

PARTIDOS POLÍTICOS. TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA INTERNA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Rafael HERNÁNDEZ ESTRADA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Transparencia y rendición de cuentas*. III. *Fiscalización*. IV. *Democracia interna*. V. *Algunas propuestas de reforma*.

I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos sufren de una falta de confianza crónica por parte de la población. Las encuestas nacionales muestran que, de entre las instituciones nacionales sobre las que se preguntó a los encuestados su grado de confianza, son los partidos políticos los que obtienen los peores resultados. Sólo el 33% de la población tiene algo o mucha confianza en ellos. Es decir, de cada tres ciudadanos sólo uno confía en los partidos políticos.

Se podría hacer una larga lista de los factores que inciden para este resultado. Pero se debe tomar en cuenta un sondeo realizado por la Cámara de Diputados en 2007. A la pregunta “¿Usted cree que los partidos políticos son transparentes en el manejo de sus finanzas?”, el 90% de los encuestados contestó que no. Otra pregunta era: “Cuando usted escucha la expresión reforma electoral ¿cuál es la primera idea que se le viene a la mente?”. El 30% de las respuestas fue “Transparencia en el manejo de los recursos de los partidos”.¹

La obligación de los partidos políticos de sujetarse a reglas de transparencia y de acceso público a su información, así como las nuevas capacidades fiscalizadoras del IFE, quedaron consignadas en la Constitución y en la ley con las reformas de 2007-2008.

* Representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

¹ CESOP, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta Reforma Electoral*, México, Cámara de Diputados, 2007. Consultado el 15 de octubre en http://www3.diputados.gob.mx/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/004_canales_secundarios/005_opinion_publica/007_encuestas

En mi opinión, junto con la prohibición a los partidos políticos de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión, las reformas sobre estos dos temas constituyen el gran aporte de ese ciclo de reformas electorales, a la vez que la democracia interna de los partidos sigue siendo uno de los temas pendientes de nuestro reformismo electoral.

II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia (que no es otra cosa que el acceso a la información pública) es una criatura recién llegada a nuestro régimen legal. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue expedida apenas el 11 de junio de 2002.

Durante el proceso electoral de 2000, los partidos políticos no eran sujetos obligados en materia de transparencia. No lo fueron sino hasta enero de 2008, que lo fueron, con las históricas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fueron promulgadas en esta fecha.

Aun antes de que la transparencia se estatuyera como obligación legal, el Instituto Federal Electoral, echando mano de sus facultades reglamentarias, adoptó algunas medidas que se constituyeron en los primeros pasos de la transparencia de los partidos políticos.

Como nos recuerda la doctora Jaqueline Peschard,² en 2002, el Consejo General del IFE resolvió difundir públicamente, junto con los dictámenes y las resoluciones de fiscalización de los partidos, las listas de aportaciones de los simpatizantes, aunque la ley no establecía la obligación de que éstas fueran publicitadas. Este acuerdo del IFE fue confirmado por la Sala Superior del TEPJF en sentencia del 20 de junio de 2002.

Por otra parte, el artículo 38 del Cofipe incorporó, dentro de las obligaciones de los partidos políticos, el inciso t), que les ordena cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información.

Estas obligaciones quedaron desarrolladas en el quinto capítulo del libro segundo del Cofipe, cuyos artículos establecen el derecho de los ciudadanos a acceder a la información de los partidos.

El artículo 42 del Cofipe establece que se considera información pública de los partidos políticos la siguiente:

1. Sus documentos básicos.
2. Las facultades de sus órganos de dirección.

² Peschard, Jaqueline, “Los partidos políticos y la demanda de transparencia”, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar, 2007, pp. 109-113.

3. Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general.
4. El directorio de sus órganos de dirección.
5. El tabulador de remuneraciones que perciben los funcionarios partidistas.
6. Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto.
7. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales.
8. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.
9. Los montos de financiamiento público.
10. Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña.
11. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado.
12. Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto.
13. El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación.

El 18 de agosto de 2008, el IFE expidió el Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que se regulan los procedimientos para la publicidad de la información de los partidos políticos y el acceso a ésta. En la materia que nos ocupa, el IFE ejerce las funciones que tiene el IFAI respecto de las entidades gubernamentales. Gracias a su carácter de autoridad, el IFE debe garantizar que las solicitudes de información de los ciudadanos hacia los partidos sean respondidas puntualmente.

Esto se logra mediante dos mecanismos complementarios que, son los siguientes:

La información que los partidos deben entregar al IFE para que ésta sea publicada o entregada a quien lo solicite, que está regulada por el artículo 50. del Reglamento, en sus incisos XXXIX al XLVII.³

Las solicitudes de información que son presentadas al IFE, para cuya respuesta éste las turna a cada partido, procedimiento regulado en el artículo 59 del mismo Reglamento.⁴

Vale decir que a dos años de vigencia de tal Reglamento, existen avances, pero también subsiste la opacidad.

³ UTSID, Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación del IFE, *Disponibilidad de la Información, Artículo 5 del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, marzo de 2009.

⁴ UTSID, Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación del IFE, *Síntesis de transparencia de los partidos políticos*, México, diciembre de 2009.

III. FISCALIZACIÓN

Otro antecedente importante lo marcó el desahogo de las quejas sobre financiamiento ilícito en la elección presidencial de 2000. Dos casos planteados por el PRD, conocidos como el “Pemexgate” y los “Amigos de Fox”, pusieron a prueba la voluntad del Consejo General del IFE de aquel entonces para hacer avanzar en sus atribuciones de investigación y en el terreno de la transparencia de los partidos políticos.

En el caso “Pemexgate”, el IFE se apoyó en un convenio de colaboración con la PGR para allegarse de la información necesaria para encontrar el flujo de la transferencia de recursos del sindicato de PEMEX hacia la campaña presidencial del PRI. Este partido apeló tal determinación, y la misma fue confirmada por el TEPJF en marzo de 2003.

En el caso “Amigos de Fox”, el IFE se topó con el secreto bancario, que a su juicio le impedía identificar el flujo de donaciones ilícitas al candidato de la Alianza por el Cambio. Apelaciones interpuestas por el PRD y por el PRI originaron una sentencia del TEPJF mediante la cual se estableció que en materia de fiscalización, la autoridad electoral puede remontar el secreto bancario, fiduciario o fiscal. Esta sentencia se convirtió en tesis de jurisprudencia, y en 2005, la Suprema Corte de Justicia ratificó que el secreto bancario no se aplica al IFE cuando realiza tareas de fiscalización de los partidos políticos.

La reforma constitucional en materia electoral llevó esta regla al texto de la Constitución. Así, el décimo párrafo de la fracción V del artículo 41 constitucional estableció que el órgano técnico autónomo del IFE, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Nuevos fenómenos o fenómenos no tan novedosos, pero cuyas características están apenas siendo conocidas, indican la pretensión del crimen organizado de incidir en las contiendas electorales y en sus resultados a través del financiamiento ilegal de las campañas electorales.

Vale la pena repensar el régimen de fiscalización de las finanzas partidarias a partir de las nuevas evidencias, de manera que los administradores de los partidos queden obligados a bancarizar todas o la absoluta mayoría de sus operaciones.

A la vez, la autoridad fiscalizadora debe tener capacidad para detectar en campo los gastos no reportados en los informes de gastos ordinarios y de campaña, e incorporar los hallazgos así obtenidos a su labor de fiscalización.

IV. DEMOCRACIA INTERNA

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal, pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etcétera. Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos: las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.

V. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

1. Pulir las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información de los partidos políticos, en el entendido de que la parte principal de las reformas ya se hizo.

2. Actualizar las disposiciones en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos:

a. Bancarizar las operaciones financieras de los partidos.

b. Fiscalizar en campo para detectar gastos ordinarios y de campaña no reportados.

3. Articular un nuevo régimen de partidos en el que la autoridad electoral y, en su caso, el Trife, pueda intervenir para garantizar los derechos democráticos y estatutarios de los militantes de cada partido:

a. Certificar la integración del padrón de afiliados de cada partido.

b. Organizar las elecciones internas de dirigentes y candidatos de los partidos.

c. Revisar la legalidad de los procedimientos sancionadores internos de cada partido.