



Instituto de Ciencias de Gobierno
y Desarrollo Estratégico

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO
ESTRATÉGICO

“OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA TRANSPARENCIA DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA”

Tesis presentada para obtener el título de Maestría en Opinión Pública y
Marketing Político

Presenta: Rodolfo Javier Zepeda Memije

Dr. Jorge David Cortés Moreno

Director de Tesis

Noviembre 2015

Esta tesis fue realizada con el apoyo del Programa Nacional de Posgrados

Índice

Índice de gráficas.....	IV
-------------------------	----

Índice de tablas.....	VI
-----------------------	----

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo 1. Acercamiento teórico.

De la democracia a la transparencia.....	4
--	---

1.1. Teoría de la democracia.....	4
-----------------------------------	---

1.2. Elementos conceptuales.....	11
----------------------------------	----

1.2.1. Opinión pública.....	11
-----------------------------	----

1.2.2. Rendición de cuentas.....	19
----------------------------------	----

1.2.3. Transparencia.....	21
---------------------------	----

1.2.4. Sistema de partidos.....	26
---------------------------------	----

1.2.5. Participación política.....	30
------------------------------------	----

1.3. Recapitulación.....	33
--------------------------	----

Capítulo 2. El contexto político de México.....	35
---	----

2.1. El municipio de Puebla.....	35
----------------------------------	----

2.2. Características del sistema político mexicano.....	36
---	----

2.3. Contexto político local y federal.....	37
---	----

2.4. Marco legal federal.....	39
-------------------------------	----

2.5. Marco legal del estado de Puebla.....	44
--	----

2.6. Evaluación de los portales de transparencia de los partidos políticos.....	45
--	----

2.7. Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México	48
2.8. Índices y encuestas de transparencia en los partidos políticos	54
2.9. Recapitulación.....	55
Capítulo 3. Metodología.....	57
3.1. Planteamiento del problema.....	57
3.2. Tipo de estudio.....	58
3.3. Recolección de datos	60
Capítulo 4. Resultados del sondeo de opinión.....	63
4.1. Resultados generales.....	63
4.2 Conocimiento de sujetos obligados de la transparencia de los políticos	66
4.3. Conocimiento de las instancias y mecanismos sobre transparencia de los partidos políticos.....	70
4.4. Calificación de la transparencia, confianza y opinión pública de los partidos políticos.....	72
4.5. Análisis por sector de ocupación	75
4.6. Análisis estadísticos de las variables de las hipótesis.....	82
4.7. Contrastes de la teoría contra resultados.....	86
Conclusiones	86
Bibliografía.....	90

Anexos.

Instrumento de sondeo de opinión	94
--	----

Índice de gráficas.

Gráfica 1. Confianza en las instituciones.....	50
Gráfica 2. Tipo de participación política no electoral	51
Gráfica 3. Confianza en instituciones políticas comparativo nivel nacional y Puebla.....	53
Gráfica 4. Edad de los encuestados.....	64
Gráfica 5. Género de los encuestados.....	64
Gráfica 6. Nivel de estudios.....	65
Gráfica 7. Principal ocupación.....	66
Gráfica 8. ¿Has oído hablar de...?.....	67
Gráfica 9. Obligación de rendir cuentas a los ciudadanos.....	68
Gráfica 10. Conocimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.....	69
Gráfica 11. Visita a portales de transparencia de partidos políticos.....	69
Gráfica 12. Origen del financiamiento.....	70
Gráfica 13. Conocimiento de sanciones.....	71
Gráfica 14. Evaluación de los partidos políticos.....	73
Gráfica 15. Confianza en las instituciones.....	74
Gráfica 16. Opinión de la transparencia de los partidos políticos.....	75
Gráfica 17: ¿Has oído hablar de.....?.....	76
Gráfica 18: Obligación de rendir cuentas.....	77

Gráfica 19. Conocimiento de mecanismos de transparencia.....	78
Gráfica 20. Visitas a los portales de transparencia.....	78
Gráfica 21. Conocimiento de las instancias encargadas de vigilar la transparencia.....	79
Gráfica 22. Transparencia en los partidos políticos.....	80
Gráfica 23. Conocimiento del origen del financiamiento.....	80
Gráfica 24. Conocimiento de sanciones.....	81
Gráfica 25. Opinión pública.....	82
Gráfica 26. Opinión pública de la transparencia de los partidos políticos.....	83
Gráfica 27. Calificación en transparencia.....	83
Gráfica 28. Confianza en los partidos políticos.....	84
Gráfica 29. Conocimiento de las leyes de Transparencia.....	85
Gráfica 30. Conocimiento sobre transparencia de los partidos políticos.....	85

Índice de tablas

Tabla 1. Olas de transición democrática.....	10
Tabla 2. Evolución de la legislación electoral.....	40
Tabla 3. Calificación de portales de transparencia “primera verificación”	47
Tabla 4. Calificación de portales de transparencia “segunda verificación”	48
Tabla 5. Participación civil.....	52
Tabla 6. Corrupción en las instituciones.....	54
Tabla 7. Uso de los medios de comunicación para informarse	71

Introducción

En países en vías de democratización la opinión pública juega un papel importante porque contribuye a la construcción y revitalización de las instituciones del Estado. Por otro lado, se presenta como expresión de la ciudadanía, informada y participativa, acerca de la forma en cómo se toman las decisiones y se evalúa el desempeño gubernamental. Se puede premiar o castigar al partido del gobierno en el poder: abstención o voto de castigo durante el periodo electoral, a partir de la evaluación de atención a las demandas ciudadanas y como son resueltas; pero, sobre todo, se evalúa la forma en cómo es administrado el del erario público. Es decir, en la rendición de cuentas.

Hay tres aspectos que forman parte clave del andamiaje de la rendición de cuentas: la transparencia, la fiscalización y el acceso a la información. Estos aspectos son primordiales para entender este estudio, la opinión pública de la transparencia sobre los partidos políticos.

Este trabajo tiene la intención de conocer la opinión pública sobre la transparencia de los partidos políticos en el municipio de Puebla. Los supuestos básicos de este texto son: **H1**, la opinión pública que caracteriza a los habitantes del municipio de Puebla es negativa debido al desconocimiento que tienen sobre el ejercicio de la transparencia, y la actitud de desconfianza hacia los partidos políticos; **Ho**, la opinión pública que caracteriza a los habitantes del municipio de Puebla es positiva debido al alto nivel de conocimiento que tienen sobre el ejercicio de la transparencia, y la actitud de confianza hacia los partidos políticos.

Esta investigación adquiere relevancia por la escasa atención que han recibido los temas tratados, en el ámbito de la ciencia política en particular, y de ciencias sociales en lo general.

Con este texto se pretende ayudar a entender la opinión de los ciudadanos del municipio de Puebla, sobre cómo perciben la transparencia y la rendición de cuentas que realizan los partidos políticos. Es decir, la manera en que son utilizados

los recursos públicos con el fin de buscar elecciones equitativas y competitivas entre todos los partidos políticos, y así promover la apertura del sistema político en México.

El municipio de Puebla fue elegido por haber obtenido de manera consecutiva la acreditación del municipio más transparente de México en los años 2012, 2014 y 2015, además de ser uno de los primeros municipios en establecer reglamentos para permitir el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas. Cabe señalar que lo anterior se enmarca en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Las siguientes páginas son el resultado de cinco etapas en las que se dividió esta investigación: planeación, recolección, procesamiento; análisis e interpretación. El levantamiento de información demoscópica es la característica principal de este trabajo, pues a partir de la información proporcionada en cinco puntos de la ciudad de Puebla se realizó un primer acercamiento a la opinión; no obstante, también la información ofrece pistas para entender la percepción y el conocimiento que tienen sus habitantes sobre los partidos políticos, la rendición de cuentas, la transparencia; y la transparencia de los partidos políticos.

Este trabajo se ha dividido en tres capítulos. El primero de ellos está destinado a realizar una revisión de los aportes relacionados con los partidos políticos, la opinión pública, la rendición de cuentas y la transparencia en el marco de la teoría de la democracia. En el segundo capítulo se presenta el contexto político de México, en relación a otros países de América Latina sobre cómo funciona y se estudia la transparencia. El tercer capítulo muestra el resultado del análisis de 100 cuestionarios aplicados en cinco puntos diferentes de la ciudad. También se realizó un análisis comparativo entre los dos sectores con mayor número de cuestionarios aplicados entre empleados y estudiantes.

Finalmente se concluye este trabajo bajo la perspectiva que para la construcción de la democracia se necesita de una opinión pública informada y razonada. Para ello, tanto el gobierno, los partidos políticos como las instituciones públicas deben privilegiar una comunicación clara, sencilla y eficiente para conseguir transmitir sus valores; además de modificar sus prácticas políticas para

hacerlas coincidir con las prácticas ciudadanas de manera que pueda realizarse la participación ciudadana en el ejercicio de la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización.

Capítulo 1. Acercamiento teórico. De la democracia a la transparencia.

En este capítulo se abordan las nociones de democracia, opinión pública, transparencia, rendición de cuentas y partidos políticos con la intención de comprender de manera profunda la forma en cómo interactúa la opinión pública en el ejercicio de la transparencia en el ámbito de la democracia. Es pertinente recalcar que la perspectiva de análisis parte desde el “deber ser” de la ciencia política.

1.1 . Teoría de la democracia.

La democracia, entendida como una forma de representación popular, se refiere a la manera en cómo los ciudadanos construyen el rumbo de las acciones que un gobernante debe tener con relación a sus deseos, aspiraciones y proyectos comunitarios. Pero también puede ser vista como esa forma de gobierno en la que se actúa en representación de los gobernados, pues se concibe que existe total incapacidad del pueblo para saber qué es lo que le conviene. Estas dos visiones contrapuestas de lo que debe significar la democracia, ejemplifican la discusión elitista-populista que ha caracterizado el debate al respecto.

La democracia puede ser directa o representativa: “la diferencia básica entre una democracia directa y una representativa es que en esta última el ciudadano sólo decide quién decidirá por él (quién le representará), mientras que en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino que es él decisor” (Sartori, 1999).

El asunto de la democracia representativa y la democracia directa está relacionado a la discusión elitista-populista; la cuestión de fondo es la capacidad de los individuos para discutir públicamente los asuntos políticos y, en todo caso, emitir sus opiniones bien informadas y razonadas en función de sus prioridades. Esta

última parte está directamente relacionada con los presupuestos clave de la opinión pública.

La representatividad en las democracias modernas ha sido uno de los puntos de mayor discusión en las últimas décadas. Sartori (1999) comenta que: “la representación es necesaria (no podemos prescindir de ella) y que las críticas de los directistas son en gran parte fruto de una combinación de ignorancia y primitivismo democrático” (Sartori, 1999).

La necesidad de una democracia representativa se basa en el número de individuos que viven en un Estado-nación y en la cantidad de asuntos sobre los cuales discutir y decidir. En opinión de Sartori (1999) es por estas razones fundamentalmente que la democracia representativa se hace imprescindible. Es necesario, ante tales circunstancias, delegar la autoridad en otro para resolver los asuntos de la política. El ciudadano promedio no los podría atender directamente y en todo momento.

En teoría política esta condición necesaria de la representatividad se define en estos términos: “Cuanto menor sea una unidad democrática, tanto mayor será el potencial de la participación ciudadana y tanto menor la necesidad de que los ciudadanos deleguen las decisiones políticas en representantes. Cuanto mayor sea la unidad, tanto mayor será la capacidad de éstos para lidiar con los problemas importantes de sus ciudadanos y tanto mayor será la necesidad de que los ciudadanos deleguen decisiones en sus representantes” (Dahl, 1999). La democracia en el contexto actual no puede ser de otra manera, dadas las condiciones en las que las sociedades se han desarrollado en las últimas tres décadas.

Sartori (1999) señala que la democracia directa es una aberración; afirma que los partidarios de esta forma de democracia no toman en cuenta la información del ciudadano en cuestiones políticas. Para él, la desinformación en la sociedad actual ha producido individuos poco informados. Y “en un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas. Hace falta mucha ceguera ideológica

y, ciertamente, una mentalidad muy “cerrada” para no caer en la cuenta de esto. Y los directistas no lo hacen” (Sartori, 1999).

A pesar de que todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder, es cierto también que hay una tendencia a creer que la democracia debe ser directa o —en términos de Sartori— directista.

La democracia representativa puede caer en un círculo cerrado: el gobernante gobernándose a sí mismo, y, por el otro, la democracia directa puede caer en el populismo de baja monta, en este caso, gobernar de acuerdo con la medida de los gobernados.

Así, tenemos algunos gobernantes que actúan, hacen, dicen y deciden de acuerdo con el mandato del pueblo. En este contexto los sondeos de opinión que se vierten a través de las encuestas juegan un papel central. La democracia se apoya en la llamada “sondeocracia”, en esta forma directista de gobernar midiendo el pulso de los ciudadanos.

En ese sentido, vale la pena recordar los planteamientos de Schumpeter (1983), quien desde un enfoque conservador mostró baja estima de la conducta de la ciudadanía moderna. Desde su pensamiento, “la plebe” se comporta irracionalmente ante las decisiones políticas, le gusta ser dirigida y adora a los líderes carismáticos autoritarios, e incluso tolera el engaño abierto y el descaro de sus líderes.

Así las elites construyen estrategias y retóricas capaces de manipular la toma de decisiones de los ciudadanos a la hora de votar. Downs (1957) explica cómo las decisiones que toma la ciudadanía al momento de votar son de tipo racional, pues supone que el electorado se basa en un cálculo para emitir su voto.

El sistema que describe Schumpeter (1983) no es un monopolio de una dictadura, sino una rotación de élites que buscan la mayor cantidad de votos: “El método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones

políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”. Schumpeter utiliza el término “individuo” para señalar a grupos políticos, coaliciones y partidos, asociados políticamente entre individuos, pero el objetivo es capturar el número de votos suficientes para ganarles la elección a los adversarios.

Es posible hablar de sociedad civil en la teoría elitista de la democracia, dado que existe como un cliente con reglas ante una oferta limitada de propuestas políticas, y es únicamente como una ciudadanía estrechamente regulada y restringida en sus formas de participar en la “cosa pública”. El monopolio de las iniciativas corresponde a las elites políticamente organizadas (una oligarquía en competencia electoral).

Siguiendo con Schumpeter (1983), la democracia obliga a las elites a competir y alternarse en el poder. Esto es un límite comparado con el poder irrestricto de los dictadores. También obliga a una política ordenada por procesos electorales. El establecimiento de los calendarios electorales propicia un tipo de instituciones o refuerza otras. De la misma manera, es razonable suponer que la democracia favorece la división de poderes y la profesionalización de la política.

Vidal de la Rosa (2010) dice que la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierne efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “gobernar”. Por lo tanto: “La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarlo. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje, por el voto del electorado” (Schumpeter, 1983).

Así, “las élites políticas acceden a los puestos de gobierno ganando elecciones para formar gobiernos, capturando el mayor número de votos que sus adversarios. La disociación entre estos intereses y los colectivos, es clara y definitiva, al igual que en las teorías de la elección pública que florecerían en las siguientes décadas” (Vidal de la Rosa, 2010). Schumpeter aporta un enfoque doble

a la teoría “clásica de la democracia”: la incapacidad del votante para discernir lo que está en juego en la política, y la enorme capacidad de los políticos profesionales para manipular las disyuntivas electorales. Ambos argumentos serán fundamentales y discutidos en las teorías posteriores de Anthony Downs (1957) y, sobre todo, las de William H. Riker (1982). Estos, desarrollan una teoría donde, al contrario de Schumpeter, afirman que el votante es racional cuando decide no ejercer su derecho de votar, dado que su voto tendrá un valor insignificante, seguramente mayor que los costos de votar y aunque el ciudadano es revestido con la dignidad del razonamiento, en la actividad política su influencia es mínima.

Las reflexiones de Downs difieren de las de Schumpeter porque el primero se interesa en ver los resultados de equilibrio en los partidos competidores. En el modelo de Downs la competencia se autorregula y genera un estado de estabilidad o consenso entre los competidores, ya que buscan el voto ganador: el que ofrece el votante medio. Las ideologías son instrumentos para esta acción y aunque se les reconoce cierta inercia son, a final de cuentas, flexibles y adaptables, con el fin de ganar las elecciones. Schumpeter no vio tan lejos y más bien se conformó con afirmar que, dada la competencia elitista, lo más que se puede esperar es que gane el mejor y más capaz, es decir, el político o líder más innovador y competente.

La segunda parte del argumento es sobre la capacidad de los políticos para aprovechar un rasgo de la votación que Schumpeter no advirtió, pero estaba plasmado en el trabajo del marqués de Condorcet (citado en Piffano, 2009) según el cual en una votación colectiva puede darse el fenómeno de la intransitividad (por ejemplo: $a > b > c > a$), violando la exigencia de ordenar colectivamente las preferencias sociales en un orden consistente lógicamente, condición imprescindible en los ordenamientos individuales racionales.

Esta idea inspiró a Kenneth Arrow (citado en Piffano, 2009) a desarrollar el teorema de la imposibilidad, según el cual no existe ningún método no dictatorial (ergo, democrático) para la agregación de las preferencias individuales (transitivas o consistentes) en colectivas que también lo sean. A esta situación se le llama ciclos (elecciones donde se viola el principio de transitividad, como inicialmente lo mostró

Condorcet), cuya probabilidad aumenta a mayor número de votantes y alternativas a elegir. Con base en eso, Riker (1982) concluyó que un político sagaz podía, o, más bien, no podía evitar la tentación de manipular cualquier elección, afectando el orden de votación. A esta capacidad la nombró “herestesis”, que podría describir como los políticos profesionales actúan a manera de una agrupación, aunque heterogénea, tiene la intención de mantenerse en el poder y a imponer su voluntad aun en contra de la de sus súbditos o electores ciudadanos.

Samuel P. Huntington(1994), en su obra *La tercera ola de la democracia*, señala lo siguiente: “La democracia consiste básicamente en que la mayoría de quienes toman las decisiones colectivas sean seleccionados mediante elecciones limpias, honestas y periódicas, en las cuales se compita abiertamente y casi toda la población adulta tenga derecho al voto” (Huntington, 1994).

En dicha obra se observa que la primera ola de la democratización arranca “en 1912, al aprobar la Ley Sáenz Peña de sufragio secreto y universal, en Argentina. Además, la característica de la universalidad del voto de la primera ola sólo alcanzó al electorado masculino” (Huntington, 1994).

La segunda ola de la democratización comienza “en 1944, con la victoria aliada sobre las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial, que esta vez incluiría además el voto femenino. Grandes naciones autoritarias como Alemania, Italia y el Japón, conocieron al fin la democracia” (Huntington, 1994).

Por último, la tercera ola democrática inicia “desde 1974. En este año, Portugal salió de su período autoritario. Al año siguiente, le tocaría el turno a España. Argentina volvió a la democracia en 1983. Brasil en 1985. Chile, en 1990” (Huntington, 1994). Al terminar esta etapa es donde el autor contextualiza su obra.

Tabla 1. Olas de transición democrática.

Primera ola democrática1828–1922	36 países transitan
Segunda ola democrática1944–1962	29 países transitan
Tercera ola democrática 1973–1990	58 países transitan

Fuente: Elaboración propia, basado en Huntington (1994).

Cada ola catalogada por Huntington ganó más terreno que la anterior, pero también las “contra-olas” existentes que denomina el autor cada vez significan menos retrocesos en las naciones. En dichas olas todas las experiencias dentro de las naciones sometidas en el autoritarismo buscan la mejor forma de organizarse para evitar volver a los regímenes donde la libertad estaba limitada y solo existía la voluntad del gobernante; así, se encuentra la democracia como “la forma de gobierno que responde al principio de identidad entre los gobernantes y los gobernados, es decir, de la voluntad popular y la ley. Dicha identidad remite a la igualdad sustancial de los ciudadanos, o sea, al hecho de que todos son miembros por igual de una misma unidad política” (Benoist, 2011), cuya nueva forma establecida busca un horizonte prometedor para los ciudadanos generando pesos y contrapesos, previniendo los abusos de autoridad, las discrecionalidades

gubernamentales, además de todas las prácticas autoritarias para lograr la democratización¹.

En este trabajo se exaltan las características de la democracia representativa; por lo que se entenderá como un sistema político en el que se expresa la voluntad de la ciudadanía a través de individuos electos para representarlos; es decir, representantes a quienes se les delega la capacidad para decidir sobre los asuntos de interés personal de tipo público, toda vez que los ciudadanos se involucran en el proceso de la toma de decisiones.

1.2.Elementos conceptuales.

1.2.1. Opinión pública.

Al hablar de opinión pública se ingresa en un ámbito aparentemente ambiguo porque sus diversos significados pueden derivar en una confusión. Por lo tanto es necesario realizar una breve y esquemática revisión sobre el concepto. El término opinión pública fue acuñado durante el periodo de la Ilustración y está ligado a las filosofías políticas de los siglos XVII y XVIII, y en particular con el surgimiento de la democracia como forma de gobierno.

Durante tal periodo, siguiendo la línea argumental de Morales (*et al*, 2011), “el uso del término “público” refería a asuntos relacionados con la administración y el Estado. El segundo sentido refiere al interés común o bien común, por lo que se da la distinción entre asuntos públicos de asuntos de índole gubernamental. Por lo tanto, para estos autores, la opinión pública se vuelve una especie de tribunal de todos y de nadie, de ahí su carácter anónimo e impersonal, que de alguna manera desplazaba al absolutismo monárquico, para darle paso al absolutismo de la opinión.

¹ “Democratización como el proceso de transición que lleva de un gobierno autoritario a uno democrático”(Huntington, 1994).

Noelle-Neumann (2010) y Habermas (2011) en sus textos clásicos sobre opinión pública muestran las raíces históricas del concepto. Con sus diferencias y matices, cada uno coincide en señalar el origen de la opinión pública con el surgimiento de la sociedad burguesa. Neumann (2010) presenta el desarrollo histórico del concepto en cuestión, a partir de ordenar cronológicamente a los autores que de ella hablaron o dejaron su impronta sobre la forma de entender la opinión pública (John Locke, David Hume, James Madison, Jean-Jacques Rousseau, y Alexis de Tocqueville). En cambio, Habermas (2011) es mucho más metódico, desarrolla, describe y analiza bajo una mirada crítica de manera profunda los cambios sociales, políticos, culturales y económicos vinculados con la transformación del espacio público y privado; de la publicidad burguesa y cómo esta se vuelve una mercancía de manera tal que pierde todo contenido político de deliberación pública, para luego redimensionar su contenido político en los albores de una sociedad capitalista avanzada, con medios de comunicación diferentes a los utilizados durante los siglos XVI y XVII.

En ese sentido, no cabe duda que el fenómeno de opinión pública como se conoce surge con las grandes transformaciones de orden religioso, político y económico propios del liberalismo. De ellos, la aparición del libre tránsito de mercancías y la libertad para elegir a sus gobernantes, y con esto la creación del Estado burgués y la aparición de la democracia en Francia y Estados Unidos de Norteamérica. De tal manera, que la aparición de los Estados democráticos, el capitalismo, el industrialismo y la transformación de los espacios públicos y privados se relacionan de manera directa con la aparición y consecuente evolución de la opinión pública como un fenómeno complejo.

Así, durante todo el periodo de formación de los Estados burgueses, Habermas (2011) identifica a la opinión pública desde dos perspectivas: como la creación de un público ilustrado que debate los sucesos de trascendencia pública en ámbitos privados para luego ser difundidos a través de su publicación en panfletos para que el resto de la sociedad se informe. La segunda perspectiva es presentada como una opinión no ilustrada, producto del triunfo de la revolución

francesa y de la burguesía, quien desconoce las deliberaciones de los no nobles, sin la educación y acumulación de dinero suficiente como para discutir de manera razonada los temas de interés común, por lo que la opinión pública pasó a presentarse como una opinión del pueblo iletrado, inculto.

En ese sentido, la publicidad política viene acompañada de los procesos para elegir a los representantes del gobierno en Estados cuyo sistema político es la democracia y se trata de mantener el Estado de Derecho. Habermas(2011) refiere a la existencia de dos ámbitos comunicativos con el objetivo de identificar a la opinión pública: la opinión no pública y la opinión casi pública. La primera toma forma en la Cámara de representantes y la segunda se desarrolla entre personas, individuos sin público que se han informado en los medios de comunicación. Por eso, para Habermas (2011) “una opinión pública en el sentido estricto de la palabra sólo puede producirse en la medida en que los dos ámbitos comunicativos sean mediados por el ámbito de la notoriedad pública crítica”.

En un sentido diferente, Noelle-Neumann (2010) presenta su teoría de la espiral del silencio como formadora de opinión pública. Su postura consiste en señalar una serie de hipótesis concatenadas de manera tal que parte de una premisa del miedo individual al aislamiento hasta llegar a la integración o rechazo por parte de un grupo social si no se concuerda con la postura de la mayoría. A lo largo de su libro presenta una serie de experimentos realizados en diferentes contextos en los cuales sometió a personas a diversas pruebas y situaciones simuladas en las cuales debían expresar su opinión sobre un tema no político. Los resultados de Noelle-Neumann (2010) refuerzan sus supuestos: a) La sociedad amenaza a los individuos desviados con el aislamiento, b) los individuos experimentan un continuo miedo al aislamiento, c) este miedo al aislamiento hace que los individuos intenten evaluar continuamente el clima de opinión, d) los resultados de esta evaluación influyen en el comportamiento en público, especialmente en la expresión pública o el ocultamiento de las opiniones, y e) todos los anteriores están interrelacionados de manera tal que se puede explicar la formación, mantenimiento y modificación de la opinión pública.

Neumann (2010) presenta tres aspectos clave para la definición de la opinión pública: el primero de ellos es la capacidad humana a percibir el clima de opinión, es decir, el crecimiento o debilitamiento de la opinión generalizada sin recurrir a métodos estadísticos cuyos resultados se acercan a la percepción de las personas; segundo, la reacción ante dicha percepción es la de hablar más o quedarse callado luego de haber evaluado la situación; y, tercero, el temor al aislamiento realiza que las personas avalen opiniones ajenas.

Por lo tanto, para Noelle-Neumann (2010) “de lo que se trata es de la aprobación o desaprobación de opiniones y comportamientos observables públicamente... la espiral del silencio es una reacción ante la aprobación y la desaprobación... de valores cambiantes”. Es ese miedo al aislamiento el medio de control social en el que se convierte la opinión pública. Finalmente, la autora alemana reconoce que los medios de comunicación son un pilar fundamental en la creación de opinión pública. No obstante, el miedo al aislamiento será el baluarte de su postura.

Dittus, en una lectura crítica a la teoría de la espiral del silencio, señala que la postura de Noelle-Neumann es esencialista, pues desde su perspectiva, “la espiral del silencio tiene perfecta aplicación práctica en cualquier Estado occidental, pero esa lógica se pierde al aplicarla a otra dimensión espacio-temporal”. Para éste autor, existe una relación intrínseca entre medios de comunicación y opinión pública ya que para él los medios de comunicación son recreadores simbólicos de la realidad. Por lo tanto, “el discurso sobre universalidad, la no relatividad, la naturalidad y la autenticidad de las emociones permite legitimar las coberturas informativas mediáticas y con ello la construcción de un tipo de opinión pública” (Dittus, 2005).

Siguiendo a Foucault, Bourdieu y a Blumer, señala que la opinión pública es mecanismo de acción política que se mueven dentro discursos institucionalizados y, por lo tanto, la memoria colectiva y los sentimientos construyen márgenes sobre los cuales se limita la opinión pública y a la vez evita el surgimiento de otras opiniones no previstas o creadas en tiempos anteriores. Por lo tanto la opinión

pública está relacionada con el control social, basado en el saber y los discursos que se mueven dentro de las estructuras sociales. Por lo tanto, para el citado autor, la opinión pública no existe fuera de la realidad social que la permite, pues se coloca lejos de la postura esencialista de Noelle-Neumann (2010) quien basa su perspectiva en el plano de los imaginarios sociales elevados al rango de instituciones donde un discurso ayuda a su legitimación.

Existen varias perspectivas sobre la opinión pública. Una de ellas es considerada como “tradición clásica”, la cual se encarga de estudiar las demandas de la ciudadanía, entendidas como opinión común; a partir de ello profundiza en los estudios de la representación política. La segunda tradición es la llamada empírica; esta se interesa en recoger, sistematizar y analizar de los datos entre una población objetivo previamente establecida; por lo tanto, se limita a analizar las tendencias manifiestas en la sumatoria representativa de la muestra poblacional; de ahí el nombre de opinión pública.

Vale la pena realizar un paréntesis para hacer la aclaración entre la diferencia de lo público y lo privado de la opinión. En el caso de la opinión pública refiere al tipo de comunicación pública, es decir, la difusión de mensajes utilizando todas las formas posibles de transmisión de mensajes, y no solo los medios masivos de tipo tecnológico. Además, estos deben ser de interés para la colectividad; pero a la vez, debe privilegiarse una audiencia masiva. Por otro lado, dado que se tratan temas de interés público ligados directamente al ámbito gubernamental, la opinión pública es estrictamente política.

La opinión privada es de tipo personal, se construye de múltiples formas pero no se expresa ni tiene cabida en la decisión de asuntos de interés y beneficio común. De ahí que pueden existir diversos temas de interés público, pero su ámbito de acción se ha reducido al de espectáculo o masificación de una postura de ver un suceso privado llevado al público de masas.

Ferdinand Tönnies entiende “opinión pública como conglomerado de puntos de vista, deseos y propósitos diversos y contradictorios, y opinión pública como potencia unitaria, expresión de la voluntad común” (Tönnies, 1902). En esta

definición y con el ánimo de ir apreciando los encuentros, o sus contrarios, vemos que hay más encuentros, pues refiere a puntos de vista de un conglomerado, es decir, un conjunto de personas que piensan diferente, tienen gustos distintos, pero que se reúnen para opinar sobre algo cuyo propósito es saber de lo mismo de cada persona integrante del conglomerado y del conjunto, para luego tomar decisiones en torno a las respuestas de las preguntas formuladas y entonces emitir la opinión de la generalidad, esto es, de la mayoría. Habrá que considerar que la opinión de la mayoría es tomada en cuenta, sea fielmente o como referencia, en todo caso se está en un ambiente de democracia. Lo público y la opinión de las mayorías son las que tienen validez para realizar o no algo.

Ahora, desde esta perspectiva, Lippmann sostiene que “las imágenes que se hallan dentro de las cabezas (...) de los seres humanos, las imágenes de sí mismos, de los demás, de sus necesidades, propósitos y relaciones son sus opiniones públicas” (Lippmann, 2003).

Aquí también tiene vínculo con la democracia, en virtud de que hay imágenes de los seres humanos que se forman dentro de sus mentes para ser analizadas o sencillamente incorporadas donde están las necesidades, los propósitos que en síntesis se demandan a un organismo que pudiéramos percibir como el Estado y su gobierno. Por lo tanto, se trata de democracia, y la opinión pública vista así sirve para la construcción democrática.

Desde la posición de Hans Speier: “Opinión pública son: (...) las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresada libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, que pretenden tener el derecho de que sus opiniones influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura de su gobierno” (Speier, 1950).

Este concepto evidencia con claridad la íntima relación existente entre opinión pública y democracia, dado que se trata de opiniones que se consideran importantes para el tomador de decisiones, ya que son influyentes para la estructura de cualquier gobierno o institución responsable de responder a demandas de la población o, tal como lo dice el concepto, para la nación.

Para Habermas: “Opinión pública significa cosas distintas según se contemple como una instancia crítica con relación a la notoriedad normativa pública, ‘representativa’ o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programa” (Habermas, 2011).

Es claro que para este trascendente autor la definición tiene dos perspectivas: la primera, bajo el enfoque de la notoriedad de normativa pública en tanto representativa; ¿de quién?, la definición no lo dice pero si es posible intuir que se trata de la población, entonces existe vínculo con lo democrático.

En cuanto a lo manipulante de personas e instituciones, es cierto que este enfoque es contrario si se piensa y concibe a la democracia no para hacer que las decisiones se manipulen para que la sociedad las acepte, sino más bien en términos de que debería estar orientada en el “deber ser”. Sin embargo, Habermas va más allá de estas interpretaciones, a tal grado que ubica la realidad de forma contradictoria en un mismo hecho o situación, lo cual lleva a asumir una concepción más para el terreno de la manipulación, alejándolo de la concepción democrática.

Otto Baumhauer sostiene que: “La opinión pública es el producto del proceso transformativo de información introducida en el sistema abierto de clima de opinión pública” (Baumhauer, 1976). En esta definición se aborda el tema con un enfoque procedimental que modifica lo inicialmente presentado para mostrarlo como diferente y, en este sentido, este proceso se desenvuelve en un ambiente de sistema abierto, lo cual lo apareja con una de las condiciones básicas de la democracia.

Desde una perspectiva psicosocial, Noelle-Neuman (2010) desarrolla la idea del miedo al aislamiento, que está dirigida a una calificación que refiere a temas controvertidos necesariamente, lo cual no precisamente debe ser vista de esa manera, puesto que la opinión pública admite puntos convergentes y divergentes, pero no enfatiza en alguno de ellos, al menos si se vislumbra como potencial que se orienta en mayor proporción a una alternativa, pudiendo ser positiva o negativa, pero lo importante es la opinión de la gente, y eso es lo relevante para acercarlo a las condiciones de democracia.

Desde la ciencia política, Giovanni Sartori sostiene que la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Para el investigador italiano, la opinión pública es “un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la res pública” (Sartori, 1988). Por ser Sartori un estudioso de la ciencia política, este asume una clara relación con la opinión pública, en tanto mecanismo de la concepción democrática, puesto que la opinión es un estado mental diverso y eso hace que lo que se piensa y se efectúa acentúe lo democrático, además de lo público como esencia de lo político, que se relaciona con la forma de organizar a un Estado y dentro de sus opciones está la democracia.

No existe una relación de simetría entre opinión pública y democracia. En regímenes dictatoriales o autoritarios puede utilizarse a la opinión pública para recrudecer más la vida autoritaria a través de información del público, o para manipular a los diferentes públicos que piden o solicitan productos o servicios que provengan de la iniciativa privada o del sector público, y en donde se convierte en el instrumento para cumplir propósitos del sistema en cuestión. Entendida desde el “deber ser”, la opinión pública se aleja de la democracia en un sistema de características autoritarias y/o dictatoriales.

Así, en este trabajo se entenderá la opinión pública como las imágenes mentales y estados de ánimo difusos contruidos a partir de un adecuado nivel de conocimiento sobre temas de asuntos públicos que necesariamente debe ser discutido mediante razones, para luego emitir un juicio de valor.

1.2.2. Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas contempla a la transparencia como una forma necesaria en la construcción de la democracia; la fiscalización que refiere en exclusiva a cómo se utiliza el dinero público; y, finalmente, el derecho de acceso a la información que

todo ciudadano tiene otorgado por ley. Lo antes señalado son características distintas, independientes, pero a la vez necesarias para la rendición de cuentas.

Por lo tanto, la transparencia de la acción pública no es sinónimo de rendición de cuentas, pero es una condición necesaria para que ésta se lleve a cabo. “La noción de rendición de cuentas”, como bien señala, Andreas Schedler, “tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler,2005).

Para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder es indispensable que quienes lo ejerzan den visibilidad, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretenden lograr. Además, debe evaluarse el desempeño de los funcionarios para acreditar los contenidos, alcances y resultados de aquello que se dice fue realizado.

Develar la información es el primer requisito para lograr la supervisión y la evaluación de la actuación gubernamental, pero la rendición de cuentas contempla una estación más en el recorrido de vigilar y limitar al poder: la posibilidad de que se sancione al funcionario público que haya cometido actos ilegales o irregulares, es decir, que no haya desarrollado adecuadamente las tareas que tenía asignadas, o que haya informado insuficientemente al respecto, o al hacerlo haya faltado a la verdad.

El despliegue de la información, entonces, es el primer paso obligado para que se analice y se verifique el desempeño del funcionario público. El corolario de esta tarea es que se establezcan correctivos que realmente permitan inhibir conductas indebidas, fraudulentas o irresponsables de los agentes públicos en el futuro. Al obligar al político o funcionario público a divulgar los factores que le sirvieron para adoptar alguna política o decisión pública, no se trata solamente de someterlo al escrutinio público con el mero propósito de exhibirlo, sino de garantizar

el derecho de los ciudadanos a recibir explicaciones y justificaciones de los actos del poder.

Si bien la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos para controlar el poder, su importancia no radica solamente en su sentido negativo de contención, sino que conllevan un sentido positivo: asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el ejercicio del poder para hacerlo responsable, y a la vez eficiente y eficaz. Contrario a lo que con mucha frecuencia se opina, la transparencia y la rendición de cuentas no responden solamente a un afán un tanto ingenuo de garantizar espacios de participación a los ciudadanos, es decir, para aprovechar que el ciudadano tiene hoy una alta valoración en el imaginario social, que contrasta con la baja valoración del político.

La transparencia y rendición de cuentas, al introducir esquemas de control sobre el poder ayudan a que este se ejerza de manera más eficiente porque reduce los niveles de arbitrariedad y de discrecionalidad, porque obliga a tener más claros los objetivos y los pasos que deben seguirse para alcanzarse. Tener funcionarios públicos responsables frente a quien los eligió, pero también frente a los organismos encargados de vigilar y fiscalizar el desarrollo de sus actividades, es decir, es una fórmula adecuada para que sus decisiones y acciones puedan satisfacer mejor las necesidades y demandas de la sociedad. Para que funcionen y sirvan a sus propósitos, la transparencia y la rendición de cuentas no pueden depender de la buena voluntad de los gobernantes o funcionarios públicos, sino que deben estar reglamentadas puntualmente.

De acuerdo con la distinción planteada por Guillermo O'Donnell, "la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: la vertical y la horizontal, que, en realidad, son dos caras de una misma moneda y se complementan. Mientras la rendición de cuentas vertical hace referencia a nociones democráticas básicas, relacionadas con las reglas y principios que definen la relación entre gobernantes y ciudadanos, tales como el voto, la libertad de expresión, de asociación, etc.; la horizontal implica la existencia de agencias legalmente facultadas para vigilar y, eventualmente corregir y sancionar irregularidades en el desempeño de los gobernantes y funcionarios

públicos; se refiere, pues, a las instituciones de los pesos y contrapesos, de control y fiscalización” (O'Donnell, 1997).

La existencia de elecciones libres, justas y competidas, al igual que el ejercicio de la libertad de expresión o de prensa, de reunión y asociación, permite que los ciudadanos decidan el nombramiento y el relevo de sus gobernantes y representantes, a quienes les puedan hacer llegar sus demandas, pero también que puedan exponer sus denuncias por comportamientos ilegales o indebidos de funcionarios públicos. Todos estos son mecanismos para permitir el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones del poder, y por ello conforman la dimensión vertical de la rendición de cuentas.

Las reglas de la transparencia exigen un contexto de instituciones democráticas. La rendición de cuentas horizontal tiene que ver con la vigilancia y el control que unas instituciones ejercen frente a otras, bajo el principio de los pesos y contrapesos y de la división de poderes.

Por lo tanto, la rendición de cuentas es el mecanismo mediante el cual las instituciones y los ciudadanos verifican la manera en cómo es utilizado el dinero público, a partir de su participación activa.

1.2.3. Transparencia.

La transparencia es entendida de diversos modos, según la perspectiva del autor. Así, Merino (2006) señala que lo más importante es dejar en claro a que se refiere el derecho de acceso a la información. Para este autor hay dos formas de entenderlo a) *lato sensu*, es decir, el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación entre Estado, los medios y la sociedad; b) *stricto sensu*, que refiere a la libertad de una persona a examinar datos, registros y todo tipo de información en poder de las entidades públicas y empresas privadas que ejercen el gasto público. De esa forma, se entiende que el acceso a la información pública es parte de un derecho más amplio: el derecho a la información.

Luego de presentar algunas reflexiones sobre el concepto de transparencia, de las cuales destacan que proviene de la ciencia política, pero es retomado por la perspectiva jurídica del derecho; que en muchos casos ha sido utilizada como un mecanismo de control y legitimidad democrática de las instituciones públicas; y que ha sido utilizada como sinónimo de publicidad. No obstante, para Merino la transparencia “es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública”. En tanto garantía, y no derecho sustantivo, funciona como herramienta o instrumento legal para los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública dentro de un estado de derecho.

En una postura diferente Schedler (2005) vincula el concepto de transparencia como una instancia fundamental de la rendición de cuentas. Para ello distingue dos tipos de transparencias: la de hechos y la de razones. La primera es de tipo informativo y la segunda es de tipo argumentativo.

Durante su intervención en el seminario sobre transparencia celebrado en 2004, del cual surgiría la obra *Transparencia: libros, autores e idea*. Schedler (2005) señaló que es necesario pensar en una política de la transparencia, asunto que retomarían después algunos autores. También argumenta que cuando se habla de transparencia se tiende a pensar en exclusiva en los aspectos benéficos y deseables, pero no de contemplan aquellos que pueden ser contraproducentes para el orden público. De ahí que recomienda un par de límites: la confidencialidad y la privacidad. Su mirada no se queda corta, y señala que la transparencia tiene un polo contrario: el de la opacidad.

De esa manera propone pensar la política de la transparencia desde diversas aristas: a) la del Estado transparente; b) el Estado opaco, que a su vez estaría caracterizado por el autoritarismo, los regímenes de irresponsabilidad, de dominación autoritaria, secretos de Estado imperial; c) ciudadanos transparentes u opacos; d) gobernantes transparentes; e) votantes transparentes; f) elecciones transparentes. Señala que en México se da prioridad a la parte informativa, es decir, la transparencia de actos de gobierno. Por lo tanto se descuida la dimensión

argumentativa, la transparencia de las razones de los gobiernos. “Ingresar a la mirada de cómo las razones públicas son las que justifican las decisiones de índole público, es una forma de acercarse a la democracia deliberativa” (Schedler, 2005).

Estos señalamientos habrían de encontrar eco en las discusiones de los años siguientes. Merino (2006) revisa de manera sistemática la diferencia que ha sostenido en diversos trabajos: derecho de acceso a la información y la transparencia. En su trabajo “Muchas políticas y un solo derecho” discute la parte normativa (el “deber ser”) y la parte real y efectiva (lo que está pasando en México) sobre el derecho de acceso a la información. Así, propone distinguir tres elementos básicos de dicho derecho: a) el elemento pasivo, entendido como las obligaciones que tienen todos los poderes públicos para poner a disposición de la sociedad la información que producen sin que esta se los solicite; además no requiere ningún tipo de procedimiento de solicitud para acceder a la información; b) el elemento activo, entendido este como la existencia de medios procesuales suficientes para que los poderes públicos provean la información a los ciudadanos interesados en obtenerla.

Para Merino (2006), los ciudadanos no deberían de someterse a criterios procesales diferenciados para obtener la información; es decir, c) el elemento coactivo, entendido como aquel en el que las instituciones públicas deben clasificar la información y permiten sancionar a los funcionarios que eventualmente se nieguen a cumplir la ley. Pero en los organismos estatales no tienen facultades ni están dotados de medios jurídicos para sancionar.

Merino retoma las ideas de Schedler y propone con más bases la política de transparencia respaldado en los cinco postulados de la política pública: 1) selección de temas a colocar en la agenda pública, 2) buscar y 3) proponer soluciones, 4) implementación de las acciones, y 5) evaluación de los resultados. De esa manera, señala que la política de transparencia debe rebasar el ámbito de proveer información, sino que “la transparencia agrega valor a las decisiones tomadas, abre posibilidades legítimas de participación y ofrece mayores garantías de atinar en la

selección y en la solución de los problemas planteados en la agenda pública” (Merino, 2006).

Merino concluye su estudio señalando que la transparencia y el acceso a la información son dos cosas diferentes. En tanto “el derecho ha de ser universal en el sentido jurídico, dado que el sujeto es la persona, la política de transparencia supone, en cambio, una decisión adoptada por los gobiernos” (Merino, 2006).

Por su parte, Domínguez (2006) estudia las consecuencias que la implementación de la ley de transparencia en los municipios del país, señalando que el resultado ha sido catastrófico. Esto lo argumenta porque en los municipios no hay capacidad de emitir reglamentos municipales de acceso a la información pública porque, según el autor, se trata de una mala comprensión de las leyes sobre la autonomía municipal.

Siguiendo la línea argumental de Domínguez, señala que en algunos casos las leyes estatales permiten que existan autoridades municipales que garanticen el derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales. “Esto genera que los paraísos de la opacidad tengan un atractivo adicional, y por increíble que parezca existen municipios que han intentado crear organismo descentralizados que se constituyan como dichas autoridades, claro está, con cargo al presupuesto municipal” (Domínguez, 2006). Más adelante argumenta que “no es factible que los municipios ejerzan facultades legislativas... porque el derecho de acceso a la información ha derivado de la constitución... no puede ser regulada a través de reglamentos municipales” (Domínguez, 2006). Pero en los estados también pueden ejercerse regulaciones, por lo que remata su artículo señalando que los municipios deben observar plenamente las leyes.

En una línea diferente, Guerrero y Ramírez (2006) estudian cuantitativamente la forma en que son promulgadas las leyes de transparencia en los 32 estados de la república. Encuentran que “se aprueban, en promedio, una vez que ha transcurrido el 65% del periodo de la legislatura. En el caso del ejecutivo esta tendencia se exagera, pues para que el derecho de acceso se haga efectivo transcurren, en promedio cuatro quintas partes del periodo sexenal de gobierno”

(Guerrero y Ramírez, 2006). También argumentan que en la mitad de los estados que tienen leyes de acceso a la información, estas se aprobaron cuando los periodos estaban a punto de concluir.

Con el paso de los años las discusiones sobre la transparencia han cobrado renovados aires. Tal como se evidencia en los tratamientos que se le dan. Un ejemplo de ello es el término de transparencia focalizada, utilizado por Zaldívar y Cruz (2011) entendida como la generación de prácticas específicas con el fin de hacer posible la evaluación comparativa sobre servicios o productos, pues debe funcionar como un dispositivo para hacer visibles los problemas, mejorar el desempeño y reducir los riesgos, favorece la reducción de asimetrías y, por ende, la inequidad entre aquellos que disponen de abundante y calificada información y de quienes sencillamente no la tienen.

En el tenor de la transparencia focalizada es pertinente señalar siguiendo a Leonardo Curzio (2006) que la forma en cómo los estados mantenían en opacidad la información de manera legítima, era gracias a la invocación de la custodia de la defensa del mundo libre. Este autor propone una “ley de secretos oficiales” que consistiría básicamente en tipologizar tres niveles de información: lo altamente secreto (*top secret*), lo secreto y lo confidencial. El autor aboga para que sigan las instancias de la ley de archivos para que dicha información después del plazo determinado por la ley sea desclasificado.

En un sentido diferente, alejado de las argumentaciones académicas. El Plan Nacional de Desarrollo señala que hasta el año 2030 existirá una política de combate a la corrupción, de transparencia en los actos de gobierno y una década de rendición de cuentas (Secretaría de la Función Pública, 2013). En una evidente política de Estado que excluye a los ciudadanos de la toma de decisiones.

Los procesos de transición a la democracia abrieron la puerta para que la agenda democrática se extendiera más allá del ámbito electoral abordando los temas sustantivos de dicha forma de gobierno que tienen que ver con la posibilidad de que los ciudadanos tengan injerencia no sólo en la selección de sus gobernantes, sino en la orientación y el rumbo de las políticas públicas.

La transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porque surgió de un proceso electoral libre, justo y competido, sino en cuanto a su operación, o sea, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas.

La transparencia es una de las variables más importantes para la gobernabilidad democrática. La alta valoración social que ha adquirido la democracia ha generado, en buena medida, la demanda de transparencia de la gestión pública, pero además, el déficit de satisfacción social frente al desempeño de los gobiernos surgidos de procesos electorales democráticos ha acentuado esa exigencia. La región latinoamericana es un ejemplo claro de este contraste entre la alta apreciación de la democracia como sistema de gobierno y las fuertes críticas y pobre calificación.

Por lo tanto, la transparencia es la respuesta de los gobiernos democráticos a la necesidad de los ciudadanos para informarles sobre sus acciones, y al mismo tiempo generar mecanismos de participación política y ciudadana.

1.2.4. Sistema de partidos.

En la ciencia política contemporánea el estudio de los sistemas de partidos políticos son recientes, por tal motivo sus reflexiones aún son relativamente inmaduras. No obstante su aparición en la segunda mitad del siglo XIX, fue posterior a la segunda guerra mundial cuando se les concibió como un instrumento de la acción política mediante la representación, e intermediarios entre el gobierno y los gobernados.

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que tienen como propósito último la conquista del poder. Son agencias que agregan diversos intereses sociales y los articulan alrededor de un proyecto político que se somete a la consideración de los electores y, en caso de ganar la mayoría de votos y llegar al poder, se transformará en la directriz principal de la acción de gobierno durante el tiempo de su encargo. Son institutos eminentemente políticos porque sus cuerpos

doctrinarios y programáticos tienen que ver con una concepción particular del poder y de la manera de ejercerlo.

Los partidos políticos surgieron a raíz de la extensión del sufragio, hacia mediados del siglo XIX en Europa, porque el sufragio universal exigió que el universo ampliado de electores se organizara de alguna manera alrededor de ideas, propuestas y candidatos, para darle estructura y consistencia a las preferencias políticas de la población que había alcanzado el derecho de elegir a sus gobernantes.

Por esto, los partidos están estrechamente vinculados a la incorporación de los ciudadanos a los asuntos de la colectividad, es decir, a la implantación de la democracia liberal. De acuerdo con Duverger (2003) hay dos factores: 1) el interno, es decir, dentro de las propias asambleas representativas, con el propósito de organizar a las diferentes corrientes de opinión que ahí se formaron, y 2) el externo, a partir de los diferentes grupos e intereses presentes en la sociedad, con el objetivo de dotarlos de representación política. Los de origen interno, que Duverger denominó “partidos de cuadros”, se formaron dentro de las asambleas nacionales o parlamentos para agrupar y diferenciar a las corrientes conservadoras respecto de las más progresistas.

Los de origen externo, que Duverger identificó como “partidos de masas”, se conformaron desde la propia sociedad, para articular y darle representación a ciertos intereses como, por ejemplo, a los de la clase trabajadora que dieron lugar a los partidos socialistas. En todo caso, e independientemente de los factores que motivaron su surgimiento, o del ámbito en el que vieron la luz, el propósito de los partidos fue, y sigue siendo, darle cuerpo y expresión política a una tendencia, corriente de pensamiento, o grupo, producto, por ejemplo, de las divisiones o clivajes sociales existentes en los albores del siglo XIX en Europa y que diferenciaban a la nobleza terrateniente respecto de la burguesía comercial, o más tarde a la burguesía industrial respecto de los obreros (Lipset, 2003).

La existencia de los partidos políticos está asociada a la elevación de los ciudadanos al rango de actores centrales de la vida pública y a la idea de que no

hay un pensamiento único o unánime, sino que existen diversas orientaciones políticas (pluralismo) que se disputan el favor de los ciudadanos a través de las lides electorales, pacíficas y reguladas (Peschard, 2013).

No es casual, entonces, que la noción etimológica de partido sea la de “parte” o fracción de una comunidad política. Los partidos políticos son organizaciones que se dan los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos políticos esenciales, tales como el de pensamiento y asociación, por ello los partidos se ubican en el terreno de la sociedad civil, es decir, en el del despliegue de los intereses particulares de los individuos, que sólo le competen a ellos mismos y en los que el Estado no debe intervenir salvo para garantizar justamente su protección frente a la intromisión del poder y las autoridades (Peschard, 2013).

Dicho de otra manera, es la acción del Estado, a través de su capacidad para regular la vida social, la que marca la frontera entre las esferas privada y pública. Como bien ha señalado Fernando Escalante: “Lo privado no es una propiedad objetiva, no es un rasgo que corresponda a la naturaleza de las cosas, sino una definición jurídica” (Escalante, 2004).

Continuando con Peschard: “El ejercicio de las libertades fundamentales pasa justamente por el derecho a la privacidad, a que no haya intromisión del Estado y del poder en los asuntos que competen exclusivamente al individuo, a sus inclinaciones y creencias, a sus preferencias y opciones de vida, a sus movimientos y a la utilización que le dé a sus bienes, claro siempre que dichas libertades no pongan en entredicho el disfrute de los derechos individuales de terceros” (Peschard, 2013).

De tal manera que ubica a los partidos políticos en la esfera privada, pues se mueve al margen de la injerencia del Estado; “sin embargo, a diferencia de aquéllos, los partidos desempeñan funciones políticas y públicas de gran importancia que inciden directamente en la esfera del Estado, tales como, ni más ni menos, la conformación y renovación de los poderes”(Peschard, 2013). De acuerdo con Diamond y Gunther (2001) los partidos políticos tienen las siguientes funciones: 1) reclutar y postular candidatos para cargos de elección, 2) movilizan al electorado

en apoyo a sus candidatos y promueven la participación política, 3) estructuran las opciones entre grupos de candidatos en competencia, 4) representan diferentes grupos sociales, ya sea simbólica o directamente promoviendo ciertos intereses, 5) agregan intereses alrededor de posiciones políticas, 6) conforman y dan respaldo a gobiernos, y 7) integran a los ciudadanos al Estado y, en particular, a su sistema político.

Peschard agrupa tales acciones en dos rubros: funciones institucionales y de representación. En la primera, “los partidos inciden en la esfera pública y son actores de la sociedad política que abarcan fundamentalmente el reclutamiento de las elites políticas y la organización del gobierno”. En las segundas, “los partidos actúan desde la sociedad civil para tender puentes entre ésta y el Estado y que abarcan las tareas de agregación y articulación de intereses, a los que ofrecen representación”. Siguiendo sus reflexiones, “el asunto de hasta dónde debe llegar la autonomía de los partidos y hasta dónde su responsabilidad pública parece sencillo porque la línea divisoria se traza casi naturalmente entre los dos ámbitos de actuación de los partidos: 1) el interno que tiene que ver con la manera como se agrupan, cómo conforman sus liderazgos y el tipo de relaciones que guardan con sus militantes, cómo se estructuran sus órganos en los distintos niveles en los que está dividido el partido, cómo están distribuidas las diferentes tareas que tiene que desarrollar, y 2) el externo, que tiene que ver con las funciones esenciales tanto de carácter institucional (reclutamiento de cuadros políticos y candidatos, participación en contiendas electorales, conformación de los gobiernos) como representativo (agregar intereses para darles expresión política, estructurar opciones políticas)”(Peschar, 2013).

A partir tal distinción, Peschar, señala el límite de exigencia de la responsabilidad pública de los partidos “y, en consecuencia, en donde es conveniente la intervención del Estado y del derecho público” forman parte de las funciones externas; “mientras que las internas deberían de ser competencia exclusiva de los partidos políticos por ser organizaciones de la sociedad civil” (Peschar, 2013).

No obstante, en las últimas décadas, los partidos políticos se han transformado de manera significativa, en buena medida como resultado de fenómenos de alcance mundial tales como la globalización, el retraimiento del Estado y la proyección del mercado, la expansión de la democracia, la disolución de la bipolaridad y la revolución de la comunicación de masas y ello ha derivado en exigencias de mayor responsabilidad pública de parte de los partidos (Lechner, 1996).

La existencia de nuevos espacios e instancias de participación política ha hecho que el papel de enlaces entre la sociedad y el Estado que tradicionalmente desempeñaron los partidos políticos se haya circunscrito a las funciones institucionales de reclutamiento de las elites y de organización del gobierno (Schmitter, 2004).

Los partidos y sus funciones se han ido moviendo hacia una dimensión institucional que en algunos casos ha sido motor para que el Estado financie y reglamente a los partidos políticos; como es el caso de EU. La intensificación del rol procedimental de los partidos explica por qué algunos autores afirman que los cambios han trasladado a los partidos de la sociedad hacia el Estado.

Participación política.

Diversos teóricos (Held, 1987; Parry, 1972; Pateman, 1970) han construido argumentos sobre la importancia de la participación política en la democracia. La mayoría se concentra en los efectos de la participación y las consecuencias negativas de la no participación para el individuo y el sistema democrático. Los argumentos normativos asumen que en una democracia verdadera la participación de la ciudadanía es la mejor señal de su buen funcionamiento y la no participación es un claro signo de su fracaso. Otros argumentos sobre la relación de la participación política —particularmente la electoral— y la democracia tienen que ver con el concepto de legitimidad. Estos establecen que la participación es un acto que de alguna manera legitima el sistema político (Salisbury, 1975). Así “la

legitimidad de un liderazgo democrático y la salud del proceso democrático dependen de la participación informada y activa del electorado” (Gans, 1978).

Un argumento más instrumental de Parry (1972) es del valor de la participación en la democracia afirma que la primera es el medio con el que cuentan los ciudadanos para ejercer control sobre las elites políticas. Debido a que el ciudadano es quien mejor conoce sus intereses, cuenta con el derecho a participar en política y protegerse a sí mismo de las acciones que las elites pudieran realizar en su contra. Un argumento central de la perspectiva instrumental de la participación está relacionado con las políticas públicas.

De acuerdo con “la característica distintiva de la teoría clásica de la democracia, era el énfasis que ponía en la idea de que la participación individual era fundamental en el desarrollo de las políticas públicas” (Walker, 1966). Muchos de los argumentos sobre los efectos negativos de la no participación en la democracia se relacionan con sus efectos en las políticas públicas. En ese sentido, el abstencionismo hace que la política pública se sesgue en favor de quienes participan, porque de acuerdo al Informe País (2014) los políticos y funcionarios, de alguna manera están exentos de la presión de quienes no participan. Dicho argumento está relacionado con la idea de que mediante la participación —específicamente el voto— los ciudadanos comunes pueden influir en la agenda de las elites políticas, por lo que la abstención los deja a merced de los intereses de estas. El abstencionismo también puede introducir un sesgo en favor de algunos grupos sociales o raciales en los procesos políticos (Burnham, 1982).

Detrás de este argumento se encuentra la idea de que un aumento en la participación política resultará en un cambio hacia políticas públicas más equitativas y, por ende, más democráticas (Piven, 1988). Evidentemente, esta postura supone que la participación electoral tiene un impacto directo sobre las políticas públicas a favor del votante. Otro argumento teórico sobre participación y democracia plantea los efectos que tiene o puede tener la primera en el individuo. Algunos de los proponentes de esta explicación afirman que “todos los individuos tienen un potencial moral y reflexivo, que dada una educación y ambiente adecuados, puede

ser utilizado para participar en un foro deliberativo y compartir las responsabilidades de la soberanía de la sociedad de la que son miembros” (Piven, 1988).

Esta visión generalmente se relaciona con las ideas de John Stuart Mill (1861), quien sostenía que la participación en los asuntos públicos no sólo permitía a los individuos proteger y defender sus propios intereses, sino que también potencializaba su desarrollo intelectual y moral al máximo. Los teóricos de la ciudadanía creían que la actividad política es valiosa *per se*, ya que ofrece al ciudadano común la oportunidad de llegar a ser un ciudadano capaz de ejercer sus derechos y obligaciones a cabalidad (Thompson, 1970). Mediante la participación, el ciudadano aprende más sobre sus propios intereses, además de desarrollar un mejor entendimiento de las necesidades de otros (Parry, 1972). En tal sentido, la participación es algo que todo ser humano desea, por lo que la no participación es un síntoma de anomia social, de que algo no funciona en el sistema político.

Una de las formas clásicas de ver cómo se da la participación ciudadana en las democracias será mediante la observación de variables como la participación electoral, el activismo ciudadano en las organizaciones de filiación voluntaria y la política de la protesta social. En México, desde que se inició la alternancia presidencial, es decir, desde la fecha canónica del 2 de julio de 2000, todas las elecciones locales posteriores tuvieron un crecimiento de la abstención alto; se esperaba que la elección intermedia modificara la tendencia, pero presentó un cuadro de una abstención muy alta, casi 60% a nivel nacional. El 2 de julio de 2006 la participación electoral estuvo por debajo de 60% (Aziz, 2008).

Como diversos autores han señalado, el elevado abstencionismo puede tener consecuencias indeseables para las democracias, particularmente en las que están en proceso de consolidación. Por una parte, este fenómeno reduce la capacidad de las elecciones para legitimar al gobierno y facilitar el ejercicio de la responsabilidad cívica.

Por otra, incide en el funcionamiento de la democracia en la medida en que los grupos que sistemáticamente renuncian a participar en las elecciones tienen menor influencia en las decisiones políticas (Lijphart, 1997). Al respecto, existe

información, tanto en el ámbito internacional como específicamente para las elecciones mexicanas de 2000 (Moreno, 2003), que señala que la incorporación de los abstencionistas a las urnas puede modificar el resultado final en alguna medida. Asimismo, el nivel de participación electoral también puede influir en el grado en que los gobiernos son llamados a cuentas por los resultados de su gestión. Finalmente, el abstencionismo puede analizarse desde la perspectiva del uso de los recursos públicos. Por ejemplo, en 2003 la autoridad federal, el Poder Ejecutivo y los partidos políticos dedicaron un gasto inmenso a la promoción del voto (Salazar y Temkin, 2007).

1.3. Recapitulación.

Para concluir, al realizar la revisión teórica se encontró que la democracia ha vivido un recorrido muy largo durante el cual se ha ido adaptando a las necesidades de la ciudadanía y de acuerdo con la complejidad de la sociedad. Pero la democracia participativa ha llegado a ser la que pone al ciudadano en el centro, como elemento fundamental de ésta, ya que realiza un papel de protagonista más allá de los tiempos electorales.

Un elemento fundamental es la opinión pública que, de acuerdo con muchos elementos, como se analizó, puede ser uno de los pilares de la democracia legitimando a los gobiernos, o puede llegar a ser la que lo descalifique por su desempeño.

La participación ciudadana juega un papel fundamental, ya que una democracia sin elevados índices de participación es un síntoma de una democracia consolidada. La ausencia o limitantes de esta representa un vacío en el cual solo se vería la voluntad del gobierno.

El acceso a la información, transparencia y fiscalización forman parte de un ciclo llamado “rendición de cuentas”, conceptos distintos que se parecen, pero no son lo mismo. Estos se complementan como herramientas de la democracia para consolidarla, también como parte eje de la democracia son los partidos políticos, los

cuales han ido evolucionando para generar competencias electorales más equilibradas y ahora, como parte de los sujetos obligados, tienen un reto para mejorar su imagen y opinión pública.

Los sistemas electorales en México son un caso excepcional: se han ido apuntalando para mejorar sus funciones y tareas en la democratización del país. Todos estos elementos pueden girar alrededor de los ciudadanos, por lo cual se necesita una ciudadanía participativa e informada, capaz de incidir en la mejora de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación política.

Capítulo 2. El contexto político de México.

En este capítulo se abordará la situación del sistema político mexicano, catalogado como un caso peculiar, pero que se ha ido abriendo para la alternancia política. Por lo tanto, se realizará una revisión del ámbito federal y local del desarrollo político para conocer las alternancias o transiciones. Además, se revisará el marco legal federal y estatal para conocer la evolución normativa de la transparencia. Para finalizar este capítulo se analizarán las evaluaciones a los partidos políticos y los índices que califican la transparencia.

2.1. El municipio de Puebla.

Esta investigación se llevó a cabo en el municipio de Puebla, capital del estado. Es el más poblado de los 217 municipios que lo conforman. Ha tomado una gran importancia tanto a nivel estatal como federal gracias a su desarrollo económico de los últimos 20 años. Está habitado por un millón 539 mil 819 habitantes, según cifras del INEGI (2010). Es sede del Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla. Su presidente municipal es Antonio Gali Fayad (2014-2018), quien obtuvo la alcaldía en las votaciones del 7 de julio de 2013 con una alianza que encabezó el PAN, y que incluía al PRD, Nueva Alianza y el partido local Compromiso por Puebla.

En los últimos años se ha desencadenado un desplazamiento migratorio de otros municipios y estados hacia Puebla, gracias a la oferta académica que ofrece tanto a nivel básico como superior, pero también gracias a la oferta de empleos. Otro factor a tomar en cuenta es la seguridad del estado, ya que se mantiene en los índices de mayor seguridad a nivel nacional.

Puebla se ha convertido en un referente político, económico y social, ya que es un municipio con una creciente población y una dinámica social compleja, que hace a Puebla también un referente de investigaciones en las ciencias sociales.

2.2. Características del sistema político mexicano.

Mientras que en los países europeos los modelos teóricos democráticos y legislativos en su totalidad son el resultado de la experiencia y el pensamiento político y legislativo, de donde resultan instrumentos y técnicas propias que impulsan el desarrollo del país para ser de primer mundo; en nuestro país la creación tiene como mediador un pensar ajeno del que nos apropiamos por imitación y ajuste (Casanova, 1965). En México, la creación del sistema no ha cubierto las necesidades ni atendido las demandas de la sociedad, ya que este ha sido la copia de algunas constituciones como la francesa y estadounidense, las cuales no contemplan las características del sistema ni de la ciudadanía.

Por lo cual, el origen de un sistema de gobierno cuenta con elementos claves y detonadores que se van transformando de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía o las decisiones del gobierno en turno. Para nuestro país, “el punto de partida es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, porque en ella se establecieron las primeras columnas sobre las que empezaría a edificarse el actual sistema presidencial mexicano, mismo que fue consecuencia inmediata de la crisis económica, política, social y constitucional que vivió nuestro país a principios del siglo XX” (Perea, 2012).

El inconveniente no está en las bases normativas ni teóricas, sino en sus implementaciones donde “el problema es que todas las democracias han sido excluyentes y que la falta de una democracia incluyente explica el fracaso de cada uno y de todos los proyectos humanistas” (Casanova, 1998). Esta forma de gobierno no se acaba de adaptar al contexto mexicano, donde las desigualdades no se han dejado atrás y una sociedad donde predomina el poder de las elites políticas, económicas y sociales de nuestro país dando como resultado el fracaso democrático en nuestro país.

Se construyó un régimen presidencialista disfrazado de una democracia representativa el cual era autoritario, sin atención a la opinión pública y un sinnúmero de hechos de corrupción que sostenían al ejecutivo federal. De esta forma, como apunta Carpizo (2012), en México el presidente es la pieza clave del sistema

político, ya que reúne una serie de elementos que le permitieron ser el centro de este, ser el jefe del partido dominante, el dominio del PRI en el Legislativo y Poder Judicial, la influencia del Banco central, la institucionalización y mando del Ejército, el dominio de los medios de comunicación, las facultades constitucionales y metas constitucionales, entre otras.

Pero en México se dio un paso hacia la democratización y su consolidación. Después de más de 80 años de presidencialismo y donde gobernaba un solo partido, que fue denominado hegemónico, perpetuo, dictador, etc.; sin embargo, el país sufrió una serie de acontecimientos que fueron abriendo poco a poco al sistema para culminar en la alternancia del Ejecutivo federal en el año 2000.

2.3. Contexto político local y federal.

Muchos colocan a 1977 como el inicio de la apertura del régimen y uno de ellos es Woldenberg (2012), ya que él resume este suceso en cinco puntos principales. 1) Se declara a los partidos políticos como “entidades de interés público” y su “constitucionalización”, 2) se instaura el “registro condicionado”, 3) se concreta la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales, 4) el Estado asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos, y 5) con el registro ante la autoridad electoral federal, los partidos políticos asisten automáticamente a las diferentes elecciones en los otros niveles: estatal y municipal.

Pero también con esta apertura en 1977 el Gobierno Federal expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE); en ella se crea la Comisión Federal Electoral, la cual quedó conformada por el secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público (INE, 2015). Dicha ley fue un parte aguas en la normatividad, la cual fue modificándose de acuerdo con coyunturas y necesidades de la sociedad mexicana, lo cual se explica más adelante.

Por lo anterior, todos los partidos políticos registrados adquieren el financiamiento público para tratar de hacer más competitivas las elecciones y es cuando el partido hegemónico comienza a perder terreno en las elecciones municipales hasta llegar a algunas estatales, como es el caso de Baja California en 1989 y, en ese mismo lugar, en 1991 gana un partido diferente al PRI una senaduría; ambas obtenidas por el PAN.

Con esto, en el sistema político mexicano se ha tratado de dejar a un lado las prácticas “invisibles”, autoritarias y de corrupción con la transparencia, dando paso a un concepto nuevo de “gobiernos abiertos, [que] comparten la información y el conocimiento, con el único límite de la protección y privacidad de los datos, y promueven la cultura colaborativa de la ciudadanía y de las empresas... optimizar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, donde las nuevas tecnologías de la información juegan un rol trascendental” (AGA, 2011). En México este concepto es relativamente nuevo, y ha progresado poco a poco gracias a las herramientas tecnológicas, se ha desarrollado el diálogo adecuado entre gobernante y ciudadano, partiendo de la democracia participativa con sus mecanismos.

La situación en el estado de Puebla no era diferente de lo que pasaba a nivel federal. El PRI en Puebla nunca había perdido una gubernatura; sexenio tras sexenio era la misma historia. Esto cambió en 2010 con la llegada de Rafael Moreno Valle, impulsado por el PAN. Los expertos del tema, como René Valdiviezo, señalan que: “La elección local del 2010 fue una elección muy importante, pues se enfrentaban, por un lado, el candidato oficial del priismo tradicional de Puebla, del partido que nunca en su historia había perdido una elección en la entidad, apoyado por el gobernador Mario Marín; por el otro lado contendía un ex-priista, ahora panista, nieto de un militar que fue gobernador de Puebla y que fungió como secretario del estado en el gobierno de Díaz Ordaz”(Valdiviezo, 2013).

De esta forma es como el PRI debe abandonar Casa Puebla; la ciudadanía decidió en las urnas y se generó una alternancia en el ejecutivo estatal. Además del triunfo en la gubernatura la alianza que encabezó el PAN, con Nueva Alianza, PRD

y Movimiento Ciudadano obtuvo la mayoría del Congreso estatal, además de los ayuntamientos en disputa.

Años antes, en el municipio de Puebla, Gabriel Hinojosa Rivero ganó por primera vez la presidencia municipal para un partido que no era el PRI; esto sucedió el 12 de noviembre de 1995. Se da paso a la alternancia municipal; como es conocido en México, la “célula” de la democratización son los municipios, ya que generaron los denominados gobiernos yuxtapuestos.

2.4. Marco legal federal.

Con esta serie de acontecimientos políticos y económicos, además de que en 1977 con el principio de las reformas políticas, es como el sistema se va abriendo para una competencia que en el “deber ser” se presenta como justa y equitativa. En cada sexenio los presidentes en turno mandaban iniciativas de reforma que prometían unas elecciones democráticas en el cual se expresaría solo la voluntad de la ciudadanía. Sin embargo, con el análisis a detalle de expertos en el tema, como Irma Campuzano (2002), estos señalan que no todas eran buenas noticias para la democracia mexicana sino que eran reformas para que el PRI mantuviera el poder a toda costa.

De esta forma, en la tabla 2 se muestra la cronología de la evolución de la legislación electoral con los acontecimientos más importantes en dicha materia; las fechas más importantes se han marcado con amarillo.

Tabla 2. Evolución de la legislación electoral	
Fecha	Acontecimiento
1917	Creación de la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales.
1946	Creación de la Ley Federal Electoral. Creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. La creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral.
1951	Reforma a la Ley Federal Electoral para la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.
1973	Creación de la Comisión Federal Electoral.
1977	El Gobierno Federal expide la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).
1987	Reforma constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral.
1990	Creación del Cofipe.
1990	Creación del IFE.
1993	Reforma al Cofipe: Establece topes a los gastos de campaña el IFE.
1994	Ciudadanización y autonomía del IFE.
1996	Reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
2007	Reforma al Cofipe: la transparencia en la organización y difusión de los resultados en el proceso electoral de 2009, y la creación de la Contraloría General.
2012	El “Pacto por México”, que derivó en la reforma constitucional en materia política electoral.
2014	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) y la creación de organismos públicos locales (OPLE).
2014	Creación del INE.
2014	Ley General de Partidos Políticos.

Fuente: elaboración propia, basado en INE (2014).

Desde la creación del constituyente de 1917 hasta la creación del INE se han elaborado reformas tanto a las leyes en turno como la creación de nuevas instancias para consolidar la democratización.

Es importante señalar que la apertura se dio desde 1977, como se señaló, ya que la llamada LOPPE permitió el ingreso de las fuerzas políticas antes no

reconocidas a la vida institucional. También se modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos con registro condicionado; no obstante el PRI siguió con el dominio de la esfera pública.

En 1987 el órgano regulador continuaba presidido por el secretario de Gobernación. Debido a esta situación, se realizó una nueva reforma que introdujo el criterio de la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral (INE, 2014).

Pero con la problemática elección de 1988, esta ha sido considerada como un momento de rupturas y simultáneamente como un indicador de la presencia de una cultura autoritaria. Con dos explicaciones principales: en la primera se subraya la emergencia de un sistema de partidos competitivo, un cambio en la relación de fuerzas entre las opciones políticas y, en la segunda, la presencia de acciones irregulares, inequidad electoral y carencia de limpieza (Campuzano, 2002). Con este acontecimiento negro en la historia electoral de México y una escasa legitimación del presidente electo Carlos Salinas de Gortari se crea en 1990 una nueva reforma política, con el propósito de apuntalar tanto al régimen presidencialista como dar un paso a la apertura democrática.

Esto da como resultado de las Reformas se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y se ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad a las elecciones en el llamado CLIO (INE, 2014). Con el mismo pulso de reforma en 1993 se da un acontecimiento importante en la materia de transparencia: se establecen topes de campaña que serían vigilados por el IFE, y al superarse estos habría sanciones de tipo económicas para los partidos que incurran en esta falta.

En 1994 se da una pauta muy importante para la participación ciudadana y fortalecimiento del IFE. Con esta nueva reforma se plantea que los consejeros ciudadanos tuvieran la mayoría de votos en el Consejo General del IFE y para ejercer un control ciudadano, así como en los procesos de toma de decisiones de

los órganos de dirección. También se otorgan más atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital (INE, 2014).

Con estos antecedentes, en 1996 se modifica el artículo 41 y se renueva el Cofipe; de esta forma al IFE se le otorga la autonomía e independencia del Poder Ejecutivo federal y se crean comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales. José Woldenberg fue el primer presidente autónomo del instituto. Todo el arduo camino para la creación, modificación y consolidación de la legislación y el IFE, da frutos a la naciente democracia cuando el año 2000 se registra un hecho histórico, ya que se da el cambio en el Ejecutivo federal con el arribo del panista Vicente Fox como presidente de México, lo que para algunos es una transición, para otros es una consolidación democrática, y, para los menos utópicos simplemente es la alternancia de partidos en el poder.

Con la llegada de un partido diferente al PRI a la Presidencia de la República, la siguiente elección de 2006 parecía un horizonte prometedor para la ciudadanía y las instituciones encargadas de estas. Sin embargo, el resultado polémico que dio como ganador a Felipe Calderón sobre Andrés Manuel López Obrador fue muy cuestionado, lo cual hizo replanteársela permanencia de IFE y el Cofipe vigente. En 2007, el Cofipe aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones, en las que resaltan: la materia de rendición de cuentas, transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, más la creación de la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía, a cargo de un funcionario designado por el Consejo General (INE, 2014)

Pero tras la elección de 2012, que tuvo cierta influencia por los medios y algunos cuestionamientos en la operación política del PRI, se da el triunfo, de nuevo polémico, a Enrique Peña Nieto. Al arribo del presidente al poder se plantea el llamado “Pacto por México” en 2012 donde los partidos políticos la sociedad crean acuerdos para sacar adelante al país. La reforma constitucional en materia electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, dio pauta al rediseño del sistema electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE), con 24 años de antigüedad, en una autoridad de carácter nacional: en el

Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de garantizar en todos los procesos los estándares con los que se organizan las elecciones federales y locales para garantizar altos niveles de calidad y de certeza en la democracia electoral (INE, 2014).

Con el nuevo INE la legislación necesitaba también una renovación. De esta manera, el proceso dinámico de los actores sociales da como resultado que el Cofipe desaparezca, para dar paso a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), a la que se le denomina una norma más moderna y de mayor equidad, una certeza para la ciudadanía en materia electoral; aparte se da la creación de organismos públicos locales (OPLE), los que —se supone— fortalecerán la legalidad de las elecciones en México.

También en ese mismo año, tras los avances del INE y la Legipe, se propuso a la Cámara de Diputados una Ley General de Partidos, pero para contar con una ley de partidos políticos se requeriría realizar una reforma constitucional al artículo 41 y una reforma legal al libro segundo del Cofipe todavía vigente. Entre los avances y propósito del “desarrollo democrático al establecer elementos más claros de fiscalización de los recursos públicos; claridad respecto a los derechos y obligaciones; democracia en su interior; un financiamiento más equitativo; equidad en las contiendas internas y externas a través de coaliciones electorales u otras figuras y mecanismo de competencia” (Delgado, 2014).

Dicha ley causó un debate intenso en la Cámara de Diputados hasta llegar a que “la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio entrada al juicio de acción de inconstitucionalidad que presentaron los partidos PRI, PRD, PVEM, Movimiento Ciudadano, PT y Nueva Alianza en contra del artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, por considerar que con su aprobación y entrada en vigor se transgrede la Constitución por cuanto a que se violan derechos fundamentales de igualdad y libertad de asociación que ésta tutela, y se quebranta el régimen de representación proporcional con el cual se rige la vida democrática del país” (Garduño, 2014).

Esta procedió y fue modificado dicho artículo, por lo cual “los partidos políticos se registrarán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, conforme al mismo, establezcan sus estatutos” (INE, 2014).

2.5. Marco legal del estado de Puebla.

Como se señaló anteriormente, los mecanismos de transparencia y acceso a la información de los partidos políticos en México son de reciente creación y no son ampliamente conocidos. Esto lleva a un problema como la misma democracia en consolidación, los partidos políticos tenían opacidades dentro de ellos, y donde solo las elites conocían la distribución de los recursos; por su parte, las leyes eran simplemente letra muerta y lagunas jurídicas que siempre recaían en la impunidad. Los mismos partidos eran quienes calificaban y aprobaban su propia rendición de cuentas.

En México no había una normativa de transparencia ni de rendición de cuentas de los partidos políticos, la ciudadanía no tenía mecanismos formales para exigirlos, ya que no había respaldo constitucional a dichas herramientas de la democracia. En nuestro país el derecho de acceso a la información pública se encuentra en el artículo 6º constitucional, ya que en 1977 se le agrega la expresión: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, sin embargo, hasta el año 2000 se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Peschard, 2013).

En Puebla, el 16 de agosto del año 2004 se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, que fue reformada y adicionada el 18 de julio del año 2008. También un avance en esta materia se puede observar con la nueva reforma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla en 2011.

Es aquí donde por primera vez se incluye a los “partidos políticos y a los Tribunales Administrativos, en su caso, como Sujetos Obligados directos de la Ley, lo que implica que deberán cumplir con las obligaciones de Información Pública de oficio y responder solicitudes de información, de la misma manera que todos los demás Sujetos Obligados. La Ley obliga a todos los Sujetos Obligados a publicar en sus sitios web la información pública de oficio, además hay obligaciones específicas para cada uno de los Sujetos Obligados, de acuerdo con sus funciones” (Congreso del Estado, 2011).

En esta reforma la transparencia y la rendición de cuentas son obligaciones para los partidos políticos, lo que permite que los ciudadanos soliciten la información y que la información pública de oficio sea plasmada en los portales web de cada uno de los partidos políticos, que son fiscalizados y calificados, lo cual es sancionado por dicha ley.

2.6 Evaluación de los portales de transparencia de los partidos políticos.

Con las reformas mencionadas anteriormente, los partidos políticos son sujetos obligados a rendir cuentas y transparentar sus acciones. Los portales de los partidos políticos han sido monitoreados por las autoridades electorales, resultando en la evaluación de los portales de internet de los partidos políticos desde 2009 hasta 2013.

Esto tiene como finalidad reflejar de manera cuantitativa el grado de cumplimiento de los partidos políticos respecto de la información que deben difundir en sus portales de internet (obligaciones de transparencia e información pública de oficio) e identificar las áreas de oportunidad para que los partidos políticos puedan diseñar líneas de acción que les permitan mejorar la difusión y, por tanto, el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia (INE, 2014).

Contempla cinco etapas previas que son los requerimientos de los partidos: sorteo para asignar la fecha de evaluación, primera verificación es la evaluación ya formal, segunda verificación el cual atiende las correcciones de la primera

verificación y presentación del informe final. La primera verificación cuenta con 16 conceptos de información y de acuerdo el cumplimiento de este son evaluados, consiste en la publicación de información en sus páginas de internet conforme al artículo 64 del reglamento.

Los indicadores que se califican van desde la presentación de sus documentos básicos, su directorio nacional, tabulador de sus remuneraciones, el monto del financiamiento público otorgado mensualmente desde hace 5 años, informes parciales y anuales de sus ingresos y gastos, índices de información reservada, además de lo que pueda contemplar las leyes y reglamentos que rigen la rendición de cuentas y la transparencia de los partidos políticos.

También califica el contenido, la presentación y la “usabilidad”. Con esto, se busca garantizar que la información que se presente más allá de cumplir con las leyes para evitar sanciones, se pretende que sea fácil de consultar e información que sirva para conocer a los partidos políticos.

Los partidos que fueron objeto de la evaluación de los portales de transparencia son siete: PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano, tanto su portal principal nacional como el de transparencia. En la primera verificación, como se muestra en la tabla 3, se observa que el mejor evaluado en el portal de transparencia es el PRI, con un índice de 93 puntos seguido por el PT con 76.9 puntos y el peor evaluado es Nueva Alianza con 57.5 puntos.

En la segunda verificación podemos observar que todos los partidos políticos mejoraron en sus calificaciones, donde el PRI repitió como el primer lugar de los portales con un índice de 97.67 puntos, seguido por el PRD con 92.77 puntos y de nuevo el peor evaluado, aunque mejoró en esta evaluación fue Nueva Alianza con 70.80 puntos. Las fracciones que en promedio tuvieron la calificación más baja entre los partidos políticos son la XV y la XIV, que consisten en el dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes de ingreso y egreso; y los índices de información reservada respectivamente. Entre los

mejores evaluados se encuentran: presentar los documentos base y el directorio nacional de sus integrantes, los cuales son información de oficio.

Tabla 3. Calificación de portales de transparencia, “primera verificación”.

Fracción	Puntaje máximo de cada fracción								Índice promedio de cumplimiento por fracción
I	21.00	66.67	85.71	71.43	85.71	90.48	85.71	85.71	81.63
II	7.00	100.00	85.71	85.71	100.00	0.00	71.43	85.71	75.51
III	35.00	100.00	100.00	80.00	85.71	100.00	85.71	88.40	91.40
IV	55.00	36.64	92.05	30.53	12.00	52.00	7.11	32.25	37.51
V	36.00	66.33	67.47	22.58	70.28	22.22	2.78	27.78	39.92
VI	7.00	100	100.00	100.00	100.00	85.71	85.71	85.71	93.88
VII	14.00	83.00	100.00	80.00	74.29	96.29	98.43	100.00	90.29
VIII	16.00	56.00	100.00	87.50	90.50	87.06	92.88	99.56	87.64
IX	14400	79.17	94.35	86.08	100.00	79.17	79.14	43.75	80.24
X	114.00	78.95	100.00	78.95	94.74	85.09	85.09	69.30	84.59
XI	18.00	50.00	100.00	100.00	50.00	50.00	51.50	100.00	71.64
XII	28.00	98.21	78.57	92.86	96.43	85.71	78.57	82.14	87.50
XIII	10.00	100.00	90.00	70.00	80.00	80.00	50.00	10.00	68.57
XIV	120.00	70.00	95.00	20.00	55.00	43.33	70.00	45.00	56.90
XV	9.00	66.67	66.67	88.89	77.78	66.67	100.00	88.89	79.37
XVI	0.00	SIN EVALUACIÓN							
Índice general		73.8	93	63.58	76.9	68.45	68.26	57.5	71.7

Fuente: Informe final de la evaluación de los portales de internet de los partidos políticos (IFE, 2014).

Por lo tanto, se aprecia que no están ejerciendo de manera adecuada la rendición de cuentas y la transparencia, ya que se está reservando información que debería ser pública, pero es un avance en la materia. Este podría ser un parte aguas para la realización de una cultura y podría generar una política exitosa con expertos del tema que lo evalúen de forma precisa y completa, además de que los ciudadanos participen en generar los índices de la evaluación de los portales y ellos los evalúen.

Tabla 4. Calificación de portales de transparencia, “segunda verificación”.

Fracción	Puntaje máximo de cada fracción								Índice promedio de cumplimiento por fracción
I	21.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
II	7.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
III	35.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
IV	55.00	82.36	96.38	99.35	100.00	99.47	96.87	83.96	94.06
V	36.00	79.78	84.11	93.47	100.00	94.44	41.67	50.00	77.64
VI	7.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
VII	14.00	78.00	100.00	99.43	85.21	97.50	98.43	100.00	94.08
VIII	16.00	56.00	100.00	87.50	84.38	94.75	100.00	99.06	88.81
IX	144.00	86.90	99.25	99.97	100.00	90.28	93.72	66.60	90.96
X	114.00	78.95	100.00	86.84	97.37	98.25	86.84	80.70	89.85
XI	18.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
XII	28.00	98.21	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	85.71	97.70
XIII	10.00	100.00	100.00	100.00	90.00	100.00	80.00	10.00	82.86
XIV	120.00	85.00	95.00	80.00	60.00	70.00	75.00	45.00	72.86
XV	9.00	66.67	100.00	77.78	88.89	100.00	100.00	-	76.19
XVI	0.00	SIN EVALUACIÓN							
									Índice Global de cumplimiento
Total de puntaje obtenido	634.00	542.53	619.21	588.17	576.43	578.52	555.02	448.93	88.08
Índice general de cumplimiento por partido político		85.57	97.67	92.77	90.91	91.24	87.54	70.80	

Fuente: Elaboración basada en *Informe final de la Evaluación de los portales de internet de los partidos políticos* (IFE, 2014).

2.7 Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México.

Este estudio que se realiza a nivel nacional trata de hacer una radiografía para conocer al ciudadano tanto en su ámbito local como nacional. Dentro de este se encuentran evaluados elementos de carácter político y civil que dan un panorama general tanto de la cultura política como cívica de la ciudadanía.

Objetivo.

El informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México es mediante un diagnóstico nacional de la calidad de la ciudadanía en nuestro país, de tal manera que se identifican los elementos que la caracterizan. De esta forma se realizó con el fin de recopilar y dar a conocer la información objetiva, actualizada y relevante sobre valores, percepciones y prácticas ciudadanas y su relación con diversos sujetos de intermediación y representación políticas (IFE, 2014).

Metodología.

Se busca evaluar de manera multidimensional la calidad de la ciudadanía y se constituyen las bases para futuras investigaciones en la materia. El Informe tiene como principal fuente la aplicación de dos encuestas realizadas. Una encuesta nacional de 11 mil cuestionarios con una cobertura en cinco regiones geográficas, cinco estratos de interés y con la sobrerrepresentación en 10 estados y en 12 municipios que midieron percepción ciudadana, prácticas ciudadanas y eficacia en solución de problemas. Además de una encuesta de asociaciones, con 169 entrevistas con líderes o representantes de asociaciones, donde se analizaron sus patrones de organización, alianzas y peticiones entre actores colectivos de la sociedad civil (IFE, 2014).

Relacionado con los partidos políticos, lo toman como un elemento fundamental para la democracia pero no todo en positivo. Apuntan que está muy relacionado con el abstencionismo, fenómeno que se da últimamente en el país, y la desconfianza que se tiene en ellos. Señalan que “el descrédito del sistema político, en especial de su actor más importante: los partidos políticos, el cual también ha sido mencionado como un factor fundamental en la tendencia a la baja de la participación electoral” (IFE, 2014:).

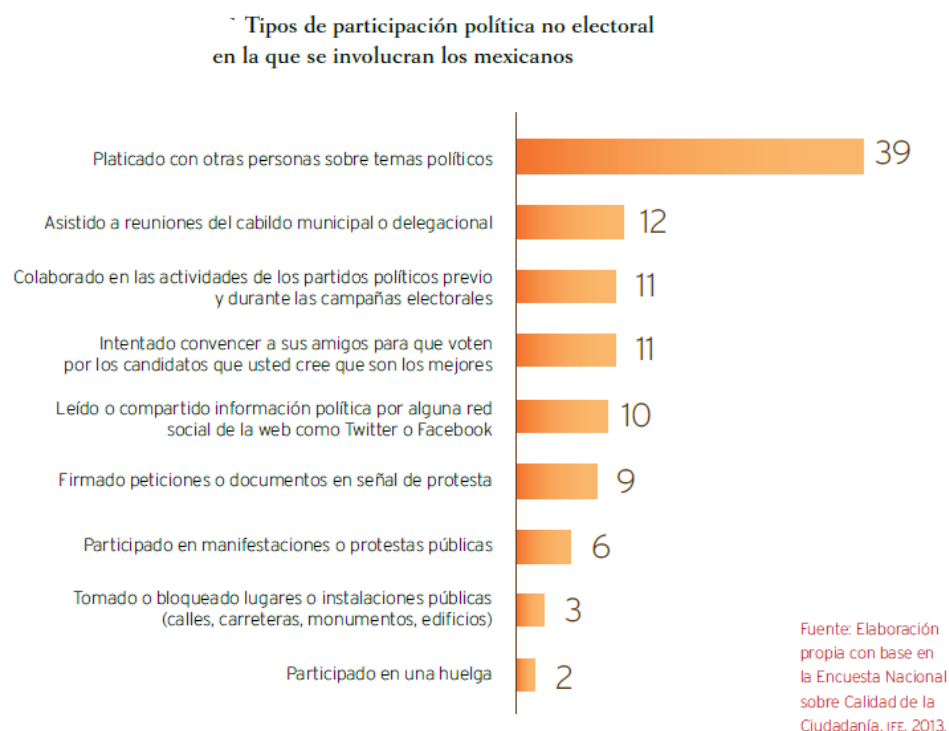
Gráfica 1. Confianza en las instituciones.



Fuente: *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014* (IFE, 2014).

De acuerdo con la gráfica sobre confianza del Informe país, los partidos ocupan el penúltimo peldaño, solo por encima de los diputados, que forman parte de estos, por lo cual se le considera un responsable del declive de la participación en la vida política. Llama la atención que los tres primeros lugares son el Ejército, los maestros y la Iglesia.

Gráfica 2. Tipo de participación política no electoral.



Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014 (IFE, 2014).

Podemos observar que la tercera participación política no electoral está involucrada con los partidos políticos antes y durante las campañas. En México, el sistema electoral permite, a pesar de no ser año electoral, que los partidos políticos trabajen y realicen actividades, lo cual genera algunos empleos entre los mexicanos.

En dicho informe puntualizan que los partidos políticos “se han visto incapaces de generar representatividad y confianza en los ciudadanos, sobre todo en los jóvenes, 52% de los jóvenes de 18 a 29 años de edad no se identifican con ningún partido” (IFE, 2014).

Como actor social, los partidos políticos, por su corrupción tanto en los procesos electorales como en sus funciones, han sido un detonante para la crisis de representación y desconfianza en dichas instituciones.

Tabla 5. Participación civil.

AGRUPACIÓN	MIEMBRO ACTIVO	PERTENECÍA ANTERIORMENTE	ACTIVO/ PERTENECÍA ANTERIORMENTE	NUNCA HA PERTENECIDO
Organización religiosa	10.81	10.09	20.90	78.32
Asociación de padres de familia	6.19	12.66	18.85	80.37
Organización deportiva	5.47	9.34	14.81	84.34
Partido político	3.38	8.59	11.97	87.14
Sindicato	3.65	7.79	11.44	88.26
Grupo estudiantil	2.44	7.79	10.23	89.24
Organización cultural	2.76	5.39	8.15	90.98
Asociación vecinal o de condóminos	3.12	3.82	6.94	92.16
Asociación de voluntariado o beneficencia	2.01	3.37	5.38	93.60
Asociación profesional	1.50	2.74	4.24	95.01
Organización ambientalista	1.21	2.16	3.37	95.76
Organización de protección de derechos humanos	1.08	2.14	3.22	95.77

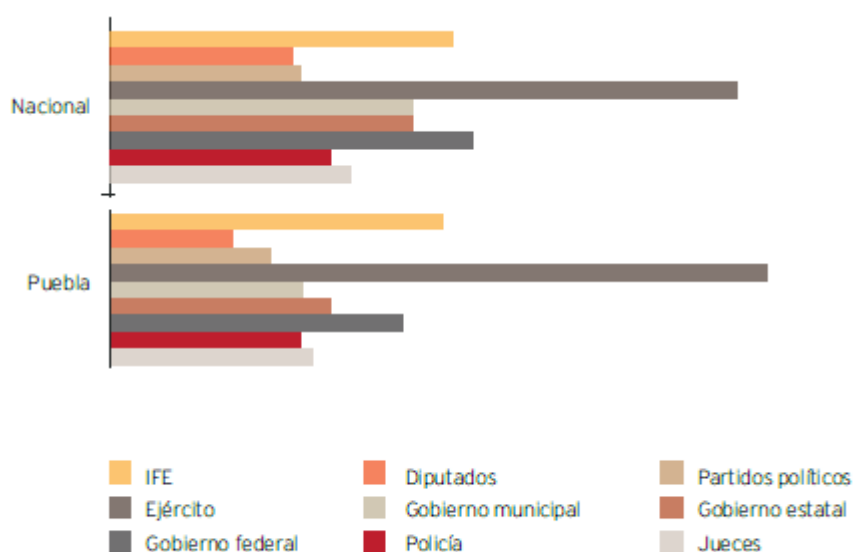
Fuente: *El Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014* (IFE, 2014).

En la tabla 5 se observa que los partidos políticos son la cuarta agrupación con activos. Llama la atención que las organizaciones religiosas sean el primer lugar, lo cual la podemos ver como una expresión cultural que prevalece desde tiempos de la colonización hasta nuestros días.

A continuación, en la gráfica 3 se muestra que el comparativo nacional con el estado de Puebla no es muy diferente, ya que tanto los diputados como los partidos políticos ocupan los dos últimos lugares en esta escala, y el que ocupa el

primer lugar es el Ejército. Se debe señalar que este índice se realizó antes de los hechos de Ayotzinapa², por lo que sería un análisis interesante volver a levantar estas encuestas con las manifestaciones y movilizaciones sociales de 2014.

Gráfica 3. Confianza en instituciones políticas comparativo nivel nacional y Puebla.



Fuente: *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014* (IFE, 2014).

De acuerdo con lo anterior, analizado del Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, los ciudadanos no confían en los partidos políticos y tampoco existe mucha participación o militancia por parte de la ciudadanía. Tanto a nivel nacional como en el estado de Puebla las personas ponen en penúltimo lugar en confianza de las instituciones políticas solo por encima de los diputados.

² La desaparición de 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa desencadenó una serie de protestas nacionales e internacionales exigiendo se esclarezca el caso.

2.8. Índices y encuestas de transparencia en los partidos políticos.

Barómetro Global de la Corrupción (BGC).

El objetivo de este índice es medir las opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en los países y cómo los gobiernos trabajan para combatir la corrupción, con el fin de permear a este con la transparencia (Catálogo, 2014).

La metodología de este índice está basada en la aplicación de encuestas a más de 114,000 personas de 107 países diferentes. “Recopila las experiencias directas de las personas con el soborno y conocer su opinión sobre la corrupción en las principales instituciones de su país; además, proporciona información detallada sobre la voluntad de las personas para detener la corrupción. México ha sido incluido en este estudio en las ediciones del 2003 al 2006, posteriormente volvió a ser incluido en la encuesta 2010, 2011 y 2013” (Catálogo, 2014).

Los reactivos relacionados tanto con la transparencia, corrupción y partidos políticos se muestra en la tabla 6. En dicho índice, la transparencia y la corrupción las ponen a niveles iguales, a veces hasta tomándolo como el mismo concepto pero siendo el primero la cara positiva y el segundo la negativa.

Porcentaje de encuestados que sentían que las siguientes instituciones son corruptas en México:

Tabla 6. Corrupción en las instituciones.

Institución	%
Partidos políticos	91%
Poder legislativo	83%
Militar	42%
ONG's	43%
Medios de Comunicación	55%
Instituciones religiosas	43%
Educación	43%
Negocios	51%
Poder Judicial	80%
Salud	42%
Policía	90%
Funcionarios Públicos	87%

Fuente: Índices y encuestas sobre transparencia y combate a la corrupción (2014).

Índice de Transparencia en los Partidos Políticos en Chile.

En este índice se estudian los niveles de transparencia de los partidos políticos, se realiza una revisión de sitios *web* de cada partido político constituido en el Servel³. Se evalúa la información publicada por los mismos partidos políticos, considerando 22 indicadores de transparencia para generar una calificación de acuerdo con varios requerimientos. Tiene como objetivo comparar a los partidos políticos según su apertura hacia la sociedad, y acercar esta información de forma didáctica y lúdica a la ciudadanía en general.

Su metodología consiste en “las dimensiones que se consideraran para la evaluación de cada uno de los indicadores son: 1. Contenidos. El detalle de la información que el indicador debe contener es decir ¿Qué informar? 2. Formato. La manera en cómo debe presentarse la información el ¿Cómo informar? 3. Actualización. Modificación de la información en el caso que corresponda el ¿Cuándo informar?” (Wolfersdorff, 2014).

2.9. Recapitulación.

Como se analizó, el municipio de Puebla cuenta con una sociedad compleja que aglomera diversos sectores de la población con un sinfín de características, que a la vez cuenta con un gobierno, tanto municipal como estatal, que es un tanto reflejo del federal. Como se apuntó, con la alternancia en 1995 en la presidencia municipal, y en 2010 en el gobierno estatal, el estado de Puebla se ha encaminado hacia la apertura democrática generando políticas de transparencia y tratando de incentivar la participación ciudadana.

Por su parte, el marco legal ha ido evolucionando de acuerdo con las coyunturas políticas tanto nacionales como locales. A la par, las instituciones han tratado de llevarlo en paralelo con las necesidades de la sociedad para generar un ambiente democrático. Es un reto interesante el de las nuevas reformas en el ámbito

³ Servicio Electoral *de* Chile.

de transparencia en los partidos políticos, ya que estos son sujetos obligados; con esto se podrá conocer más de sus decisiones y mantener cierta vigilancia en ellos.

Es importante resaltar la evaluación de los portales de transparencia de los partidos políticos realizado por el IFE, ahora INE. Ese es un paso importante para la transparencia y para que se acerque a la fiscalización, lo cual podría cerrar el ciclo de la rendición de cuentas eficaz en los partidos políticos. Un dato curioso es que en las dos evaluaciones el PRI es el mejor evaluado en este índice, pero en la percepción no goza de ser transparente.

Como se observó también en el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* no se participa activamente en los partidos políticos, solo una pequeña parte de la población es quien participa en ellos. También podemos ver que es de las dos últimas instituciones en las que las personas confían, solo superando a los diputados.

Por el lado internacional, para conocer un poco de su contexto, como se observó, existen mediciones como el “Barómetro Global de la Corrupción” y el “Índice de Transparencia en los Partidos Políticos en Chile”. En el primero se considera a los partidos políticos como las instituciones más corruptas. Y llama la atención del segundo la similitud del existente en México, el cual sirve como una herramienta para evaluar a los partidos políticos tanto de la ciudadanía como de las instancias encargadas de estas.

Capítulo 3. Metodología.

3.1. 1.Planteamiento del problema.

Los estudios de opinión pública sobre la transparencia de los partidos políticos son escasos en todas las competencias de gobierno, sea en el ámbito nacional o internacional, como en Wolfersdorff, V.C.E.J. (2014); IFE (2014). Lo anterior viene acompañado de escasas leyes, o por no contemplar algún mecanismo para evitar la opacidad. En México es relativamente nueva la reglamentación hacia los partidos políticos, sujetos obligados en el ámbito de la transparencia. Dada la reciente reglamentación, los partidos políticos se mantenían al margen del acceso a la información, y abrían paso a la opacidad que evitaba a la ciudadanía vigilarlos.

Han existido algunos avances en materia de transparencia. El más notorio es el de la modificación a la Ley de Acceso de la Información Pública y la Ley General de Transparencia. Además se han realizado evaluaciones a los portales de transparencia de los partidos políticos por parte del Instituto Nacional Electoral. No obstante, estos son mecanismos poco consolidados que son susceptibles de mejoras.

Por eso, es importante conocer la opinión pública de los ciudadanos acerca de la transparencia de los partidos políticos. Es decir, debemos saber cómo califican los ciudadanos a los partidos políticos. Para ellos este estudio se centra en el municipio de Puebla, capital del estado homónimo.

3.1.2. Pregunta general de investigación.

Precedido el planteamiento del problema se ha generado la pregunta central de la presente investigación: ¿Cuál es la opinión pública de la transparencia de los partidos políticos en el municipio de Puebla de los habitantes de dicho municipio?

3.1.3. Objetivo general y específico.

Conocer la opinión pública de la transparencia de los partidos políticos en el municipio de Puebla de los habitantes de dicho municipio a través de un sondeo de opinión.

Los objetivos específicos son: conocer cuál de los partidos políticos es el mejor calificado, y qué conocimiento tienen los habitantes respecto de los mecanismos de transparencia de los partidos políticos.

3.1.4. Hipótesis.

El supuesto básico de la investigación es el siguiente: **H1**= La opinión pública de la transparencia de los partidos políticos en el municipio de Puebla es negativa debido a la falta de conocimiento y a la desconfianza. Con la intención de comprobarlo, el argumento central ha sido falseado de la siguiente forma: **Ho**= La opinión pública que caracteriza a los habitantes del municipio de Puebla es positiva debido al alto nivel de conocimiento que tienen sobre el ejercicio de la transparencia, y la actitud de confianza hacia los partidos políticos.

3.2. Tipo de estudio.

Siguiendo las ideas de Hernández (2010) “los estudios exploratorios tienen por objeto esencial familiarizarnos con un tópico desconocido o poco estudiado o novedoso. Esta clase de investigaciones sirven para desarrollar métodos a utilizar en estudios más profundos”. Por lo tanto, esta investigación es de tipo exploratorio. A partir de la revisión bibliográfica se encontró que existen pocos estudios sobre la transparencia de los partidos políticos. Los que se han realizado han sido en contextos diferentes al que se realiza esta investigación. Además, es un precedente a futuro para analizar con mayor profundidad el tema de la transparencia y la fiscalización de los partidos políticos.

3.2.1. Definición de la población.

El municipio de Puebla es la capital del estado de Puebla. Es el más poblado de los 217 municipios que lo conforman con 1 millón 539 mil 819 personas. Se compone de 17 juntas auxiliares y 137 localidades. En el estado de Puebla habitan 3 millones 9 mil 974 mujeres y 2 millones 769 mil 855 hombres; de los cuales 1 millón 845 habitantes son mayores de 18 años, según cifras del INEGI (2010). Dado que la población objetivo de este estudio son los ciudadanos capaces de participar en los asuntos públicos, se eligió a esta última para definirla muestra con la que se levantó el sondeo.

3.2.2. Definición de la muestra.

Se utilizó el muestreo no probabilístico por ser una técnica donde las muestras se recogen en un proceso que no brinda a todos los individuos de la población iguales oportunidades de ser seleccionado. Al no ser representativo, los filtros válidos son la edad y la residencia; es decir, ser ciudadanos mayores de 18 años y que tengan su registro de la lista nominal en el municipio de Puebla.

3.2.3. Estratificación.

Se llevó a cabo un muestreo estratificado para recoger la información en cinco puntos de la ciudad de Puebla. Para ello la muestra relaciona estratos o categorías que se presentan en la población y que además son relevantes para los objetivos del estudio. Se diseñó una muestra probabilística estratificada. Para Hernández (2010) se debe dividir a la población en subpoblaciones o estratos; para luego seleccionar una muestra para cada estrato. Esta estratificación se llevó a cabo para contar con sujetos de diferentes características y tratar de cubrir la muestra en general.

3.2.4 Selección de la muestra (representatividad)

La información fue levantada en cinco puntos de considerable afluencia del municipio de Puebla. Cabe señalar que esta investigación no cuenta con la representatividad para realizar inferencias o generalizar los resultados. Para un estudio con la rigurosidad científica y representatividad debida necesitaría la información proveniente de 500,000 cuestionarios; que por los tiempos propios del programa de estudio resulta una labor poco favorable para su conclusión.

Los puntos donde se aplicaron los cuestionarios fueron los siguientes: el zócalo de la ciudad de Puebla, en la zona de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y la colonia La Piedad, en la zona de Angelópolis y el Instituto Tecnológico de Puebla (ITP). Es importante mencionar que en cada punto señalado se aplicaron 20 cuestionarios, sumando un total de 100. El rango de edad de los encuestados es de 18 a 30 años, de 31 a 43, de 44 a 56 y más de 56 años. Durante la etapa de recolección de la información se trató de buscar un equilibrio entre ambos géneros para tener cierta representatividad.

3.3. Recolección de los datos.

En esta etapa de la investigación se elaboró el instrumento de recolección de datos, además se aplicó el cuestionario; posteriormente se procesó y analizó la información con la intención de responderse las preguntas de investigación e hipótesis antes mencionadas.

El instrumento del sondeo de opinión contó con las variables: opinión pública como variable dependiente; la variable independiente es la categoría de partidos políticos, y la variable interviniente son los ciudadanos del municipio de Puebla. La recolección de datos se realizó mediante un cuestionario de 16 preguntas cerradas dirigidas. De ellas, cinco son de filtro y 11 tienen la intención para explorar el conocimiento sobre instancias, leyes y opinión pública de la transparencia.

La aplicación del cuestionario fue realizado a través de muestreo no probabilístico, ya que cada miembro de la población objetivo tiene la misma

probabilidad de ser seleccionado como participante. Con los datos recogidos se generó una base de datos decodificada para realizar la interpretación de estos y comprobar o desechar las hipótesis planteadas.

Se optó por una metodología de análisis cuantitativa. Según Hernández Sampieri (2010), las investigaciones cuantitativas deben medir fenómenos, utilizar estadística, deben ponerse a prueba hipótesis, y realizar análisis causa-efecto. El proceso por el cual se efectúa debe ser secuencial, deductivo, probatorio y el análisis de la realidad debe ser objetivo. Lo anterior permite la generalización de resultados, se tiene precisión de los mismos, puede replicarse en otros casos o muestras poblacionales y, finalmente, permite cierto grado de predicción.

En ese sentido, se privilegió el sondeo de opinión, según la World Association for Public Opinion Research (WAPOR, 1998), señala que en las democracias siempre existirán sondeos de opinión para medir y acercarse a los intereses de los ciudadanos. Para ello parten de premisas sobre la posibilidad de influir sobre la capacidad de decisión de la ciudadanía; la libertad es otro elemento fundamental, pues de ella depende la forma en cómo se miden y establecen las acciones gubernamentales o, bien, las preferencias electorales.

En México el uso de encuestas y sondeos de opinión es relativamente reciente, en comparación con países donde llevan poco más de 60 años realizándolos. Fue posterior a la elección de presidente de la república en 1988 cuando se hace uso de estas (Sánchez, 2007).

3.3.1. Tratamiento de los datos.

Se realizó una base de datos en Excel donde se vaciaron las 100 encuestas del sondeo aplicado y se decodificaron para conocer las respuestas de cada variable y realizar un cruce con estas.

Se utilizó la estadística descriptiva, ya que su característica principales describir los datos, valores o puntuaciones obtenidas para cada variable. Para conocer las frecuencias relativas y acumuladas arrojadas por las encuestas. Ya con

los datos decodificados y realizada la medición de estos, se dio paso a la graficar general de los resultados, para conocer los resultados de cada variable.

Para finalizar, se realizó un cruce de variables para realizar la comparación de los dos segmentos con mayor presencia y realizar la segmentación de resultados.

3.3.2. Definición de variables a analizar.

Se analizarán tres variables en el sondeo de opinión: 1) conocimiento como sujetos obligados de la transparencia de los partidos políticos. 2) conocimiento de las instancias y mecanismos sobre transparencias de los partidos políticos, y 3) calificación de la transparencia y opinión pública de los partidos políticos.

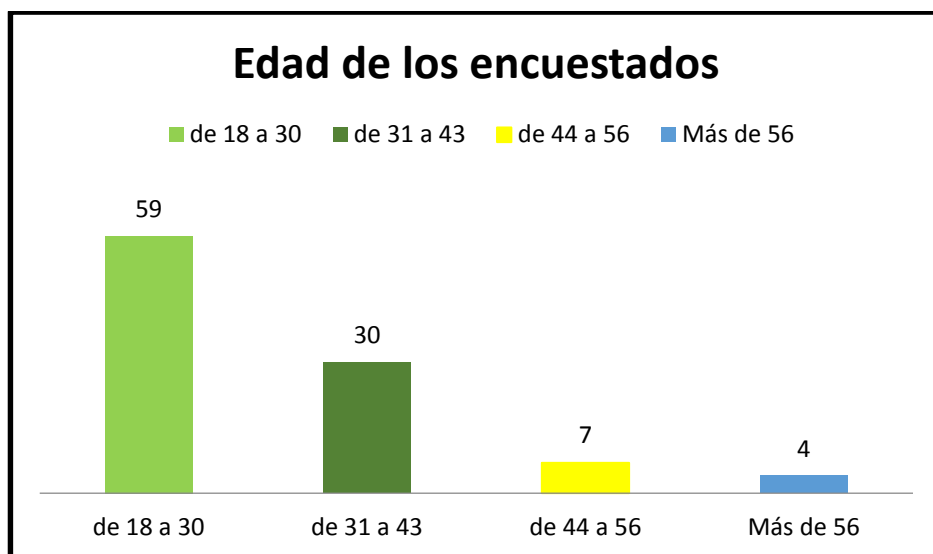
Capítulo 4. Resultados del sondeo de opinión.

En este capítulo se describen los datos obtenidos a partir de un sondeo de opinión. Si bien es cierto que la suma de opiniones no representa cualitativamente valores, actitudes o pensamientos de quienes responden un cuestionario, representan un acercamiento cuantitativo al fenómeno en cuestión. En ese tenor debe entender el presente capítulo, es decir, como un primer acercamiento a los estudios de opinión sobre la transparencia de los partidos políticos en Puebla.

4.1. Resultados generales.

En la gráfica 4 se observa la representación de la población que respondió las preguntas del instrumento de investigación. De los 100 cuestionarios, la mayoría fue efectuada entre una población que oscila entre 18 y 30 años, con 59%, el sector considerado como juvenil. En segundo sitio se encuentran el rango entre 31 y 43 años con 30%; 7%, de 44 a 56 años, participaron en la encuesta. Mientras que solo 4%, de más de 56 años, está presente.

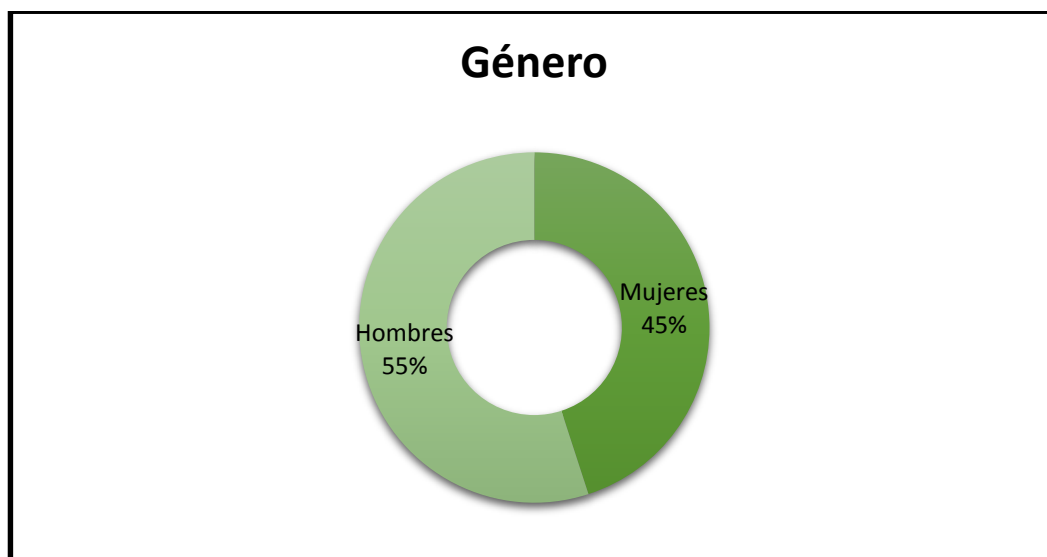
Gráfica 4. Edad de los encuestados.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

La gráfica 5 representa el género de la población muestral. En esta, el género masculino se encuentra representado con 55%, esto es, cinco puntos porcentuales por encima del femenino.

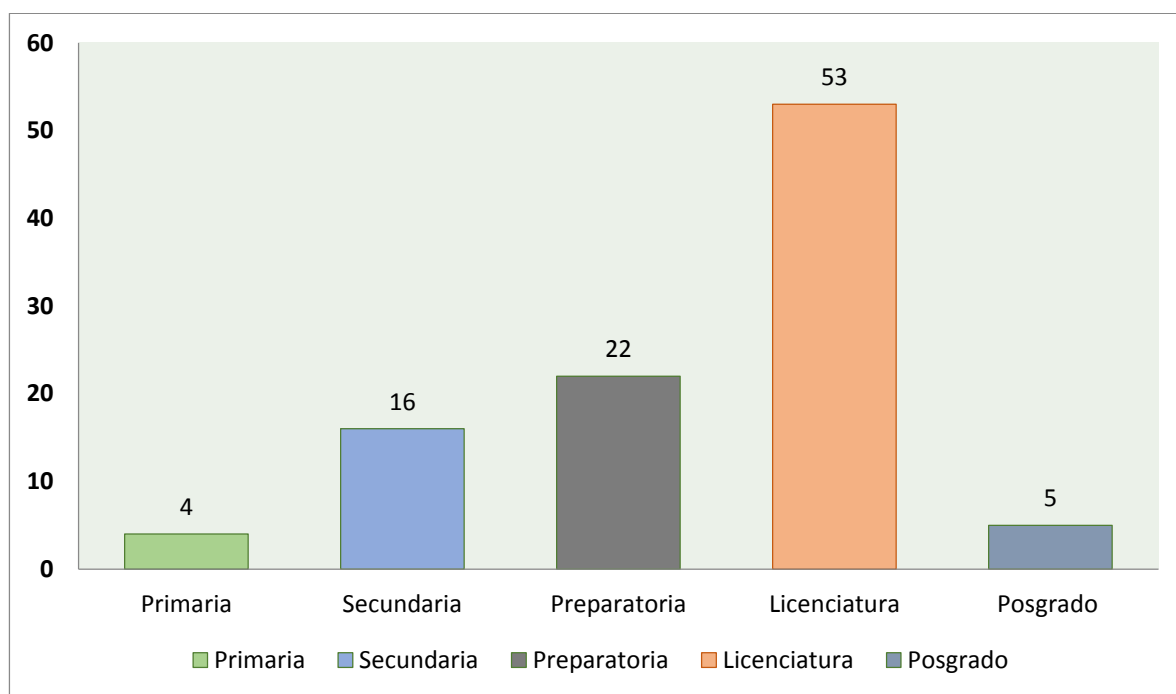
Gráfica 5. Género de los encuestados.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

El nivel de escolaridad alcanzado fue el registrado en la tercera pregunta. El 53% de los encuestados refirieron al nivel profesional como el grado máximo de estudios; con 22%, alejado poco más de la mitad con respecto del primero, el nivel de pre grado es la segunda opción más señalada. El nivel secundaria obtuvo 16%; en tanto que el nivel posgrado alcanzó 5%, y la primaria fue seleccionada por el 4%.

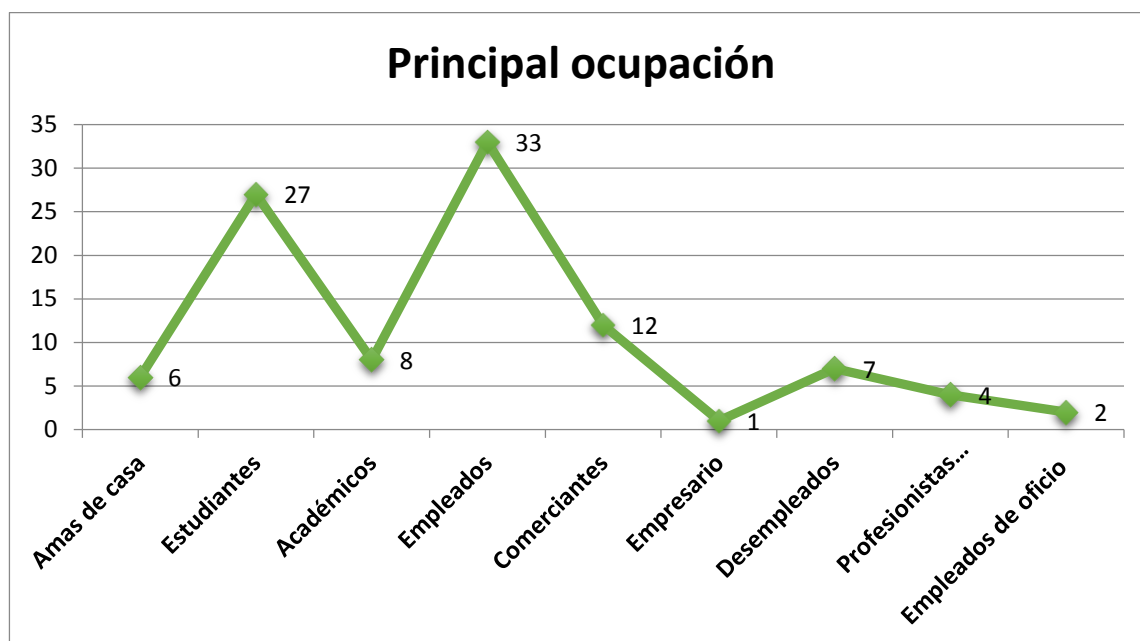
Gráfica 6. Nivel de estudios.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

En la gráfica 7 se puede observar que la ocupación, en la categoría de empleado, obtuvo 33%; la subpoblación estudiantil alcanzó 27%. En tanto los comerciantes, académicos y desempleados obtuvieron 12%, 8% y 7% respectivamente. Las amas de casa alcanzaron 7%; en tanto que las personas con oficio 2% y los empresarios 1%.

Gráfica 7. Principal ocupación.

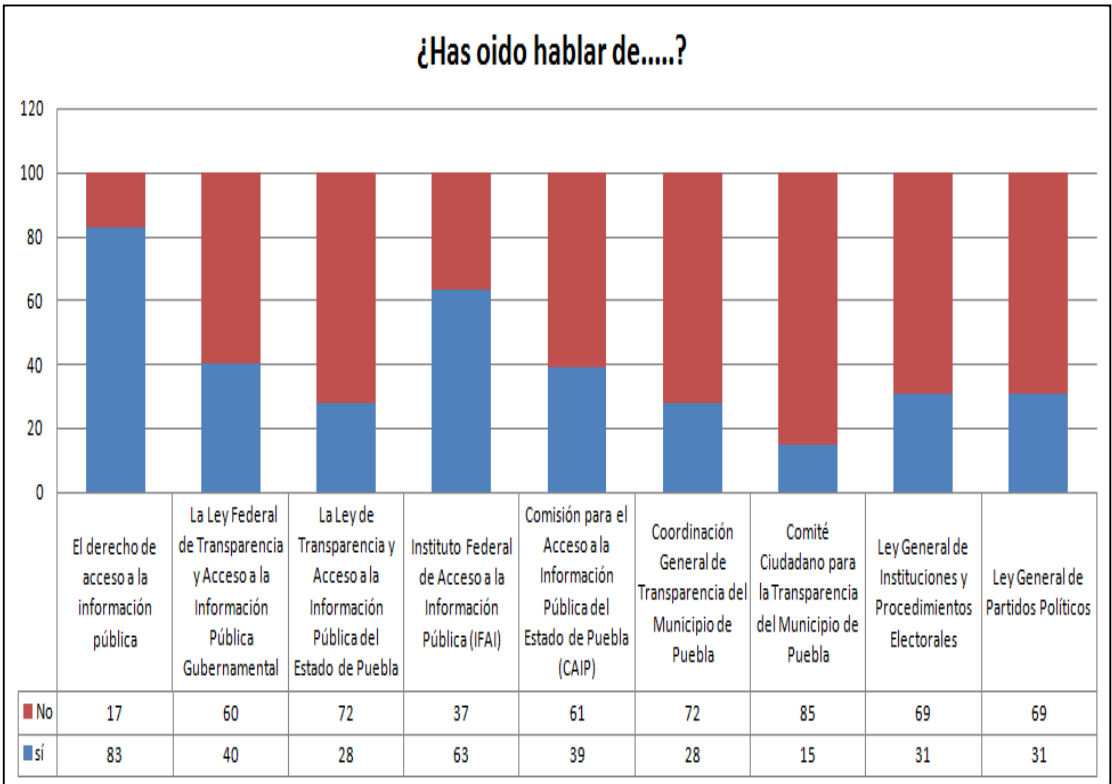


Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

4.2. Conocimiento de sujetos obligados de la transparencia de los partidos políticos.

La gráfica 8 explora los aspectos relacionados con el nivel de conocimiento a partir de haber oído la mención de los siguientes aspectos: el derecho a la información con 83%; en orden descendente, el segundo puesto lo tiene el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública con 63% del total. Los menos conocidos con la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla y la Coordinación General de Transparencia del Municipio de Puebla con 28% y el Comité Ciudadano para la Transparencia del Municipio de Puebla con 15%. La explicación del desconocimiento a nivel local puede ser producto de la escasa difusión que se le realiza a éstas instituciones en el ámbito local. Pues el nivel de conocimiento, medido por la mención, en el ámbito estatal es mayor en relación a la municipal.

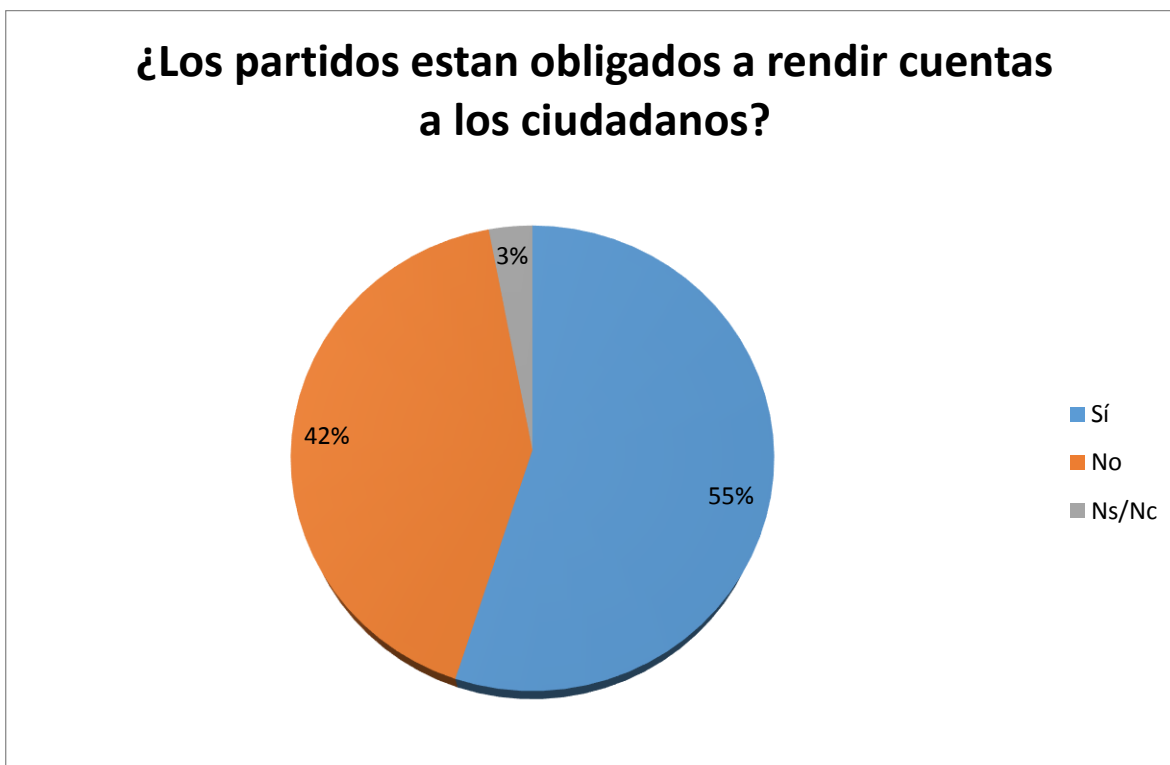
Gráfica 8. ¿Has oído hablar de...?



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Cuando se preguntó si los partidos políticos están obligados a rendirles cuentas a los ciudadanos, 55% señaló que tiene la obligación de presentar la forma en que utilizan el dinero. El 42% dijo no tener la obligación de informar a los ciudadanos; mientras que 3% no supo o no respondió la pregunta. La cantidad de personas que negaron la responsabilidad de rendir cuentas es bastante alta; es decir, en países con regímenes democráticos la rendición de cuentas forma parte de los pilares sobre los que se asienta el sistema político. No obstante, entre la muestra de este estudio no representa obligación clara (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Obligación de rendir cuentas a los ciudadanos.

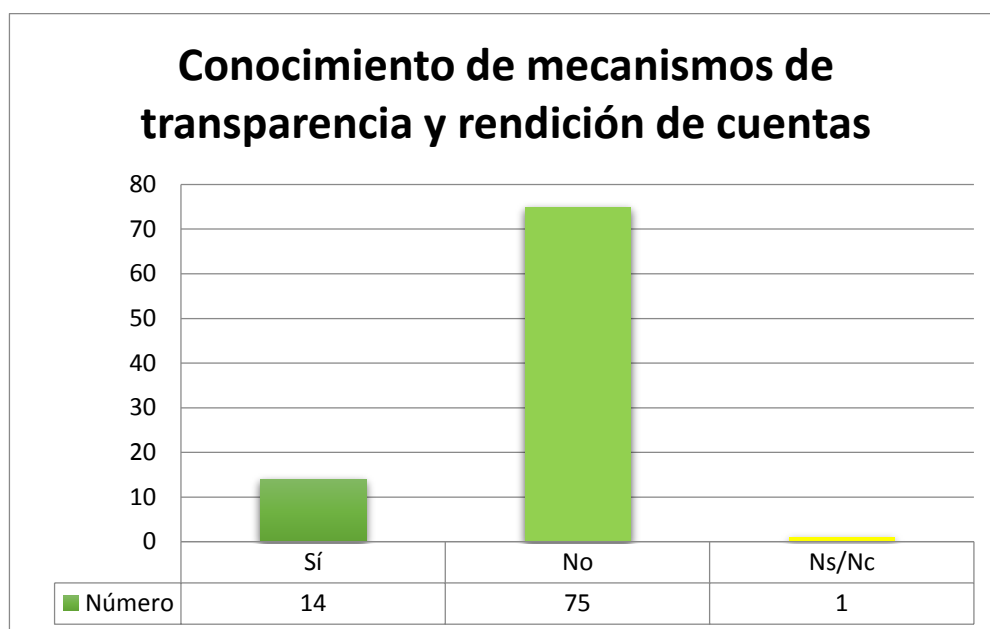


Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

En la forma existente para solicitar información sobre los partidos políticos y la manera en cómo gastan su dinero, 75% de los encuestados dijo desconocer dichos mecanismos. En cambio, 14% dijo conocerlos. El 1% no supo o no contestó la pregunta (ver gráfica 10).

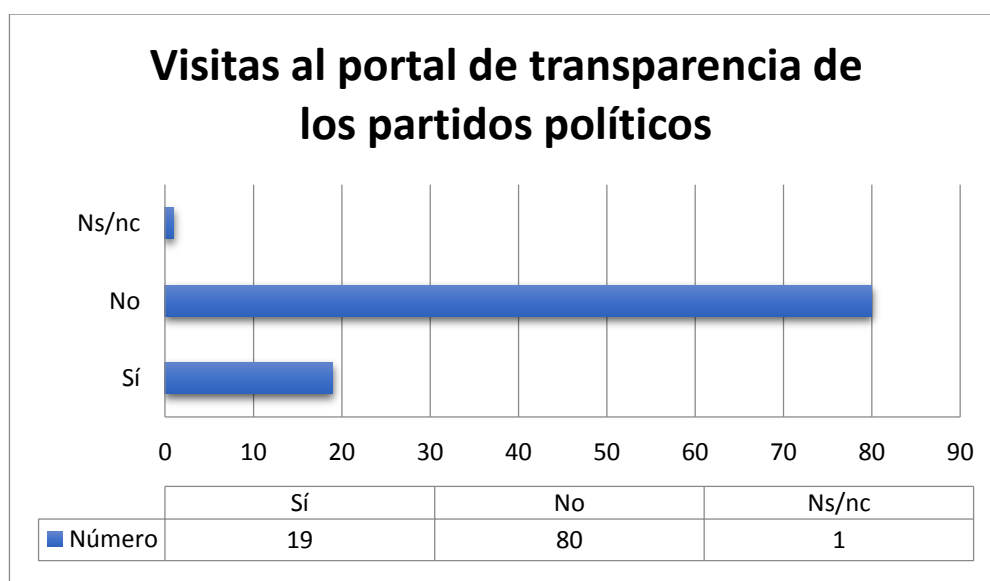
Otra cuestión que se encuentra estrechamente ligada son las acciones para obtener información sobre las entidades públicas. Así, en el caso de los partidos políticos, en lo particular, los portales de transparencia son un medio adecuado para conocer la información existente. Por lo tanto, se cuestionó respecto si han visitado algún portal de transparencia de los partidos políticos existentes. El 80% respondió de manera negativa; en cambio 19% dijo haber utilizado algún portal de partido político. El 1% no supo o no contestó (ver gráfica 11).

Gráfica 10. Conocimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Gráfica 11. Visita a portales de transparencia de partidos políticos.

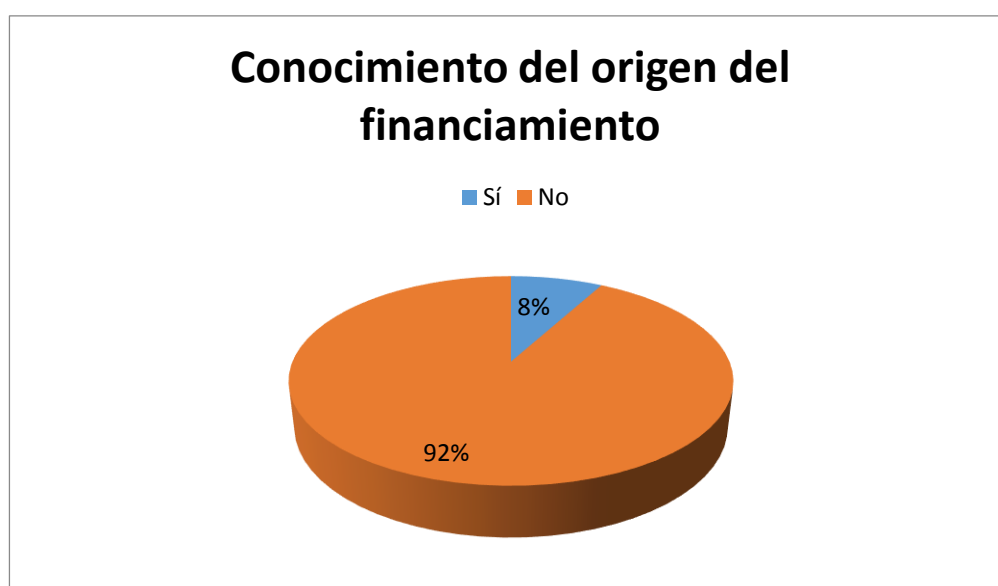


Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

4.3. Conocimiento de las instancias y mecanismos sobre transparencias de los partidos políticos.

El 92% del grupo poblacional en análisis respondió no conocer el origen del dinero con el que se sostienen los partidos políticos. Esto adquiere sentido a partir de los resultados de la gráfica 10, en la cual 42% señaló que los partidos políticos no estaban obligados a rendir cuentas quizá porque no hay claridad en qué gastan el dinero público. En cambio, 8% del total señaló conocer el origen del financiamiento.

Gráfica 12. Origen del financiamiento.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Con relación a los medios de información y comunicación, a través de los cuales los participantes se acercan a los sucesos públicos, la respuesta fue múltiple, con la posibilidad de elegir hasta tres opciones distintas. En la primera opción, internet es el medio más utilizado con 51%, seguido por la televisión con 31%. En la segunda mención la televisión obtuvo 34%, en cambio, la radio aparece con 30%. (Ver tabla 7).

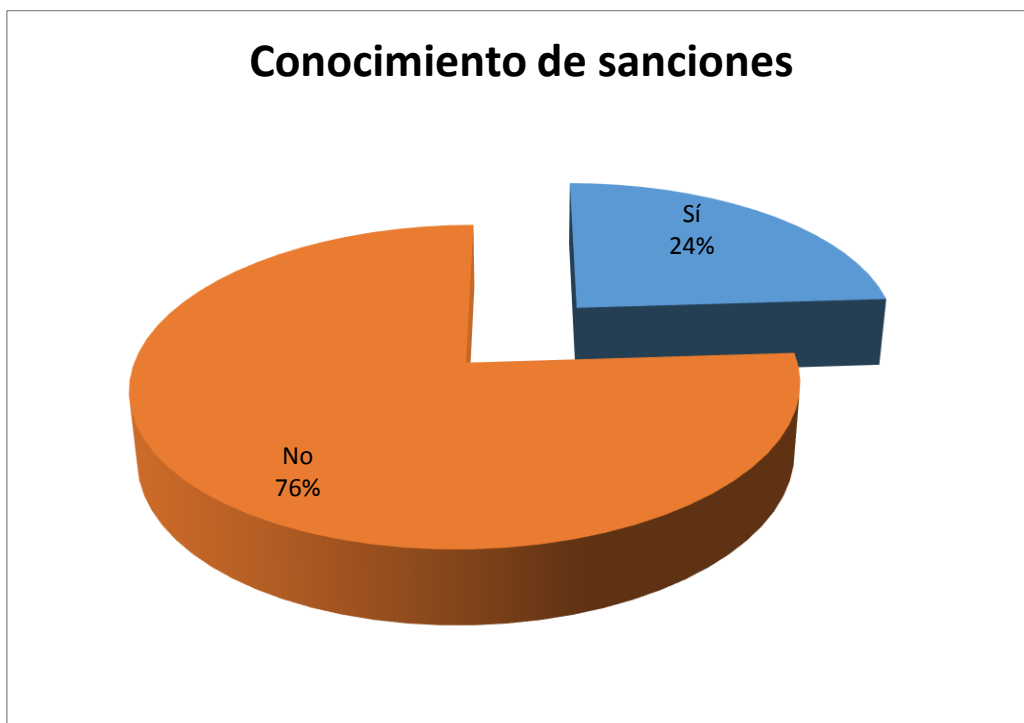
Sobre el conocimiento de las sanciones a las que se hacen acreedores los partidos políticos, en caso de alguna falta a leyes o reglamentos, 76% respondió no conocer las sanciones. En cambio, 24% respondió de manera afirmativa (ver gráfica 16).

Tabla 7. Uso de los medios de comunicación para informarse.

Primera mención	
Respuesta	Número
Televisión	31
Internet	51
Segunda mención	
Respuesta	Número
Televisión	34
Radio	30

Fuente: Elaboración propia basado en resultados del sondeo de opinión

Gráfica 13. Conocimiento de sanciones.

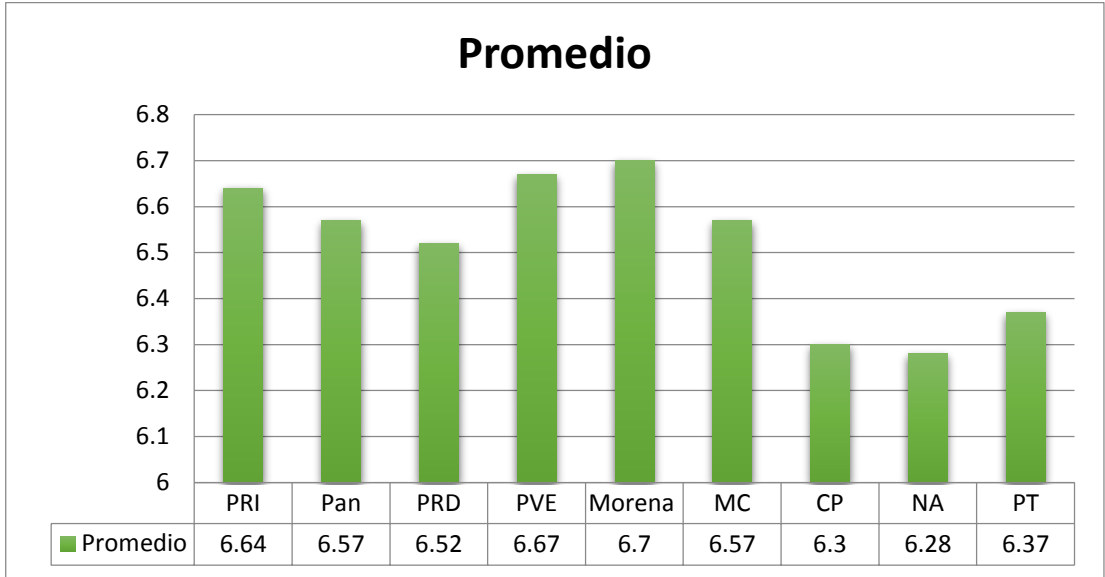


Fuente: Elaboración propia basado en resultados del sondeo de opinión.

4.4. Calificación de la transparencia, confianza y opinión pública de los partidos políticos.

A los 100 entrevistados se les pidió que evaluaran en un rango del 1 al 10 el nivel de transparencia de cada uno de los partidos políticos. Los resultados son los siguientes: el recién creado Movimiento de Regeneración Nacional obtuvo la mejor calificación con 6.7 en promedio; le sigue el Partido Verde con 6.67 en promedio; y finalmente el PRI con 6.64. Ligeramente debajo se ubica el PAN y Movimiento Ciudadano con 6.57, y el PRD con 6.52. Los partidos peor evaluados fueron Compromiso por Puebla con 6.3 y el PT con 6.37 (ver gráfica 14).

Gráfica 14. Evaluación de los partidos políticos.

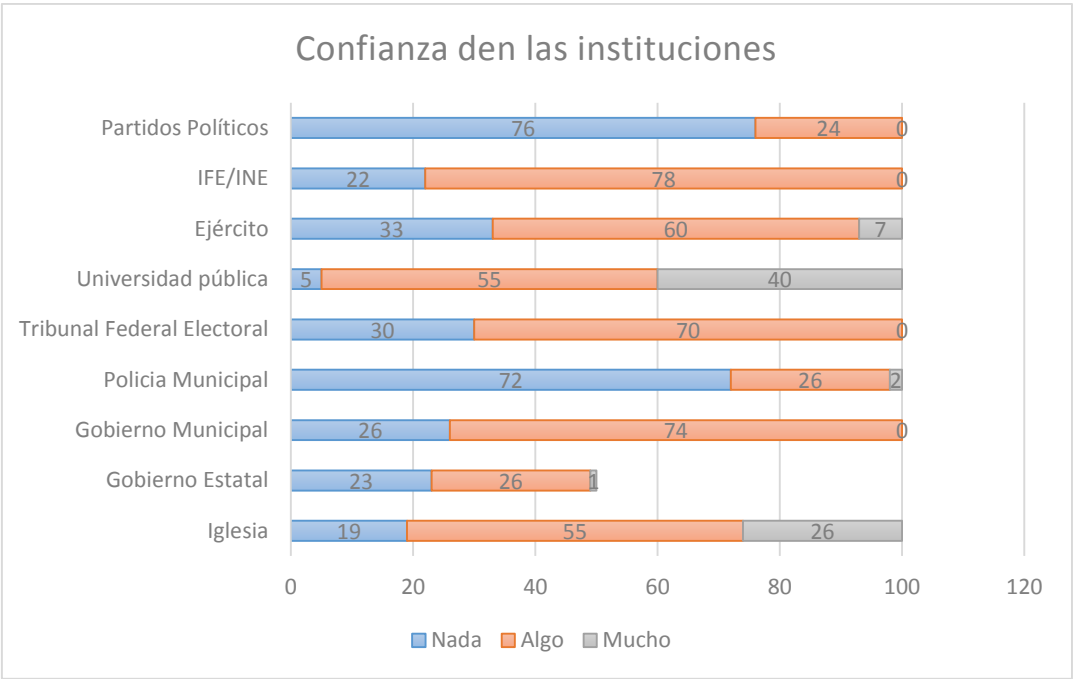


Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

La confianza en las instituciones es materia de la gráfica 9. Los resultados son interesantes. Las categorías utilizadas para medir la respuesta fueron “mucho”, “algo” y “nada. A continuación se describen: la universidad pública es la mejor evaluada con 40%, lo que, dentro del porcentaje de aceptación, estaría muy por debajo de los niveles adecuados para tener una buena aceptación entre la ciudadanía. En segundo lugar, con 26%, se ubica la iglesia, entendida como una forma de religión institucionalizada, sin referir a una en lo particular.

Las instituciones peor evaluadas son: la policía municipal con 72%, ya que no cree nada en los cuerpos de seguridad; el Tribunal Federal Electoral y los partidos políticos, con 76% de desconfianza absoluta entre los entrevistados. La institución en la que bajo la categoría de “algo” de confianza, se ubicaron los encuestados fue IFE/INE con 78%, solo 2% arriba del gobierno estatal y 4% del gobierno municipal.

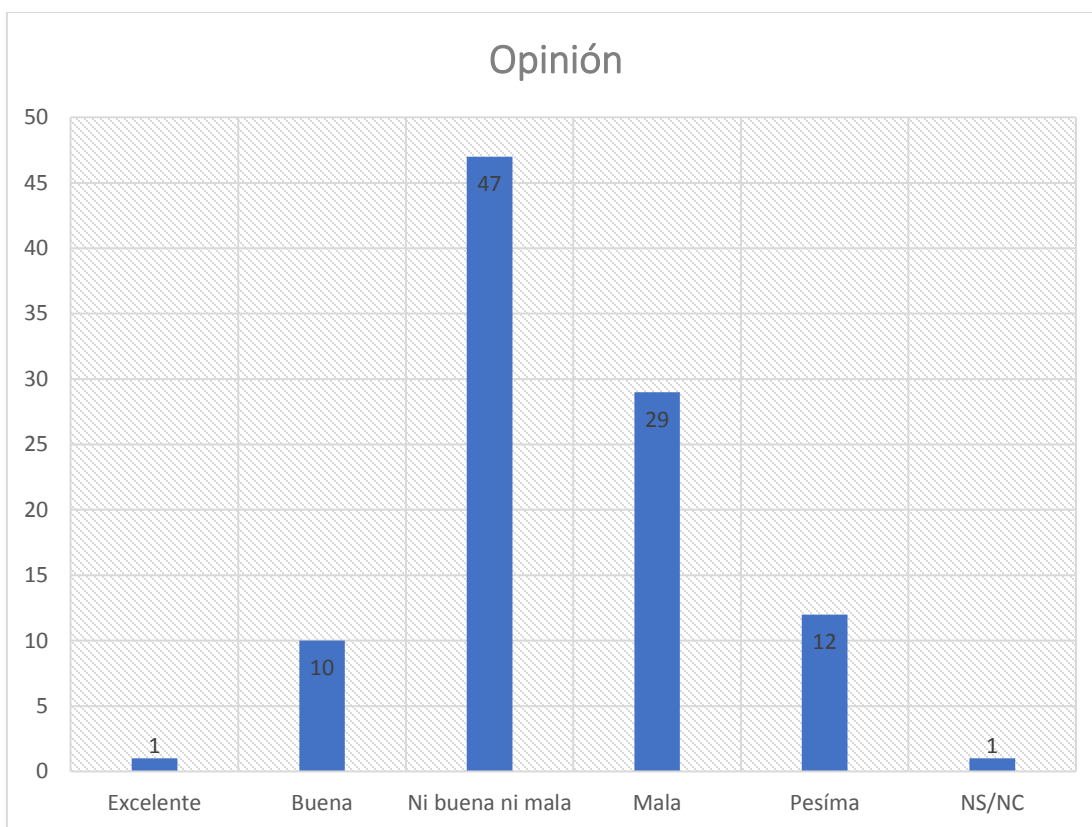
Gráfica 15. Confianza en las instituciones.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Por último se les preguntó su opinión sobre la transparencia de los partidos políticos. Las opciones fueron: “excelente”, “buena”, “ni buena ni mala”, “mala” y “pésima”. El 11% aprobó a los partidos políticos, 49% los consideró con indiferencia, 29% como malos, y 23% los evaluó como pésimos.

Gráfica 16. Opinión de la transparencia de los partidos políticos.

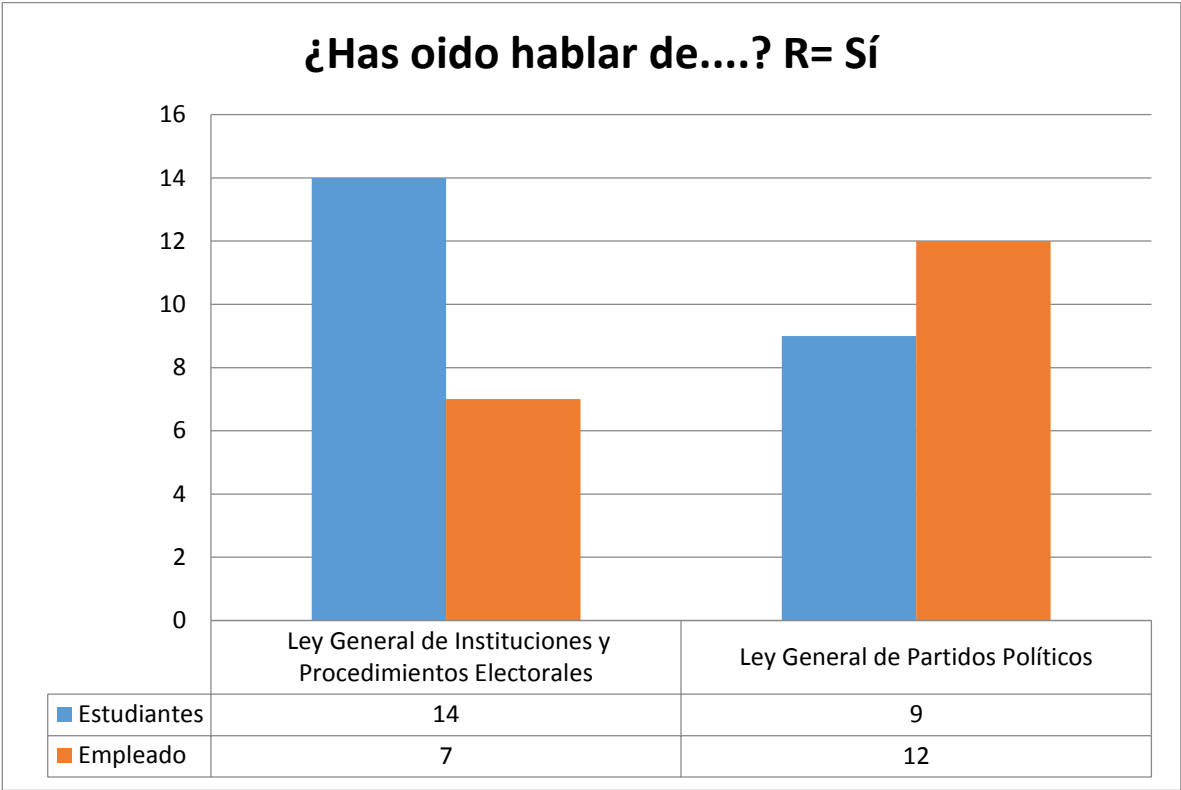


Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

4.4. Análisis por sector de ocupación.

Se seleccionaron los dos grupos más grandes del filtro de ocupación, los cuales fueron: estudiantes (27) y empleados (33), para realizar una comparación entre sus respuestas.

Gráfica 17. ¿Has oído hablar de...?



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

En la gráfica 17 se observa que entre estos dos sectores la respuesta fue “sí”, siendo los estudiantes los que más oyeron hablar de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los empleados sobre la Ley General de Partidos Políticos.

Gráfica 18. Obligación de rendir cuentas.

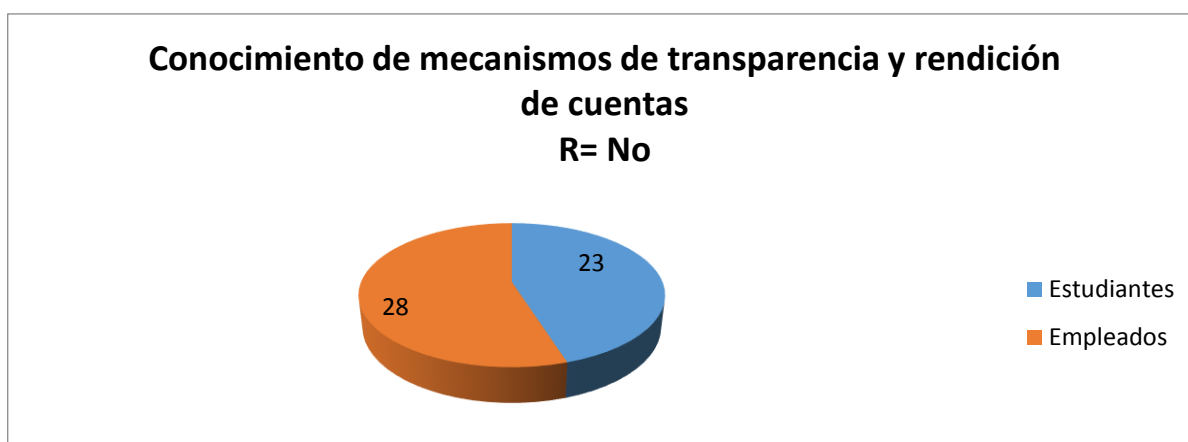


Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Los estudiantes, con 19 respuestas “sí”, fue uno de los sectores que dijeron saber más respecto a que los partidos políticos están obligados a rendir cuentas, mientras que el sector de empleados tuvo 16 respuestas afirmativas.

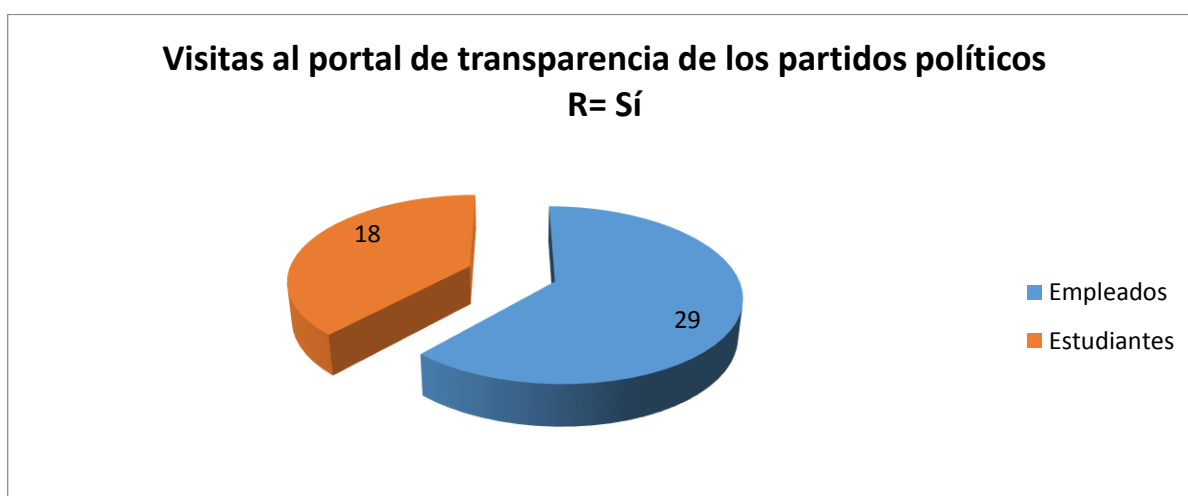
En la gráfica 19 se puede observar que los empleados son quienes tienen el mayor número de respuestas sobre “no tener conocimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuenta”, con 28; por su parte, los estudiantes acumularon solo 23 respuestas negativas.

Gráfica 19. Conocimiento de mecanismos de transparencia.



Fuente: Elaboración propia basado en resultados del sondeo de opinión

Gráfica 20. Visitas a los portales de transparencia.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

La gráfica 20 indica que quien ha visitado el portal de transparencia de los partidos políticos es el sector de empleados, con 29 respuestas “sí”, por encima de las 18 afirmaciones del sector de estudiantes.

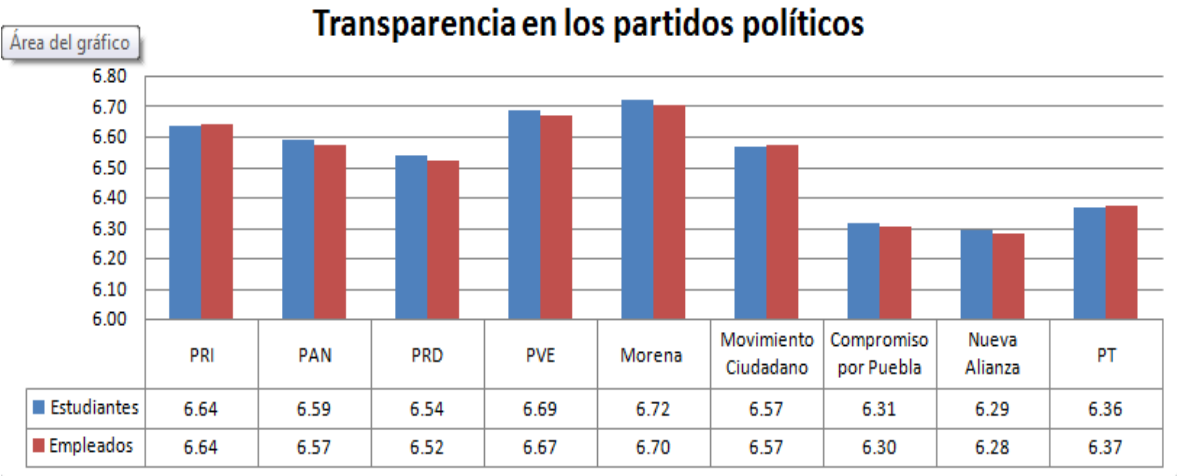
Gráfica 21. Conocimiento de las instancias encargadas de vigilar la transparencia.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

En la gráfica 21 se muestra que son los empleados los que tienen el menor conocimiento de las instancias que vigilan la transparencia, con 32, y en segundo lugar están los estudiantes, con 21 respuestas negativas.

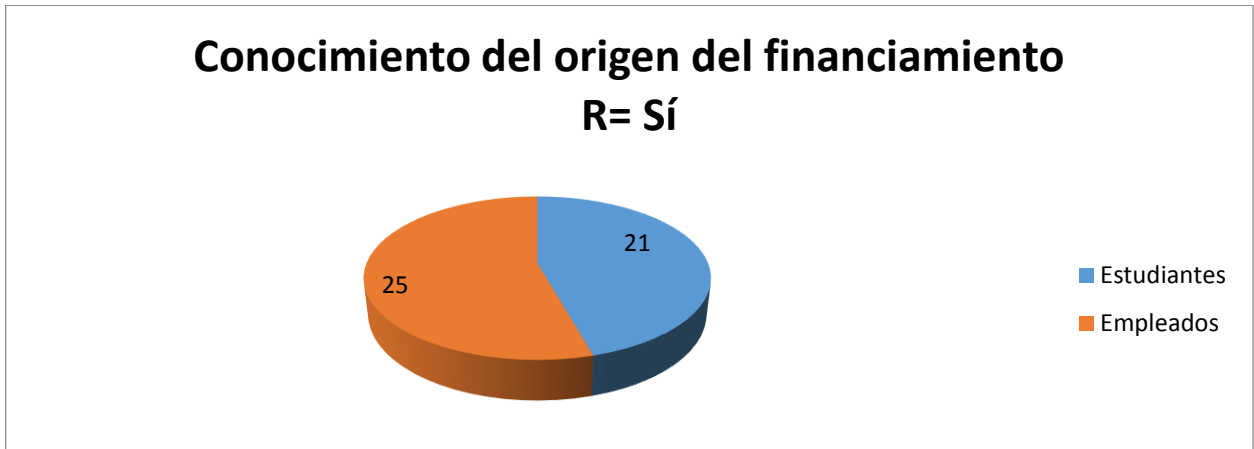
Gráfica 22. Transparencia en los partidos políticos.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Como arroja la gráfica 22 se puede encontrar que los promedios más altos de la opinión pública favorable sobre la transparencia de los partidos políticos es para Morena con 6.72 por parte los estudiantes, y 6.70 por parte de los empleados; y para el PVEM con 6.69 de estudiantes y 6.6 de empleados.

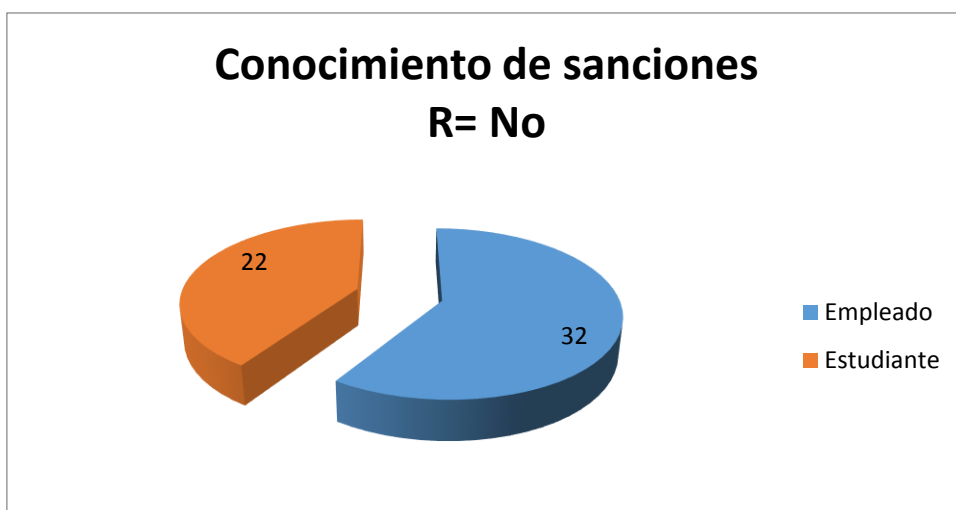
Gráfica 23. Conocimiento del origen del financiamiento.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

La gráfica 23 muestra que el sector con mayor conocimiento de origen del financiamiento son los empleados, con 25 respuestas “sí”, mientras que el sector de los estudiantes sus respuestas afirmativas fueron 21.

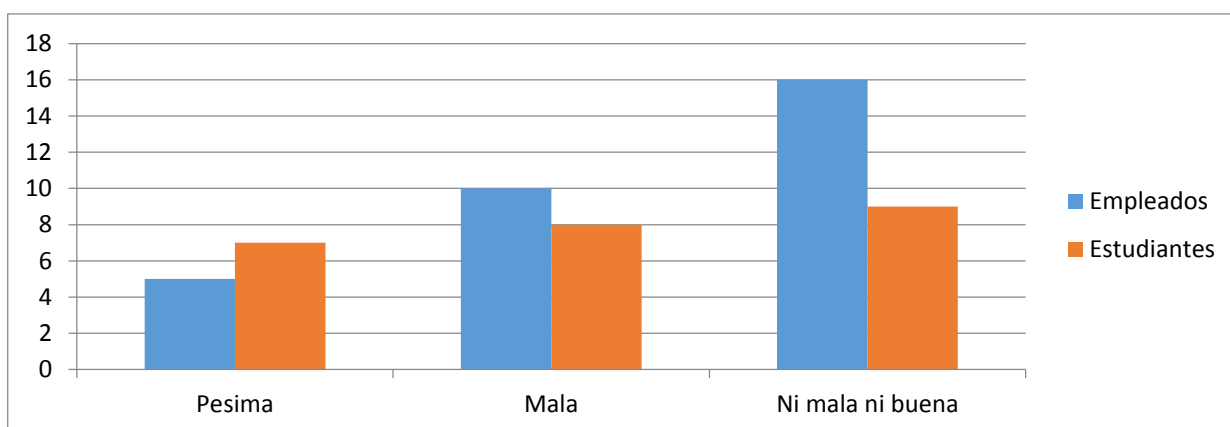
Gráfica 24. Conocimiento de sanciones.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

En la gráfica 24 se puede encontrar que el sector con menor conocimiento de las sanciones, en caso de incidir en una falta de transparencia, son los empleados con 32, y con 22 los estudiantes.

Gráfica 25. Opinión pública.



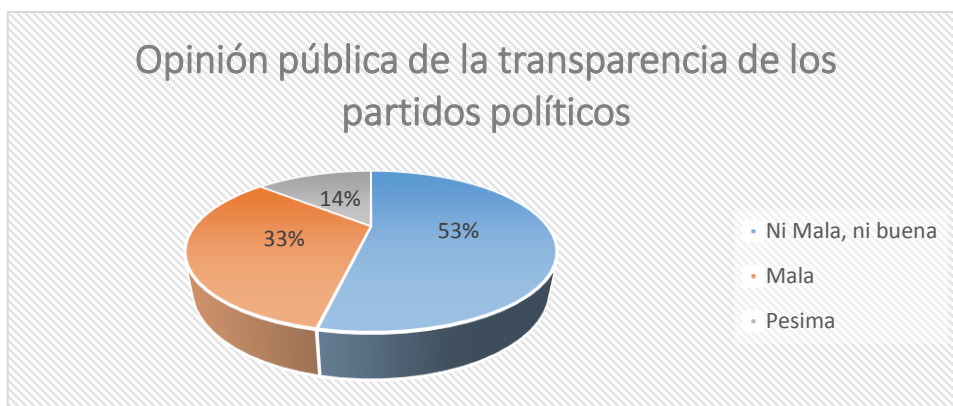
Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Por su parte, en la opinión pública de estos sectores, la primera respuesta de los empleados es “ni mala ni buena” (16), seguida por “mala” (10) y en tercer lugar, “pésima” (5). En el sector de estudiantes podemos ver que las respuestas son “ni mala ni buena” (9), seguida por “mala” (8), y en tercer lugar “pésima” (7).

4.6. Análisis estadísticos de las variables de las hipótesis.

El análisis estadístico sugiere la existencia de una tendencia hacia una “mala” y “pésima” opinión pública sobre la transparencia de los partidos políticos, al observarse que 100% de este segmento corresponde a 88 encuestados con dicha preferencia.

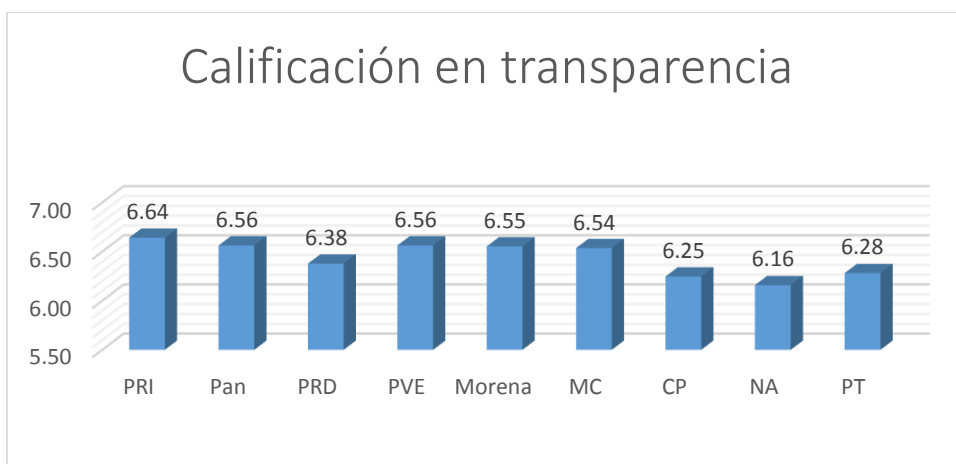
Gráfica 26. Opinión pública de la transparencia de los partidos políticos.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión

De estas personas, el promedio de la calificación hacia la transparencia en los partidos políticos es de 6.43, siendo el más alto el PRI, con 6.64, y el peor calificado es Nueva Alianza, con 6.16.

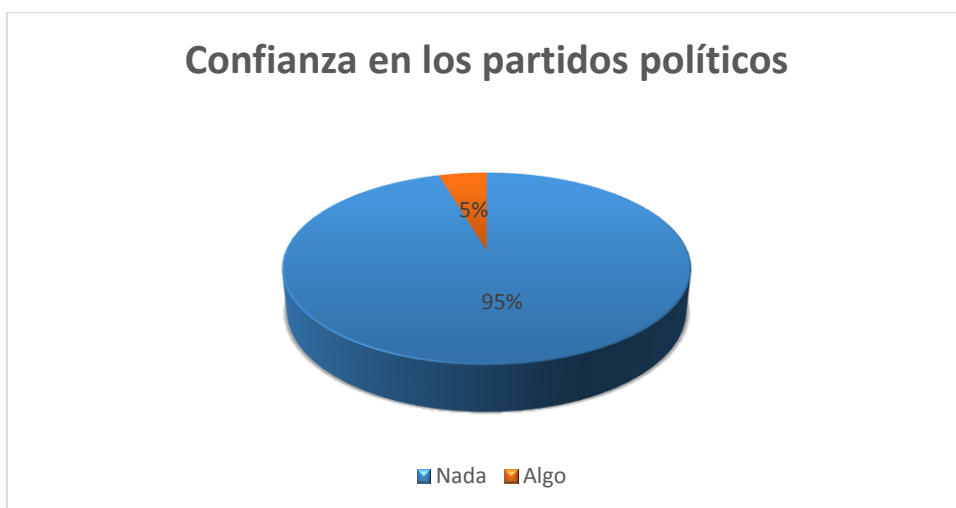
Gráfica 27. Calificación en transparencia



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión

Dentro del grupo mencionado la confianza en los partidos políticos se inclina por “nada” con 95%, mientras que solo 5% respondieron “algo”. Además, llama la atención que, de este segmento, las instituciones en la que más confianza tienen son las universidades públicas, con 32 menciones de la opción “mucho”.

Gráfica 28. Confianza en los partidos políticos.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión

En cuanto al conocimiento sobre las leyes que rigen a los partidos políticos con relación a la transparencia, de los 88 individuos que tienen una mala opinión pública sobre los partidos, 56 no conocen la Ley General de Partidos Políticos y 61 no conocen la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales.

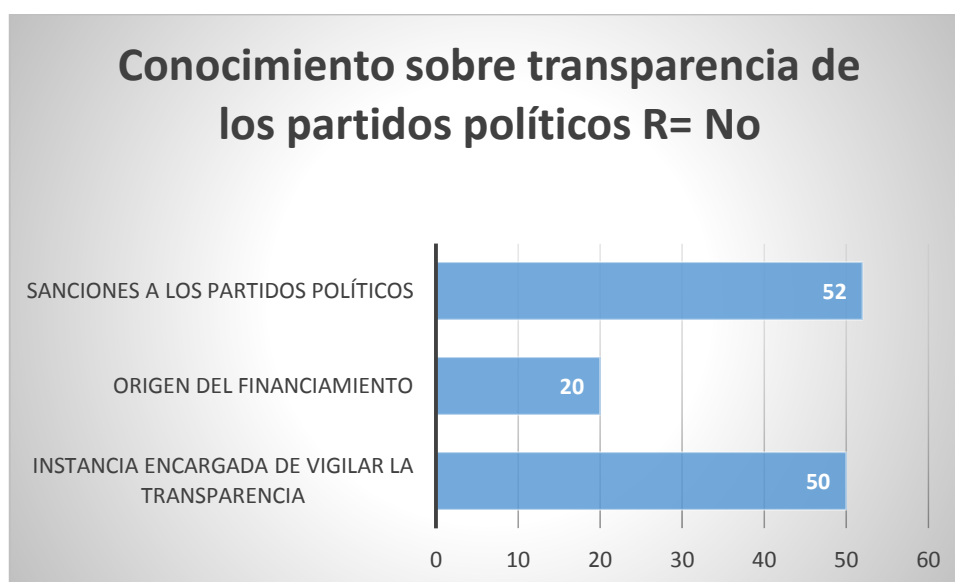
Gráfica 29. Conocimiento de las leyes de transparencia.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión

Dentro de este segmento es posible observar que existe un gran desconocimiento sobre las sanciones a los partidos políticos: 52 entrevistados no conocen las sanciones, 20 no conocen el origen del financiamiento de los partidos políticos, y 50 no saben de las instancias encargadas de vigilar la transparencia.

Gráfica 30. Conocimiento sobre transparencia de los partidos políticos.



Fuente: Elaboración propia, basada en resultados del sondeo de opinión.

Contraste de la teoría *versus* los resultados.

Como se señaló en el marco teórico, para que haya una democracia participativa es necesario contar y analizar procesos como el de la transparencia o fenómenos sociales como la opinión pública informada; además, deben existir ciudadanos involucrados en la vida política. Esto demanda la necesidad de conocer, informarse e incidir en la construcción de leyes e instituciones, de tal manera que los partidos políticos, como sujetos obligados, deberán rendir cuentas y transparentar sus gastos.

Con base en los resultados del sondeo de opinión es posible observar que en el municipio de Puebla la tendencia de la opinión pública es indiferente y negativa; esto puede ocurrir por la falta de conocimiento de las instancias y leyes que rigen a la transparencia y la baja confianza en los partidos políticos.

Conclusiones.

En este trabajo se exploró la opinión pública que tienen los habitantes del municipio de Puebla sobre la rendición de cuentas de los partidos políticos en el nivel local. Para ello se falsearon los siguientes argumentos: **H1**, la opinión pública que caracteriza a los habitantes del municipio de Puebla es negativa debido al desconocimiento que tienen sobre el ejercicio de la transparencia, y la actitud de desconfianza hacia los partidos políticos, y **H0**, la opinión pública que caracteriza a los habitantes del municipio de Puebla es positiva debido al alto nivel de conocimiento que tienen sobre el ejercicio de la transparencia, y la actitud de confianza hacia los partidos políticos.

Para ello se exploró la dimensión del “deber ser” de los partidos políticos desde la teoría de la democracia y su relación con la opinión pública. Es decir, se tomó a la opinión pública como variable dependiente, en tanto los partidos políticos y la rendición de cuentas fueron analizadas como variables independientes.

Se conceptualizó a la opinión pública como las imágenes mentales y estados de ánimo difusos contruidos a partir de un adecuado nivel de conocimiento sobre temas de asuntos públicos, que necesariamente debe ser discutido mediante razones, para luego emitir un juicio de valor.

Por lo tanto, es el papel de la opinión pública uno de los elementos esenciales en la construcción de la democracia; o bien, en la construcción de la transición democrática. En ese sentido, se apeló a los partidos políticos como las instituciones encargadas de representar los intereses de un grupo de individuos.

Desde esa perspectiva, y de acuerdo con los resultados obtenidos en el estudio demoscópico efectuado, se encontró que la hipótesis de trabajo fue comprobada, ya que las 100 personas encuestadas otorgaron calificaciones poco aceptables en el ámbito de la confianza, pues todos los partidos políticos a nivel local se ubicaron en el rango de 6.28 a 6.7 entre una posibilidad de 1 a 10, en el que 1 era “nada confiable” y 10 “muy confiable”. Pero cuando estos resultados se cruzan con los obtenidos de los comparativos con otras instituciones, el resultado los coloca en último lugar, incluso por debajo de la policía municipal.

En lo que respecta al nivel de conocimiento que los ciudadanos tienen sobre la rendición de cuentas, la transparencia y mecanismos para conocer la forma en que se utiliza el dinero público y la toma de decisiones, lo mismo que la intención y forma de vinculación con el sistema político a partir de la búsqueda de información pública en la que los partidos políticos ofrezcan sus datos sobre cómo utilizan el dinero público, lleva a reflexionar en cómo el ciudadano se vincula con su sistema de gobierno y el sistema político. También, como se observó, los estudiantes son los que tienen mayor conocimiento de la transparencia en los partidos políticos y son quienes califican con tendencia negativa a estos.

Cabe señalar que podrían existir dos formas de vincular los resultados para efectuar mejoras, tanto a nivel institucional como a nivel en la reglamentación. Por un lado, siguiendo la postura del “deber ser”, las instituciones políticas, en tanto ejes integradores de la vida pública en México, no están alcanzando niveles adecuados de representatividad del ciudadano. Sea por desconocimiento, desconfianza, o por

no mantener un adecuado mecanismo de comunicación horizontal, sencilla y accesible a su cultura política. Es decir, los valores y aspiraciones que el ciudadano tiene sobre el sistema de gobierno son diferentes de aquellos que comunican las instituciones de gobierno.

El otro aspecto que debe ser tomado en consideración, es el que resulta de modificar las reglamentaciones existentes. Si bien es cierto que existen avances en dicha materia, los resultados parecen no satisfacer a los ciudadanos, por lo que los legisladores a nivel local y nacional deben proponer mejoras a partir de campañas de información y participación adecuadas, con la finalidad de que las propuestas en la modificación de ley resulten satisfactorias.

El punto anterior puede derivar en la añeja discusión sobre si las elites, por tener el conocimiento y la perspectiva de largo plazo, tienen la capacidad de decidir, incluso por encima de la reprobación e insatisfacción del ciudadano. La postura contraria es la llamada populista, en la que los ciudadanos, a través del mandato de la opinión pública, señalan al gobierno en turno qué es lo que debe realizar y la forma en cómo ejecutarlo.

Populismo *versus* conservadurismo será una postura característica de los sistemas políticos democráticos. Mismos que son retomados por los partidos políticos en el momento de efectuar propuestas y planes de acción. Este aspecto resulta necesario porque, desde ese aspecto, la modificación de la postura del cliente/ciudadano por encima de la postura del ciudadano participativo será decisiva al momento de ejecutar e implementar acciones concretas.

En México, a diferencia de otros Estados en los que la democracia y los partidos políticos se han distinguido por basar sus discusiones desde posturas muy claras sobre asuntos públicos, los *issues* que se supone cada partido político debe defender y, desde su postura, ofrecer alternativas de solución a las demandas y necesidades ciudadanas se caracteriza por la indefinición.

Es decir, mientras los partidos políticos se mantengan sin una agenda clara, caracterizada por una postura ética firme, será imposible que puedan representar

los intereses de un grupo de ciudadanos en concreto. De ahí la necesidad de buscar que los partidos políticos se alejen de formas de marketing poco favorables a la construcción de la democracia, y realicen campañas de comunicación en las que el centro, además de la emoción, sea su postura ética sobre la resolución de necesidades.

Pero si la postura de los partidos políticos, y del gobierno en lo general, continúan su transición hacia la forma de cliente/ciudadano, en el que la satisfacción del cliente se basa y se mide sólo en estándares del mercado; tomando como punto de partida los resultados del cuestionario aplicado: desconocimiento y desinformación como característica central del ciudadano; el tipo de gobierno que se tiene y, por lo tanto, el régimen que se construye tenderá hacia formas autoritarias. Por lo que la pretensión de construir democracias, o al menos de transitar hacia la democracia, se vislumbra como un panorama lejano.

Por otro lado, en el aspecto de la agenda pendiente para investigaciones futuras, resulta necesario efectuar cruces de información entre los niveles de confianza e información, con aspectos propios de la cultura política, pues desde esa perspectiva podríamos alcanzar a comprender las formas en cómo se está construyendo su relación con la política, lo político, el gobierno y la ciudadanía. Así, las instituciones, pero sobre todo los tomadores de decisiones, serán capaces de proponer políticas de gobierno propias de ambientes democráticos para generar participación ciudadana. Condición bajo la que puede construirse una opinión pública informada que tome decisiones razonadas, mediadas por la firme intención de construir mejoras en su vida diaria y en las instituciones que sienten cercas y representadas por sus gobernantes, partidos políticos e instituciones públicas.

Bibliografía.

- AGA. (2011). *Alianza de Gobierno Abierto*. Recuperado el 8 de octubre de 2012.
- Aziz, A. (2008). "Ciudadanía, cultura política y democracia. Notas para un debate". En P. R. Rolando Cordera, *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*. México: UNAM, Siglo XXI.
- Benoist, A.d. *Democracia Representativa y Participativa*.
- Burnham, W.D. (1982). *The Current Crisis in American Politics*. Nueva York: Oxford University.
- Campuzano, I. (2002). *Las elecciones de 1988*. México: Estudios de Historia Moderna y Contemporanea de México.
- Carpizo, J. (2012). *El Presidencialismo Mexicano*. México: Siglo XXI.
- Casanova, P.G. (1998). "La democracia de todos", en *Dialéctica*, revista de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Puebla(número 31).
- Casanova, P.G. (1965). *La democracia en México* (segunda edición). México: Era.
- Catálogo. (2014). *Índices y Encuestas Sobre Transparencia y Combate a la Corrupción*. México: Secretaría de la Función Pública.
- Piffano, H. (2009). Documento de trabajo, número 76. *El Dilema de Condorcet*. Plata, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Crespi, I. (1997). *The public opinion process. How the people speak*. E.E.U.U: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Curzio, L. (2006). "Seguridad nacional y transparencia". En A.T. (Coords.), *Transparencia focalizada. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México* (págs. 15-42). México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Dahl, R. (1993). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. España: Taurus.
- Delgado, O.M. (2014). "Ley de partidos políticos en México: retos y perspectivas. *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"*(págs.50-51). México.
- Diamond, L.,Gunther, Richard. (2001). *Political parties and democracy*.Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dittus, R. (2005). "La opinión pública y los imaginarios sociales: hacia una redefinición de la espiral del silencio". *Revista Digital "Athenea"* (7) (págs 61-76).

- Domínguez, A.L. (2006). "El acceso a la información pública en los municipios de México". En S.L.A. (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, UNAM.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Adison Wesley.
- Duverger, M. (2003). "La influencia de los sistemas electorales en la vida política". En *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Escalante, F. (2004). *El derecho a la privacidad*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Estado, C.D. (2011). "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla". Puebla: H. Congreso del Estado de Puebla.
- Gans, C. B. (1978). "The Empty Ballot Box: Reflections on Nonvoters in America". *Public Opinión* (págs. 54-57).
- Garduño, R. (22 de junio de 2014). "Da entrada la Corte a recurso contra la Ley General de Partidos Políticos". *La jornada*(pág. 9).
- Guerrero, E.,Ramírez, L. (2006). "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales". En S. López-Ayllón, *Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario* (págs. 81-126). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, UNAM.
- Habermas, J. (2011). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México: Gustavo Gili.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. EU: Polity Press.
- Hernandez Sampieri, R. (2010). Metodología de Investigación. Quinta Edición. México: Mc Graw Hill.
- Hevia, A. E. (2000). *Democracia Representativa y Democracia Participativa*. La paz, Bolivia: "Sistema Político y Profundización Democrática" .
- Huntington, S. P. (1994). *La tercer ola* (ed. en español). Buenos Aires: Paidós.
- IFE. (2014). *El Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Federal Electoral.
- INE. (2014). *Evaluación de los portales de internet de los partidos políticos* . México: INE.
- Lechner, N. (1996). "Las transformaciones de la política". *Revista Mexicana de Sociología* (págs 3-16).
- Lijphart, A. (1997). "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma". *Political Science Review* (91 [1]), (págs 1-14).

- Lippmann, W. (2003). *La opinión pública*. Madrid: Langre.
- Lipset, S. M. (2003). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Merino, M. (2006). "Muchas políticas y un solo derecho". En S.L-A. (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución* (págs. 127-155). México: Instituto Federal de Acceso a la Información, UNAM.
- Morales, J. M., María Cristina, R., & O'quinn Parrales, J. A. (2011). Opinión pública y democracia, algunas aportaciones para su estudio. *Espacios Públicos*, 14 (32), 183 - 205.
- Moreno, A. (2003). *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Noelle-Neuman, E. (2010). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona, España: Paidós comunicación.
- O'Donnell, G. (1997). "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". *Nueva Sociedad*(págs. 143-167).
- Parry, G. (1972). "The Idea of Political Participation". En P.G. (ed.), *Participation in Politics*.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University.
- Perea, F.J. (2012). "El régimen de gobierno mexicano. Su evolución, situación actual y prospectiva". *Quid Iuris* (págs. 81-97).
- Peschard, J. (2013). Introducción. A diez años diez ideas para el futuro del acceso a la información en México. En *IFAI, 10 años de transparencia en México* (págs. 5 a 11). Mexico: IFAI.
- Piven, F. F. (1988). *Why Americans Don't Vote*. Nueva York: Pantheon.
- pública, S. d. (2009). *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*. México: SEP.
- Quiñones, A. H. (2006). *Modelos de democracia liberal representativa*.
- Riker, W. (1982). *Liberalism against populism*. USA: Waveland Press.
- Salazar, R.(2007). "Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México". *Política y gobierno*, 1 (14), (págs. 5-42).
- Salisbury, R.H. (1975). "Research on Political Participation". *American Journal of Political* .

Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de razón práctica* (91).

Schedler, A. (2005). "Ideas para desordenar las ideas En Instituto Federal de Acceso a la Información". En M. M. (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas* (págs. 65-70). Centro de Investigación en Docencia Económica.

Schmitter, P. (2004). "The ambiguous virtues of accountability". *Journal of democracy* (15), (págs. 47-60).

Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

Thompson, D.F. (1970). *The Democratic Citizen*. Princeton: Princeton University Press.

Valdiviezo, R. (2013). México 2012. *La elección del Ejecutivo federal en los estados. Estudio de caso*. Puebla: BUAP.

Vidal de la Rosa, G. (2010). "Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna". *Argumentos*, 23 (62).

Walker, J.L. (1966). "A Critique of the Elitist Theory of Democracy". *American Political Science Review*, 60 (págs. 285-295).

Woldenberg, J. (2012). "La Transición Democrática Mexicana". *Cuba National Reconciliation: Task Force on Memory, Truth and Justice* (págs.1-9).

Wolfersdorff, V. C.-E.-J. (2014). *Índice de Transparencia en los Partidos Políticos en Chile*. Santiago de Chile: Transparencia internacional.

Zaldívar, T., Cruz, Cristobal. (2011). "Introducción". En A.T. (coords.), *En Transparencia focalizada. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

Anexos.

Instrumento de sondeo de opinión.

Sondeo de Opinión Pública sobre Transparencia en el los partidos políticos

Lugar de residencia: ☐ Municipio de Puebla ☐ Otro (terminar) **Rango de edad:**
☐ De 18 a 30 ☐ De 31 a 43 ☐ De 44 a 56 ☐ Más de 56 **Sexo:** ☐ Hombre ☐ Mujer

Nivel máximo de estudios concluido: ☐ Sin estudios ☐ Primaria ☐ Secundaria
☐ Preparatoria ☐ Licenciatura ☐ Posgrado

Ocupación actual principal: ☐ Ama de casa ☐ Estudiante ☐ Académico ☐ Empleado ☐ Comerciante ☐ Empresario ☐ Desempleado ☐ Profesionista independiente ☐ Empleado de oficios (carpintero, albañil, etc.) ☐ () Trabajador agrícola o pecuario

Partidos Políticos y la transparencia

1. ¿Has oído hablar de...?

	Sí	No	Ns/Nc
a. El derecho de acceso a la información pública			
b. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental			
c. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla			
d. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)			
e. Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (CAIP)			
f. Coordinación General de Transparencia del Municipio de Puebla			
g. Comité Ciudadano para la Transparencia del Municipio de Puebla			
h. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales			
i. Ley General de Partidos Políticos			

2. A continuación le mencionaré una serie de instituciones y organizaciones, podría decirme ¿Que tanta confianza le inspira cada uno de ellas? (Mucho, Algo, Nada)

Gobierno Estatal__ Iglesia__ Ejercito__ Gobierno Municipal__ Policía Municipal__ IFE__

El tribunal Federal del Estado__ Partidos Políticos____ Universidades públicas__

3. ¿Usted sabe si los partidos políticos están obligados a rendir cuentas a los ciudadanos?

☐ SÍ ☐ No ☐ NS/NC

4. ¿Conoce los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos?

☐ SÍ ☐ No ☐ NS/NC

5. ¿Usted ha visitado los portales de transparencia de algún partido político?

☐ SÍ ☐ No ☐ NS/NC

6. De los siguientes partidos políticos podría jerarquizar del 1 al 10, siendo 10 el más transparente y 1 el menos transparente.

Partido Político	Calificación
☐ PRI	
☐ PAN	
☐ PRD	
☐ PVE	
☐ Morena	
☐ Movimiento Ciudadano	
☐ Compromiso por Puebla	
☐ Nueva Alianza	
☐ OPT	

7. ¿Usted conoce quien es la instancia encargada de vigilar la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos?

☐ SÍ ☐ No ☐ NS/NC

8. ¿Conoce usted el origen del financiamiento de los partidos políticos?

☐ SÍ ☐ No ☐ NS/NC

9. ¿Usted conoce las sanciones que se aplican a los partidos políticos en caso de cometer una irregularidad en la rendición de cuentas y transparencia?

☐ SÍ ☐ No ☐ NS/NC

10. ¿En dónde deben los partidos políticos de Puebla difundir la información pública que genera? *(Puede seleccionar más de una opción)*

- ☐ En Internet ☐ En los medios de comunicación impresos
 ☐ Televisión
 ☐ Radio
☐ En las oficinas de gobierno ONSNC

11. ¿Cuál es su opinión general sobre la transparencia del Gobierno Municipal de Puebla?

- ☐ Excelente ☐ Buena ☐ Ni buena ni mala ☐ Mala ☐ Pésima ☐ NS/NC