

Elecciones 2021. Los retos de la transparencia

Elections 2021. The challenges of transparency

Julio César Bonilla Gutiérrez (México)*

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 1 de octubre de 2020.

RESUMEN

En México, el desarrollo de la transparencia y el de la democracia se han dado de manera conjunta a lo largo de los últimos 40 años. El acceso a la información, como derecho humano, puede incidir en la mejora de la democracia y las elecciones. En el contexto del proceso comicial 2020-2021, es posible pensar en formas de impulsar la transparencia de modo material, más allá de una influencia *ex post*, a fin de abonar a la calidad de la representación política desde el momento de su formación como relación. El reto de la transparencia en el ámbito político es incentivar la legitimidad y la deliberación entre representantes y ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: transparencia, elecciones, representación política, legitimidad.

ABSTRACT

The joint development of transparency and democracy in Mexico has occurred over the past forty years. Access to information right, regarded as a human right, can have an incidence in democracy and elections from a

* Comisionado presidente del Instituto de Transparencia de la Ciudad de México; maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. juliocesar.bonilla@infocdmx.org.mx.

qualitative perspective. In the context of the 2020-2021 electoral process in Mexico, it is possible to think of ways to advance transparency in a material manner way beyond its *ex post facto* influence in order to have an impact on the qualitative aspect of political representation fro the very moment of its formation as a relation. The challenges of transparency in the field of the political consist in shaping legitimacy and deliberation between representatives and constituents.

KEYWORDS: transparency, elections, political representation, legitimacy.

Transparencia y desarrollo democrático. Una historia común

La transparencia como concepto se acuñó en el siglo XVIII, en relación con la imprenta y la fotografía, para denotar una propiedad física en la creación de cierta imagen; lo anterior, en un contexto en el que las cámaras se erigían como la tecnología paradigmática, cuyos productos, las imágenes, habrían de convertirse en un “criterio dominante para la aceptación de una propuesta como conocimiento o verdad” (Crary citado en Adams 2020, 22) al ser capaces de verificar las afirmaciones científicas. Ese fenómeno, sin duda, denotaba la nueva condición epistémica occidental iniciada por la Ilustración.

Sin embargo, el concepto de transparencia se ha ido transformando en diversos usos y aplicaciones de modo que, en la actualidad, para nadie es desconocido que este se haya consolidado y establecido firmemente en el discurso político moderno para representar un valor institucional, un bien público o un derecho humano, al relacionarse directamente con el acceso a la información.

La actual asociación de la transparencia con las libertades y los derechos fundamentales ha permitido que el concepto sea aceptado por los estados democráticos constitucionales como un parámetro de cómo son y deben ser las cosas, y, por ende, que se le conciba como incuestionable (Adams 2020, 17).

Así, la transparencia hoy en día es un elemento que, desde el punto de vista institucional, paulatinamente ha cobrado doble sentido: en primer lugar, al constituir un presupuesto lógico, necesario para el ejercicio del derecho humano de acceso a la información y otras libertades, y, en segunda instancia, al ser un mecanismo para hacer accesibles, visibles y entendibles a las instituciones, a fin de constituirse, en tal medida, como un medio para cortar el paso a la corrupción mediante la rendición de cuentas.

Actualmente, al hablar de transparencia se le relaciona de manera indisoluble con el derecho a saber, a la verdad, a la no alteración de la información y, de modo sustancial, con la democracia, por su carácter instrumental.

Por lo anterior, no es casual que el acceso a la información y la apertura democrática en México se hayan desarrollado de modo paralelo y complementario durante los últimos 40 años.

La reforma constitucional de 1977, en tal sentido, puede identificarse como un parteaguas, pues por medio de ella, por un lado, se establecieron las bases que habrían de permitir la gradual inclusión y representación de las diversas voces y fuerzas políticas en el escenario de las contiendas electorales, y, por otro lado, se incluyó ese mismo año en el texto fundamental la expresión “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (CPEUM, artículo 6, 1977), a pesar de que en ese momento no se delinearon los alcances y rasgos de este derecho humano ni el modo en que debía ejercerse.

El desarrollo democrático en México se gestó a partir de la generación de un andamiaje normativo institucional que, en lo adjetivo, sin duda ha rendido frutos, pues ha transformado las contiendas electorales en esquemas de participación política con cada vez mayor competencia. Lo anterior, tras prevalecer en México, después de la Revolución y durante gran parte del siglo XX, un sistema de partido hegemónico que pretendía abarcar todas las áreas de la vida política nacional, incluidas la organización y las decisiones relativas a las elecciones. Fue poco a poco como, a finales de la década de 1970, se tuvieron que hacer las primeras concesiones que permitieron, finalmente, a las diversas fuerzas opositoras organizarse y estructurarse de modo cada vez más efectivo, ganando así mayor peso político, participación e incidencia a lo largo y ancho del país.

La transición política acabó con un sistema electoral que no podía sostener más a un modelo de partido único de más de 70 años. Las nuevas reglas que se diseñaron y los ajustes institucionales que se fueron afianzando “no sólo intensificaron la competencia electoral, sino que ampliaron el espectro político distribuyendo el poder entre los nuevos y los viejos actores” (Reyes 2018, 93).

Sin pretender hacer un exhaustivo recuento de todas las reformas políticas que llevaron a México a la diversificación electoral que se vivió en las elecciones federales de 2018, en las que se tuvo la participación de nueve partidos políticos y candidatos independientes a diversos cargos de elección popular, es necesario mencionar algunas de ellas, por su trascendencia para los fines del presente trabajo.

La reforma político-electoral de 1990 ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales, en un contexto en el que la ciudadanía, de forma cada vez más insistente, comenzaba a cuestionar al régimen. A partir de la reforma de 1993, se dotó al IFE de la facultad para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría respectivas y establecer topes a los gastos de campaña.

Con la reforma de 1996 se reforzó la autonomía y la independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de dicho organismo e instituirse un esquema de financiamiento para los partidos políticos que buscaba, a su vez, materializar el principio de equidad en la contienda mediante una dotación justa de medios para desarrollar sus actividades en favor de los partidos. Con tales reglas, se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000.

Continuando con el proceso de perfeccionamiento gradual en materia electoral y con el desarrollo democrático, la reforma de 2007 trajo consigo mecanismos para fortalecer la confianza ciudadana en los comicios, así como una exhaustiva regulación del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos. La reforma de 2014, por su parte, dio paso al surgimiento del Instituto Nacional Electoral (INE) y a la homologación de los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia y, además, fiscalizar, en forma expedita, los recursos de los partidos en todas las etapas, es decir, durante las campañas y no al término de estas.

Ahora bien, en relación con el desarrollo conceptual del derecho de acceso a la información y la transparencia, entendida esta última como un valor republicano consustancial a los estados constitucionales democráticos, es relevante mencionar que dicho proceso inició a partir de las interpretaciones jurisdiccionales reduccionistas formuladas a mediados de la década de 1980, las cuales versan acerca del sentido que debía darse a la reforma de 1977 y que identificaron el derecho de acceso a la información como una garantía social exclusivamente aplicable en el ámbito de los partidos políticos, para que estos se encontraran en posibilidad de difundir sus plataformas y propuestas en los medios de comunicación masiva (amparo en revisión 10556/83). Sin embargo, la vinculación que se subraya al principio de este trabajo entre partidos políticos, como actores de la democracia mexicana, y el derecho de acceso a la información era, desde entonces, por demás evidente.

En ese punto es de gran relevancia recordar la reforma constitucional de 1994, pues dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de facultades de tribunal constitucional. Así, el máximo órgano jurisdiccional de México amplió la interpretación que previamente había hecho la Corte en materia de acceso a la información, la cual imposibilitaba a los particulares para ejercer, de modo directo, la acción de amparo ante la negativa de determinada autoridad a entregar la información que le hubiese sido solicitada al tratarse —como se ha dicho— de una garantía social y no de una individual.

La referida ampliación jurídico-conceptual hecha por la SCJN acerca del modo en que debía concebirse el derecho de acceso a la información y, sobre todo, su estrecha relación con el derecho a saber la verdad y su carácter básico para generar una ciudadanía más enterada, esencial para el progreso de la sociedad, ocurrió en ejercicio de las facultades de investigación del máximo tribunal, en relación con el caso Aguas Blancas (jurisprudencia LXXXIX/96; Morineau 1997).

Sin embargo, el derecho de acceso a la información, en su momento, fue interpretado por la Suprema Corte por medio de otros casos, resueltos

tanto en la Segunda Sala (amparo en revisión 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997) como en el Pleno (amparo en revisión 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), en los que se amplió la comprensión de este, entendiéndolo, también, como garantía individual limitada —como es lógico— por los intereses nacionales y de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros (jurisprudencia P.XLV/2000).

Como puede verse, el máximo órgano jurisdiccional de México fue abonando, por medio de sus interpretaciones, a la conformación conceptual de contenidos constitucionales y a la determinación de sus alcances a partir de la interacción entre elementos jurídico-políticos y los derivados de la agencia de dicho órgano, en ejercicio de sus facultades de interpretación constitucional (Bonilla y Perea 2019, 206).

Las construcciones conceptuales referidas ciertamente sirvieron de base para la conformación de un ideario que habría de dar forma a las primeras leyes de transparencia en los inicios del siglo XXI.

Es claro que el marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas desarrollado durante los últimos 18 años, tras la emisión en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de las diversas reformas constitucionales en la materia y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) —esta última, en 2015—, tiene, en cuanto andamiaje, como objetivo e ideal la transformación de la sociedad mexicana en una versión más democrática y participativa.

Transparencia y partidos políticos

En relación con la transparencia y los partidos políticos, y sin hacer un recuento exhaustivo al respecto, hasta 2007 imperaba un tratamiento bastante heterogéneo de la materia en los diversos estados que conforman la federación, lo cual llevaría a la necesidad de reformar, posteriormente, el artículo 6 constitucional, con el fin de establecer principios generales que fueran aplicables y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional.

En enero de 2008, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se le incorporó un capítulo específico, el quinto (Cofipe, capítulo 5, 2008), cuyas disposiciones no solo definían las obligaciones de los partidos en materia de transparencia, sino que pueden ser consideradas como un avance hacia la homogeneización del ejercicio de este derecho en el tema electoral, en congruencia con los principios contenidos en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Lo anterior, porque el foco del referido derecho finalmente se puso en las personas, como titulares del mismo (Cofipe, artículo 41, numerales 1 y 2, 2008), al establecerse que toda persona podía acceder a la información de los partidos políticos, de conformidad con las reglas previstas en el cuerpo normativo referido y las que resultaran aplicables conforme al reglamento del IFE en la materia, y que los ciudadanos accederían a la información de los partidos por medio de dicho instituto, mediante la presentación de solicitudes específicas. Esto último implicaba, sin embargo, la calidad de sujetos obligados indirectos de los partidos políticos respecto de las obligaciones de transparencia que les fueron atribuidas.

De igual modo, se estableció un catálogo de información que tanto la autoridad electoral federal como los propios institutos políticos debían hacer público por medio de sus páginas de internet, el cual comprendía sus documentos básicos, las facultades y el directorio de los órganos partidarios, su tabulador de remuneraciones, sus plataformas electorales, los montos de financiamiento recibido, sus informes anuales o parciales de ingresos y sus gastos desagregados en ordinarios, de campaña y precampaña, entre otros conceptos. Más aún, para cerrar la estructura de las normas mencionadas, desde un punto de vista kelseniano, se estableció como sancionable el incumplimiento de los partidos a sus obligaciones de transparencia (Cofipe, artículo 342, numeral 1, inciso k, 2008).

En este punto, es de la mayor relevancia mencionar la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, publicada el 10 de julio de ese año en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual representó un

cambio de paradigma en la materia al variar, de modo por demás plausible, el contenido del artículo 1 de la Constitución mediante la incorporación, en sus tres primeros párrafos, de lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (CPEUM, artículo 1, 2020).

La relevancia señalada deviene de que el acceso a la información, vinculado indisolublemente con la transparencia, es un derecho humano al que, por ende, aplican las reglas y los principios referidos en la disposición en comento. En ese sentido, el Estado mexicano tiene la ineludible obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones que pudieren darse en la materia.

A efectos de lo que posteriormente se expondrá en el presente trabajo, es necesario tener en mente que lo expresado implica que el derecho de acceso a la información debe ser, primero, interpretado brindando en todo tiempo a las personas la protección más amplia y, después, observado por todas las autoridades del Estado mexicano, por medio del

respeto, la promoción, la protección y las garantías aplicables, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, sobre todo, considerando que los conceptos de protección más amplia y progresividad son claves para imaginar escenarios distintos a los existentes en materia de transparencia de los partidos políticos, en razón de la función que estos cumplen y, constitucionalmente, están obligados a cumplir.

Continuando con la revisión de la transparencia de los partidos, se debe tomar en cuenta que hasta 2013 en 18 estados del país se consideraba a los institutos políticos como sujetos obligados directos, y en 14, como indirectos, lo que se traducía en diferencias en cuanto al procedimiento aplicable para ejercer y, en tal sentido, materializar el acceso a la información en poder de dichas organizaciones.

En la lógica de la homogeneización que poco a poco se fue perfilando en la materia que se analiza en el presente apartado, la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 amplió el catálogo de sujetos obligados al incorporar a los partidos políticos de modo expreso, con la calidad de sujetos obligados directos. Asimismo, se fortaleció al órgano garante nacional y se sentaron las bases para la creación de organismos garantes locales autónomos en todos los estados del país, lo cual resultó en el reconocimiento y la promoción del derecho humano de acceso a la información como medio fundamental no solo para la creación de una conciencia ciudadana informada, como en su momento lo interpretó la SCJN, sino además para el desarrollo de la vida democrática del país.

Finalmente, en este breve recuento del desarrollo de la transparencia aplicada al ámbito político se debe señalar la relevancia de que en mayo de 2015 se emitiera la LGTAIP —cuya naturaleza es la de la ley suprema de toda la Unión—, a la luz del artículo 133 constitucional, la cual, en virtud de la reforma que incorporó, de modo expreso, a los partidos como sujetos obligados directos en la materia, no solo replica lo anterior en los

artículos 1, segundo párrafo, y 23, sino que prevé obligaciones específicas al respecto para los institutos políticos (LGTAIP, artículo 76, 2015).

Política y transparencia

La política es algo que no puede definirse, sino solamente describirse; de hecho, es un concepto esencialmente controvertido, en el sentido que lo expresó Walter Gallie (Gallie 1956, 167-98).

Lo anterior, al tratarse de un concepto:

- 1) Con una fuerte carga valorativa.
- 2) Con una notoria complejidad interna.
- 3) Susceptible de ser descrito de modos diversos.
- 4) Abierto, en el sentido de ser finalmente capaz de incorporar nuevos elementos en su composición y estructura conceptual (lo cual, más adelante, se relacionará con los principios de protección más amplia, en materia de derechos humanos, y de progresividad).
- 5) Controvertido, en cuanto a su uso en el debate público.
- 6) Al ser un concepto por medio del cual los usuarios contendientes conciben la existencia de un ejemplar ideal que orienta su uso. Lo anterior, a pesar de que, quizá, la política es el más paradigmático de los ejemplos de este tipo de conceptos, porque lo que es político es algo esencialmente político en sí mismo.
- 7) Respecto del cual existe una competencia progresiva que, en la medida en que se van delineando mejores argumentos para su conformación conceptual, eleva no solo el nivel de debate, sino que abona al desarrollo del concepto mismo.

Si se admite lo anterior y, sobre todo, que los elementos de la controvertibilidad del concepto de política no son una especie de lista que se padece de modo secuencial, sino que interactúan y se desenvuelven en la indefinibilidad del concepto mismo, es igualmente preciso entender que

no queda más que describirlo como una actividad humana compleja, en cuanto a su materialidad, concepto y ejercicio, relacionada de manera indefectible, inevitable e indisoluble con el conflicto y con la distribución, el ejercicio y las consecuencias del poder en una comunidad (Bonilla y Perea 2019, 20).

Ahora bien, con base en la especificación de política apuntada, es preciso describir al poder como la capacidad de moldear el contexto y definir los parámetros de lo que es política, social y económicamente realizable por los otros (Hay 2002).

Una vez expuesto lo anterior, es importante hablar de la estrecha vinculación que en la actualidad debe haber entre la transparencia y la política en los estados constitucionales democráticos. Ello, con miras a imaginar, como se ha señalado en el presente trabajo, escenarios y opciones que no solo garanticen a las personas la protección más amplia a la que tienen derecho, en razón de las disposiciones constitucionales derivadas de los artículos 1 y 6 de la CPEUM, sino, sobre todo, que permitan pensar en modos en los que el principio de progresividad se extienda y materialice, en beneficio de los ciudadanos y, así, de la calidad de la democracia. Lo anterior, por medio de la aplicación de la transparencia en la política, de la manera en que esta se ejerce y de los efectos que puede y debe producir en la población; todo ello, de cara a las elecciones de 2021 en México.

El punto es que la transparencia, como principio vinculado a la rendición de cuentas, implica que las instituciones deben creer “que son responsables ante el pueblo que gobiernan y poner los intereses del pueblo por encima de los propios” (Fukuyama 2011, 321-2). Dicha creencia conlleva poner al alcance de todas las personas, de modo proactivo, la información relacionada con sus antecedentes, propuestas, programas y objetivos en caso de ser electos, sobre todo en el contexto de un proceso electoral.

El dilema es claro: la política, al relacionarse con la distribución, el ejercicio y las consecuencias del poder, es, por naturaleza, proclive al secretismo, a la opacidad.

La relevancia, sin embargo, radica en doblar las resistencias de la política frente a la transparencia y hacer prevalecer esta última por medio de mecanismos novedosos que se beneficien de la mediatización de los últimos 20 años y del advenimiento de la era digital. Así, se trata de generar incentivos para la interiorización y la profunda aprehensión de la creencia de la que habla Francis Fukuyama, y de que no se mantenga a la transparencia como una mera imagen o en lo superficial.

Dicho de otro modo, la transparencia en la materia política debe avanzar gracias a su aplicación eficaz y no solo por medio de una normativa que pretenda darle contenido desde la perspectiva de lo formal.

El diseño institucional debe avanzar, mediante la renovación y modificación de sus elementos constitutivos, hacia un andamiaje normativo que, en primera instancia, obligue a los actores políticos a transparentar proactivamente todo lo concerniente a su persona y su patrimonio, es decir, ir mucho más allá de lo que las normas actuales requieren y obligan, y, después, conduzca a la transformación formal de la normativa aplicable, para incorporar con éxito dichas modificaciones sustanciales en beneficio de las personas —en cuyos destinos y contextos inciden los actores políticos al generar cambios y afectaciones, en virtud de la acción política que realizan—. Todo ello, con base en la descripción de poder de Colin Hay.

La situación que se plantea sería un avance en sentido pleno, en virtud de que se vive en una época en la que, como nunca antes en la historia, las personas tienen la posibilidad y capacidad de acceder a todo tipo de información, en muy diversos formatos y por muy variados medios, y en la que priva una hipermediatización de la vida debido al alto porcentaje de la población que tiene acceso a dispositivos electrónicos, los cuales les brindan tal posibilidad. Se pretende transitar a una sociedad de control cuya eficacia en el terreno político deviene de la iluminación y observación de los hechos desde cualquier punto y cualquier persona, precisamente porque todos pueden hacerlo (Han 2015, 45).

Sin embargo, en la actualidad la política se encuentra expuesta, debido a su relación con el poder, y en dicha medida, al menos potencialmente, a la constante tentación por parte de quienes la ejercen de mantenerla oculta, particularmente en cuanto a su ejercicio, a las agendas que llevan y al trastocamiento de los intereses de las personas, con el fin de satisfacer objetivos partisanos, grupales, sectoriales o individuales. Por tanto, la transparencia debe transformarse de manera que se transite hacia un contexto en el que sirva como herramienta eficaz para cambiar el paradigma y salir del opaco ejercicio del poder y de la política.

La caja de cristal con la que suele representarse al principio de la transparencia podría ser una realidad, y mucho más si los ciudadanos entienden, de modo cabal, que su participación activa es un elemento fundamental para el desarrollo democrático. Si se comprende que la política, desde una lógica deliberativa, no es un tema de unos cuantos, sino de todos, porque se trata de lo público —puesto que el diálogo no es exclusivo de determinada esfera—, los habitantes de las sociedades modernas podrán ejercer un control democrático, y no solo uno electoral, al encontrarse en una red panóptica y tener la capacidad de comunicarse por medio de ella (Han 2015, 46).

La transparencia y su ejercicio por medio del derecho de acceso a la información son, finalmente, un derecho humano, y hay que entender que el respeto a estos

es una de las condiciones impuestas en la actualidad a cualquier régimen para ser susceptible de ser admitido como miembro en una sociedad políticamente justa de pueblos (Rawls 1999, 560-1).

De modo que una democracia constitucional debidamente ordenada, entendida como democracia deliberativa, solo puede alcanzarse a partir de un constante flujo de ideas entre gobernantes y gobernados que, precisamente, dote de sustancia a la deliberación respecto a lo común y en

el que se observe un intercambio de visiones y tenga lugar un debate de las razones por las que se apoyan determinadas cuestiones políticas de naturaleza pública.

La razón pública se presenta cuando la ciudadanía, en condiciones de igualdad —es decir, que goza de una serie de libertades individuales—, delibera dentro del esquema institucional establecido y en congruencia con lo que se considera como la concepción política de justicia; esta última, entendida como aquella que expresa valores aplicables en el ámbito de la política que deberían ser respaldados por las personas, en cuanto ciudadanos libres e iguales (Rawls 1999).

Cabe decir que dicha deliberación no es posible sin un andamiaje normativo, institucional y, sobre todo, de principios, el cual incentive la transparencia como parte de la normalidad democrática y de la convivencia cívica, pues, como se vio anteriormente, es un elemento consustancial de la conciencia social informada.

Las elecciones de 2021 y los retos de la transparencia

Los partidos políticos de América Latina sufren en la actualidad una crisis de representación derivada de su incapacidad para adaptarse a las profundas transformaciones sociales y para atender las crecientes expectativas de una clase media decepcionada por la falta de resultados en el combate a la corrupción y a las desigualdades. Tal situación ha ocasionado que los votantes, en algunos países de la región, apoyen a líderes antisistema (IDEA Internacional 2019).

En México el panorama no es diferente: los escándalos de corrupción predominan en las discusiones públicas y han llevado a prisión en años recientes a diversos actores políticos, entre los que se encuentran exgobernadores y exsecretarios de Estado. Asimismo, hoy en día se encuentran en curso investigaciones e indagatorias en materia de corrupción electo-

ral en la Administración de 2012-2018, las cuales podrían escalar hasta las categorías más altas de la política nacional.

En el proceso electoral 2020-2021 estuvieron en juego 21,368 cargos y 15 gubernaturas; se contaba con 94,800,000 ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral, alrededor de cinco millones más que en 2018. Para ello, fue necesaria la instalación de 161,000 casillas de votación, 4,000 más que en la elección presidencial de 2018 (Infobae 2020).

Lo anterior representa un reto mayúsculo para el principio de transparencia, en cuanto a la incidencia positiva que este pueda tener en el proceso de renovación de poderes en todos los ámbitos.

En ese sentido, es preciso mejorar la integridad de las instituciones políticas, lo cual solo se logrará mediante la lucha contra la corrupción y el aumento de la transparencia por parte de los gobiernos, la sociedad civil y los proveedores de asistencia a la democracia (IDEA Internacional 2019). La pregunta es, sin embargo, cómo lograrlo.

El problema no es sencillo de resolver si se considera que, de acuerdo con la encuesta de opinión pública Latinobarómetro 2018, solo 13 % de los latinoamericanos confía en los partidos políticos; son las instituciones públicas con menos credibilidad. Asimismo, 4 de cada 5 habitantes de la región creen que sus líderes favorecen los intereses de unos pocos privilegiados sobre los de la mayoría, sentimiento que, tristemente, en México alcanza una cuota excepcionalmente alta: 88 % (Latinobarómetro 2018).

Así, se trata de un problema de representación política que redundará en una crisis de legitimidad en el sentido de que la discusión se centra en la capacidad del sistema para crear y mantener la creencia de que las instituciones políticas son las más apropiadas y adecuadas para la sociedad (Lipset citada en Norris y Nai 2017, 213). Al respecto, es importante tener en mente que al hablar de instituciones se debe considerar a las electorales, tanto en sentido ideal como material.

Entonces, la transparencia y la rendición de cuentas deben, como se indicó en el apartado anterior, ir más allá de mecanismos positivizados, para

convertirse en normas que tiendan al cumplimiento formal de ciertos requisitos de información por parte de los partidos y los actores políticos en general, de manera que los datos sean públicos y accesibles. En otras palabras, deben incidir en esa área compartida con la representación política y la legitimidad como actividad humana, como conceptos y como principios que tampoco se satisfacen o colman ya, cabalmente y de cara a las personas, por la mera existencia de un sistema electoral determinado y la transformación conforme al mismo de los votos en cargos.

Además, los principios aludidos guardan relación con la rendición de cuentas, en cuanto atributo del contrato social de un Estado constitucional democrático, pues los gobernantes (o potenciales gobernantes) deben cumplir con la responsabilidad de rendir cuentas ante los ciudadanos, y estos últimos, a su vez, tienen la tarea de hacer que sus representantes la cumplan. No obstante, el problema es que en muchas ocasiones ninguna de las partes toma esa mutua responsabilidad con la suficiente seriedad, y mientras tal situación prevalezca, se puede seguir hablando del tema, pero no habrá una verdadera rendición de cuentas (Qureshi 2020, 201).

Por ende, hay que ser imaginativos y trascender la postura de los estudios empíricos clásicos en la materia, los cuales suelen medir el aspecto cualitativo de la representación política democrática con base en la congruencia entre las preferencias de los votantes y los sufragios de sus representantes (Miller y Stokes citados en Disch 2016), y cuyos presupuestos, como modelo de medición, son duales.

El modelo referido, primeramente, asume que el gobierno representativo es democrático en la medida que exhibe responsividad a preferencias estables y coherentes de los votantes, las cuales son medidas principalmente por encuestas de opinión (Manza y Cook citados en Disch 2016), y, en segunda instancia, que las preferencias ciudadanas son suficientemente independientes del proceso de representación como para poder distinguir entre instituciones manipuladoras, democráticas y responsivas.

Sin embargo, dichos supuestos, de conformidad con recientes trabajos empíricos en la materia, obligan a reconsiderar. Ello, porque la formación de preferencias ciudadanas estables y coherentes no surge de modo independiente, sino mediante la interacción con las instituciones del sistema representativo. Es decir, si bien se suele pensar en los procesos electorales como mecanismos de recompensa o sanción a los representantes —en razón del papel que han desarrollado en el ejercicio de sus funciones— y, en consecuencia, se asume que la medida de la congruencia facilita el monitoreo y la vigilancia en los que descansa el modelo de sanción o recompensa, lo cierto es que este último parte de presupuestos estáticos que dejan de lado la actividad inherente al surgimiento de la representación.

En ese sentido, es relevante la existencia de áreas compartidas en conceptos esencialmente controvertidos, como política, democracia, poder, representación política, legitimidad, rendición de cuentas y transparencia; este último, sustentado, además, en un derecho humano, lo cual implica un modo de interpretarse y aplicarse, al tenor del mandato contenido en el artículo 1 de la Constitución y del carácter instrumental para el ejercicio de otras libertades y derechos fundamentales y el desarrollo democrático. Asimismo, es necesario buscar, desde ambos lados de la relación de representación, el mejoramiento cualitativo de esta, por medio de exigencias ciudadanas a los gobernantes, de manera que cñan su actuar a una sustancial, transparente y eficaz rendición de cuentas desde el inicio de su gestión.

Así, debe generarse una serie de mecanismos normativos que pongan énfasis en llevar al frente la actividad representativa y en la naturaleza dinámica de la formación y estructuración de las preferencias ciudadanas (Mansbridge citado en Disch 2016).

En ese modelo de selección que se propone, los votantes enfocarían sus energías no solo en el monitoreo y la vigilancia de sus representantes durante el periodo poselectoral, sino, sobre todo, en la cuidadosa selección de estos, con el objeto de seleccionar solamente a aquellos que

se encuentren intrínsecamente motivados para gobernar bien y que compartan los objetivos y principios de sus electores, a quienes representarán democráticamente aun sin monitoreo (Disch 2016). De esa manera, se pondrá el énfasis debido en todos los aspectos de la representación política, desde su formación hasta su ejercicio como relación humana en el ámbito de lo político.

El reto, entonces, radica en la generación de las condiciones que posibilitarían la interacción del modelo de selección y el clásico modelo de congruencia, las cuales incluyen necesariamente a la transparencia. Pero, se insiste, no por la transparencia y el acceso a la información que derivan de una normativa que taxativamente señale los elementos a transparentar —aunque ello ya representa un avance, en comparación con el secretismo con el que, en el siglo pasado, se conducían las actividades partidarias en México—; de lo que se trata es de impulsar y concebir a la transparencia desde la lógica del derecho de acceso a la información como derecho humano, vinculado con el desarrollo democrático del país desde una perspectiva ideal y material.

Lo anterior conlleva necesariamente una profunda transformación del modo en que se perciben, se viven y se quieren explicar los alcances, efectos y beneficios de la vida democrática para la sociedad.

Dos ejemplos íntimamente relacionados de cambios sustanciales pendientes en cuanto a transparencia, de cara a futuros procesos electorales en México, se exponen a continuación.

El primero tiene que ver con la inclusión, en 2016, por iniciativa de diversos colectivos y organizaciones de la sociedad civil, dentro de la normativa general en materia anticorrupción, de la obligación de los servidores públicos de presentar sus declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses, cuya reforma se materializó en la expedición de las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción (DOF 2016).

El punto es que tal obligación no es aún exigible a candidatas y candidatos a cargos de elección popular, a pesar de que en las elecciones de

2018 varios contendientes hicieron, de manera voluntaria, entrega de sus declaraciones, en una muestra de transparencia proactiva en el ámbito electoral, en beneficio de las personas.

No obstante lo anterior, es por demás deseable avanzar hacia una reforma electoral que institucionalice y positivice la transparencia, para hacerla de aplicación y exigibilidad general en todo tipo de proceso electoral en el ámbito nacional. Una justificación para transitar en tal sentido es, sin duda, el hecho de que si bien las candidatas y los candidatos no son aún servidores públicos (CPEUM, artículo 108, 2020), las actividades que realizan en dichos procesos se financian con recursos públicos ministrados en calidad de prerrogativas (CPEUM, artículo 41, 2020).

En lo sustancial o material, la justificación es clara en términos del contenido del presente trabajo y en cuanto a la necesidad de abonar a la relación que se establece en la representación política, por medio de la transparencia y la rendición de cuentas, para impactar positivamente en la legitimación de las personas electas.

El segundo ejemplo es una propuesta hecha recientemente por la consejera electoral del INE Carla A. Humphrey Jordan, consistente en evitar el financiamiento de las campañas electorales con recursos de procedencia ilícita, lavado de dinero o perfiles involucrados en asociación delictuosa, mediante una investigación exhaustiva de los movimientos financieros, tanto nacionales como internacionales, de las candidatas y los candidatos de todos los ámbitos que participen en las próximas elecciones (Humphrey 2020). El reto consiste en transparentar el flujo de efectivo que no se reporta, las donaciones en especie, el lavado de dinero —mediante diversas herramientas internacionales que podrían aplicarse en el entorno electoral mexicano— y el desvío de recursos públicos, a fin de evitar que las campañas se financien con recursos provenientes de actividades delincuenciales, del crimen organizado y del narcotráfico.

Como se puede ver, la construcción de alternativas que incentiven o desincentiven determinadas conductas, en búsqueda de una mayor trans-

parencia, requiere necesariamente de la imaginación de escenarios mejores y de altura a fin de concretarlas. La transparencia debió enfrentar retos de cara a las elecciones mexicanas de 2021, eso es evidente.

Claramente, la transparencia requerirá de un ejercicio democrático coordinado para incidir de manera positiva en la fiscalización de los partidos políticos y en el escrutinio de los perfiles de las candidatas y los candidatos a cargos de elección popular, a fin de saber quiénes son, cómo integran sus finanzas, el origen y destino de sus recursos, la interacción financiera que han tenido con otras personas o compañías y su pertenencia a determinadas empresas o asociaciones.

Lo anterior demandará también el perfeccionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, por ejemplo, mediante la integración a su Comité Coordinador de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —propuesta hecha por Santiago Nieto Castillo (Nieto 2020)— y, desde el punto de vista de quien suscribe, de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, a fin de que dichos organismos establezcan una estrecha colaboración con el sistema nacional electoral, lo cual permitirá que se utilicen los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para ir a fondo en la fiscalización respecto al uso de empresas fachada, la facturación falsa, el desconocimiento de quién es el beneficiario final o real que aporta financiamiento en las campañas y el destino de los recursos de los partidos políticos.

Como se puede observar, el modo en que los ciudadanos se comporten y el grado de sus exigencias frente a quienes contiendan por el voto pueden hacer la diferencia para acercar a las diversas partes del contrato social democrático; es el momento de caminar hacia una eficaz transparencia, en beneficio del país. Esto, sin embargo, solo será posible en la medida en que se comprenda que el derecho de acceso a la información es un derecho humano de naturaleza progresiva y con sentido instrumental, del cual hay que apropiarse. Los ciudadanos deben tomar en

serio su papel y ejercerlo de modo activo para poder tener la sociedad a la que se aspira.

Fuentes consultadas

- Adams, Rachel. 2020. *Transparency. New trajectories in law*. Reino Unido: Routledge.
- Amparo en revisión 10556/83. Actor: Ignacio Burgoa Orihuela. Autoridad responsable: C. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=291&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=206435> (consultada el 28 de julio de 2020).
- Bonilla, Julio César y Marcos J. Perea. 2019. *Jueces y política. El derecho de réplica y su desarrollo en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1977. México: Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf (consultada el 11 de julio de 2020)].
- . 2020. México: Cámara de Diputados.
- Disch, Lisa. 2016. Beyond congruence. En *Political representation. Roles, representation and the represented*, eds. Marc Bühlmann y Jan Fivaz. Inglaterra: Routledge.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2016. Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 18 de julio. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016 (consultada el 6 de julio de 2020).
- Fukuyama, Francis. 2011. *The origins of political order. From prehuman times to the French revolution*. Estados Unidos de América: Farrar, Straus and Giroux.

- GAFI. Grupo de Acción Financiera Internacional. 2012. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Disponible en <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf> (consultada el 6 de julio de 2020).
- Gallie, Walter Bryce. 1956. "Essentially contested concepts". *Proceedings of the Aristotelian Society New Series*, vol. 56 (1955-1956): 167-98.
- Han, Byung-Chul. 2015. *The transparency society*. Estados Unidos de América: Stanford University Press.
- Hay, Colin. 2002. *Political analysis: a critical introduction*. Inglaterra: Palgrave.
- Humphrey, Carla. 2020. Se debe revisar finanzas de todo candidato: Carla Humphrey. Disponible en <https://www.milenio.com/politica/se-debe-revisar-finanzas-de-todo-candidato-carla-humphrey> (consultada el 6 de julio de 2020).
- IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2019. *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*. Suecia: IDEA Internacional. [Disponible en <https://www.idea.int/publications/catalogue/summary-global-state-of-democracy-2019?lang=es> (consultada el 6 de julio de 2020)].
- Infobae. 2020. Estos serán los cargos que estarán en disputa en México en 2021. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/06/16/estos-seran-los-cargos-que-estaran-en-disputa-en-mexico-en-2021/> (consultada el 10 de julio de 2020).
- Jurisprudencia LXXXIX/96. GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o.

- TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. III (junio): 153.
- P.XLV/2000. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XI (abril): 72.
- Latinobarómetro. 2018. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. [Disponible en <https://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1&evYEAR=2018&evMONTH=-1> (consultada el 11 de julio de 2020)].
- LGTAIP. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2015. México: Cámara de Diputados.
- Morineau, Marta. 1997. “Aguas Blancas, estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 89 (mayo-agosto). [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3496/4146> (consultada el 1 de julio de 2020)].
- Nieto, Santiago. 2020. SAT y UIF deben formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción: Nieto. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sat-y-uif-deben-formar-parte-del-sistema-nacional-anticorrupcion-nieto> (consultada el 6 de julio de 2020).
- Norris, Pipa y Alessandro Nai. 2017. *Election watchdogs*. Estados Unidos de América: Oxford University Press.
- Qureshi, Saqib Iqbal. 2020. *The broken contract: making our democracies accountable, representative, and less wasteful*. Estados Unidos de América: Lioncrest Publishing.
- Rawls, John. 1999. *Collected papers*. Estados Unidos de América: Harvard University Press.

Reyes, Marisol. 2018. Mexico: Zedillo and Calderón. The challenges of governing under adversity. En *Presidents and democracy in Latin America*, eds. Manuel Alcántara, Jean Blondel y Jean-Louis Thiébault. Nueva York: Routledge.