a nuevas exigencias que hacen posibles estas nuevas leyes o estos instrumentos legales.

Entonces, no se puede ver como que la cultura cívica está a la altura de las nuevas reglamentaciones porque hay un efecto de mutua intervención, de mutua influencia.

Creo que mejores reglamentaciones en términos de transparencia alimentan una mayor cultura cívica, hacen más alerta a los ciudadanos, hacen más activos a los ciudadanos frente a lo que son sus derechos y a de qué manera pueden incidir en los asuntos públicos.

¿Por qué hay esta paradoja de la que hablábamos? Ricardo, tu dices: bueno y por qué la enorme insatisfacción de la ciudadanía frente a los partidos políticos,

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

cuando por otro lado hay esta densidad normativa y hay una buena calificación en términos de la reglamentación para los partidos políticos.

Creo que aquí sí la única manera como se puede ir mejorando los altos niveles de desconfianza, de desazón, de protesta de los ciudadanos frente a los partidos tiene que ver con que si bien en México se ha podido sancionar y sancionar muy severamente a conductas ilícitas de los partidos, estas todavía caen como, es decir, todavía no se comprenden como algo que efectivamente logre anular, inhibir este tipo de conductas.

Se ven las grandes sanciones al PRI, las enormes sanciones a Alianza por el Cambio y sin embargo vuelve ahora el asunto del PRD y de las malas finanzas y antes el de Sociedad Nacionalista. Es decir, son sanciones ejemplares pero aparecen de alguna manera aisladas dentro de lo que sería su impacto sobre el sistema de partidos.

Solamente si se pudiera ver que en lugar de que salieran más casos de escándalos públicos sobre mal financiamiento o recursos ilícitos que llegan a los partidos, si esto se pudiera ir atajando, si efectivamente las medidas de sanción ya redundaran en una inhibición de esta conducta, creo que entonces podría.

Entonces, creo que todavía nos vamos a enfrentar a una serie de casos varios en donde van a aparecer estas conductas ilícitas y solamente en un no inmediato, sino más bien mediato plazo podremos ir viendo los efectos y entonces esto pueda ir mejorando la percepción de los ciudadanos.

Ponente: Alonso Lujambio Irazábal, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Sobre este asunto en particular añadiría a lo que ha dicho Jacqueline.

Yo creo que lo preocupante no es que se viole la ley; la ley está para que se cumpla y siempre está asociada a la ley una sanción por su incumplimiento. Ese es el orden jurídico. El problema no es que se viole la ley; el problema es que haya impunidad. Ese es el problema.

Amigos de Fox y Pemexgate son un problema para los partidos involucrados, pero en todo caso hay una virtud en el procedimiento que concluyó y terminó en una sanción. Por ahí alguien pregunta: ¿Pero no sería bueno que quien violó la ley pierda el cargo para el que fue electo?

Bueno, eso es ponerle más fuego a la sanción y eventualmente inhibir más poderosamente la conducta ilegal. Quizá porque no es una relación directa la que se observa entre cierto tipo de rudeza de la sanción y la no repetición de la violación al derecho.

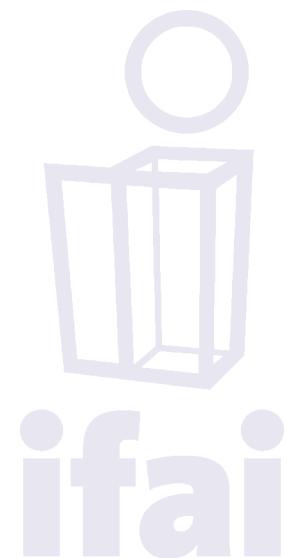
Pero en fin, lo que quiero subrayar es que lo peor de todo es la impunidad. Y claro, lo que hemos estado viendo son casos y casos y casos que en el mejor de los casos irán siendo resueltos y se impondrán las sanciones correspondientes.

Y respecto de perder el cargo, les hago el apunte. Algunos países han optado por algo intermedio entre lo que tenemos nosotros y el extremo opuesto que es: violaste el tope de gastos de campaña, pierdes el cargo. Y es el responsable de las finanzas, es decir la persona que por ejemplo, se responsabiliza no solamente con su firma, sino política y legalmente, jurídicamente de lo que ahí contiene.

En consecuencia, si tú estás haciendo las tranzas, tú eres el candidato y yo te llevo las finanzas y yo soy el responsable, yo no me voy a meter a andar firmando, lo piensas dos veces. Es decir, no eres tú, candidata, la que vas a sufrir las consecuencias, soy yo. Entonces, renuncio.

Un ejemplo de un candidato en donde su secretario de finanzas está renuncie y renuncie y renuncie, pues igual algo está pasando. En fin, no es fácil encontrar aquí un equilibrio. Por lo pronto tenemos la sanción pecuniaria en México y creo que dadas las realidades financieras que hoy tienen los partidos yo creo que sí les dolió; en otras palabras, yo creo que sí está inhibiendo conductas idénticas en el futuro. Por lo menos tienen claras las consecuencias que van a enfrentar en caso de que realicen esas conductas ilegales. Ya hay un mensaje del sistema jurídico. Creo que eso es una virtud.

Brevemente comento dos o tres cosas nada más. Hay quien hizo fortuna sin ser sancionado, alguien dice por ahí, bueno esto tiene que ver con esto que estoy diciendo.



transparencia

2004 Semana Nacional

169

¿Quién hizo fortunas? Yo creo que el Partido de la Sociedad Nacionalista. Fue sancionado sí, individualmente que sería en todo caso la sanción más poderosa, pues en principio sí, porque la Procuraduría lo está buscando y no lo encuentra. Yo creo, como dicen por ahí, que ya se peló.

Ahora, respecto de la posibilidad de cobrar multas a partir de que ya no existen, bueno pues el Consejero Presidente hace algunas semanas volvió a insistir en este asunto que ha sido obsesión del IFE en muchos años. No es posible que se pierda el registro y se vuelva irresponsable el partido político; tiene que mediar un espacio de tiempo para que la rendición de cuentas concluya y todas las consecuencias jurídicas de los actos políticos y jurídicos queden revisables por el orden administrativo y jurisdiccional.

Respecto a si el IFAI debiera ser parte del entramado de la transparencia de los partidos, yo creo que es una gran pregunta y es muy interesante. Yo le entro de entrada a la complejidad del asunto: los partidos reciben recursos públicos y privados no los tienen que separar en cuentas bancarias, o sea llega y se mezcla todo.

La gran pregunta sería si el IFAI en atención a su responsabilidad de cuidar entre otras cosas la cuestión de los recursos y respecto a su transparencia lo podría hacer también respecto de los partidos políticos en relación tanto con el financiamiento público como con el privado. Yo diría en principio que sí.

¿Por qué? Porque son entidades de interés público los partidos, por lo tanto todo el dinero privado que se mezcla con el público es dinero que finalmente tiene que ser atendido por el interés público que representa el partido político.

En consecuencia, yo creo que dos cosas. Me sumo inequívocamente a lo que ha dicho Luis Carlos Ugalde, en el sentido de la necesidad de que sean los propios partidos los que suban a Internet tanta información como se establezca en la ley o en una disposición reglamentaria del IFE.

De manera que haya transparencia, no por lo que le dieron al IFE y el IFE trepó a la red, sino en lo que ellos directamente trepan a la red y después la autoridad revisa que efectivamente trepen a la red. Yo creo que eso es absolutamente central y me parece que urgiría.

Ahora, eso es una cosa y otra cosa es que por ejemplo yo quiera tener copia, porque lo vi en Internet, de una factura de Televisa, a el PRI, ¿por qué no la puedo tener si es un documento público? Bueno, entonces creo que el IFAI podría ahí tener una intervención, yo creo que sí, porque finalmente son recursos que pertenecen a entidades de interés público y respecto de la cual debiera aplicar eventualmente la Ley de Transparencia, sí.

Ahora, a lo que yo me he referido respecto a la transparencia y el llamado “disclosure” en el mundo electoral, es que no tanto el ciudadano pida una información, sino que la información más importante de las finanzas de los partidos políticos, tanto de ingresos, como de egresos, esté de entrada en la red. O sea, se pueda consultar directamente sin mediar una solicitud, sea al partido político o al IFAI, en caso de presunto incumplimiento, sino directamente porque la ley establece que esa información sube a la red. Yo creo que sería un avance especialmente significativo.

Ponenete: Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Empiezo con la pregunta que planteó Ricardo Becerra al final, que es una pregunta inteligente y que plantea una paradoja aparente, porque autoridad electoral creíble y partidos políticos con baja confianza y probablemente derive de la historia de la construcción electoral del país.

Como yo comenté en mi exposición inicial, la organización electoral de principios de los años noventa buscaba combatir la desconfianza en la organización de las elecciones, no en los partidos políticos, era principalmente la desconfianza en que el Gobierno manipulaba los resultados y no había confianza en quien ganaba, y por lo tanto el IFE se dedicó a construir esa confianza en los años subsecuentes y logró esa confianza.

Tengo la impresión de que en las reformas del 96, el bien que se buscaba crear era el de la equidad, porque ya que había confianza en las urnas, ahora se necesitaban condiciones equitativas de competencia y el sistema de financiamiento público cuantioso y el sistema de fiscalización que se empieza a construir, buscaba esas condiciones de equidad.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Creo que ahorita estamos entrando a una nueva fase de problemas y de reformas, y de comportamientos y de preocupaciones, que tienen que ver con el tema de la vida interna de los partidos y tiene que ver con el tema también de la transparencia. Las muchas quejas que se han ido presentando ante el IFE en los últimos años, yo diría en los últimos meses y frente al Tribunal Electoral, tienen cada vez que ver con este tema de la vida interna, si ustedes hacen un recuento, hace 10 años no era un tema. Lo que era un tema hace 10 años era la competencia entre partidos, de saber si podíamos saber quién ganaba.

Una vez que ese umbral se ha cruzado, ahora lo importante empieza a ser cada vez más el tema de la vida interna y el IFE tiene cada vez que ver en eso.

Creo que en los próximos años, si el IFE, el Congreso ponen atención en la normatividad y las leyes para regular la vida interna, si es que es deseable hacerlo, porque ésta es una pregunta que hay que contestar. Y dos, en el tema de transparencia, es probable que en esta tercera ronda de reformas podamos empezar a combatir esa preocupación de la confianza en los partidos políticos.

Sobre el financiamiento privado y financiamiento público, si no es bueno poner topes en lugar de la transparencia o complementario. Yo creo que existen topes al financiamiento privado.

Hoy, una pregunta que se ha hecho y que se hizo hoy, es si el financiamiento privado es minoritario frente al público y la ventana que existe de que pueda haber financiamiento privado, le puede dar la justificación o la tentación para canalizar más dinero, por qué no cerrar completamente esa ventana privada y que todo sea público.

Y yo creo que hay una respuesta a favor y una respuesta en contra. La respuesta a favor es que efectivamente, si el financiamiento privado constituye una minoría del nuevo recurso de los partidos, cierra esa ventana y así cancelas la posibilidad de que a través de esa pequeña ventana se te meta mucho aire frío.

Sin embargo, también un hecho es el que cuando los partidos tienen que recaudar fondos privados de militantes, de empresarios, de ciudadanos, ese

es el vínculo más importante que existe, cuando un ciudadano, un militante, un simpatizante está dispuesto a sacar 100 pesos y darlo al partido, ahí se crea una relación de responsabilidad muy importante.

Si a los partidos políticos en México les quitamos ese último esfuerzo para buscar algo de dinero privado, estaremos quizá haciéndonos totalmente alejados de lo que debieran ser sus fases electorales.

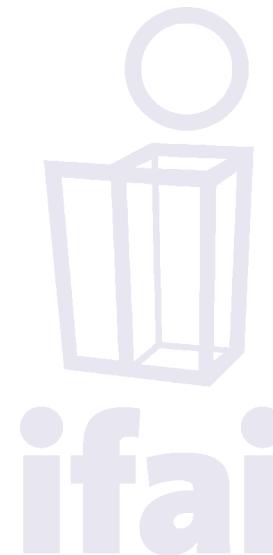
No tengo una respuesta clara ante esto, me parece que es correcto el sistema mexicano de financiamiento predominantemente público, pero me parece que a la larga es importante también que los partidos puedan construir redes políticas con sus bases y en ocasiones el financiamiento regulado es uno de los caminos para lograrlo.

Creo a la larga, sin embargo, que la manera de combatir el problema del dinero y la política no radica tanto en poner control tras control, porque ustedes saben que la soberregulación crea mercados secundarios para evadir la normatividad.

Tengo yo la impresión de que el gran problema de la democracia electoral mexicana en estos años constituye el creciente costo de las campañas y de las elecciones y creo que ahí radica el problema fundamental.

Podríamos construir regulación adicional a la que ya existe, podríamos incluso dotar al IFE de la capacidad de ser exceptuado del secreto bancario, podríamos crear incluso obligaciones de transparencia, pero si el costo de las campañas electorales sigue creciendo, como es el caso en los últimos años, los partidos y los candidatos a dos semanas de una elección, cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar es de 1 ó 2 puntos porcentuales, harán lo que sea necesario con tal de tener el dinero adicional para los últimos cien spot en televisión, que pueden hacer la diferencia entre el ganar o el perder.

Y si además, como dice Alonso Lujambio, los candidatos no son sujetos penalmente en caso de que se descubra que en su campaña hubo dinero ilícito, el sistema de incentivos es muy claro, campañas claras, más competitivas las elecciones, un sistema de fiscalización que por definición es extemporáneo y limitado como en cualquier país del mundo, crea un sistema de incentivos perversos.



Por eso yo creo que la solución de fondo radica en encontrar mecanismos para contener la inflación de los costos de las campañas electorales. Y si tenemos que ver por dónde atacar este problema, ha habido varias ideas que se han vertido en los últimos meses y años que tienen que ver con la duración, que tienen que ver con un asunto muy importante que es el costo del acceso a los medios de comunicación. Es importante eso porque son monitoreables, ustedes pueden monitorear cuánto spot transmite un partido político en televisión, en radio es muchísimo más difícil, porque los costos son estimables más o menos y porque ahí se dedica en la elección del 2003, el 55 por ciento de los recursos de los partidos en promedio fue a medios electrónicos de comunicación. Creo por lo tanto que por ahí viene.

El mecanismo sancionador es muy importante, muy importante, pero tenemos que ver si es suficiente para disuadir en el futuro actos que queremos evitar. Y yo creo que las sanciones por sí mismas pueden asustar, pueden hacer temeroso, pero no son suficientes para disuadir y yo creo que por lo tanto la solución de fondo es contener los costos de las campañas electorales.

Con respecto a la pregunta ante transparencia y autonomía, yo no veo claramente cómo la transparencia puede limitar la autonomía, la transparencia se exige justamente porque son recursos públicos y yo creo que la decisión autónoma de los partidos en cuanto a los mecanismos de selección de sus candidatos, de sus dirigentes, las plataformas políticas, es una decisión autónoma de los militantes y de los dirigentes, pero no creo que la transparencia limite esto, es una pregunta que se ha hecho con respecto a la vida sindical, por ejemplo, y yo tampoco en ese caso veo cómo la transparencia puede limitar la autonomía.

Finalmente un tema muy importante. Si nosotros como Instituto Federal Electoral queremos hacer que los partidos sean más transparentes, nosotros como IFE también tenemos que hacer un esfuerzo adicional al que ya se ha hecho, por ser aún más transparentes. Creo que nuestra legitimidad frente a los partidos para exigirles cuentas, radicará en nuestro esfuerzo propio por ir más allá de lo que ya se ha hecho.

Reitero, el IFE en los últimos siete a diez años, ha hecho un esfuerzo importante en la materia, pero creo que tenemos que ir mucho más allá para poder tener la legitimidad para poder exigir cuentas a nuestros actos. Y creo que en

esa medida la cooperación que pueda existir entre el IFE y el IFAI hay un marco de cooperación, ayer la Secretaría Ejecutiva estuvo aquí y anunció algunas posibles ideas que pueden llevar a que el IFE y el IFAI puedan caminar de la mano.

A nosotros nos interesa mucho que haya una cultura ciudadana más amplia de acceso a la información de los partidos políticos y creo que el IFAI tiene una enorme experiencia y lo está haciendo muy bien en justamente hacer que la cultura cívica se empate con la legislación existente.

Y nosotros en el IFE existe una red importante de oficinas distritales que pudieran constituirse en Centros de Acceso a la Información tanto para los Poderes de la Unión, los sujetos obligados, como para los partidos políticos, y por eso celebro mucho que en el futuro el IFE y el IFAI puedan ir de la mano en este esfuerzo por la transparencia.

Moderador: Ricardo Becerra Laguna, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Muchas gracias Luis Carlos Ugalde. Creo que hay que quedarse con el subrayado central del Presidente del IFE, el problema es el modelo de campaña, estar en un modelo gringo en un contexto guadalupano de mucha escasez.

Y quizás sí, hay que decirlo, creo que nos toca decirlo sobre todo a los del IFAI, quizás estemos viviendo la era del shock, de la transparencia. No es que haya más corrupción ahora que antes, sino que la transparencia justamente permite ver mucho más la corrupción y eso nos shockea.

Yo espero que esta mesa nos haya servido para salir del pasmo para actuar rápidamente y constructivamente sobre estos temas.

Doctor Francisco Valdés, muchas gracias por su perspicacia analítica. Jacqueline Peschard y Alonso Lujambio es un honor que ustedes hayan estado esta tarde con nosotros. Realmente estamos muy orgullosos de ustedes por su papel que siguen desempeñando no solamente en México sino en Babilonia y muchas gracias al Presidente Luis Carlos Ugalde. Estamos muy esperanzados en ustedes.