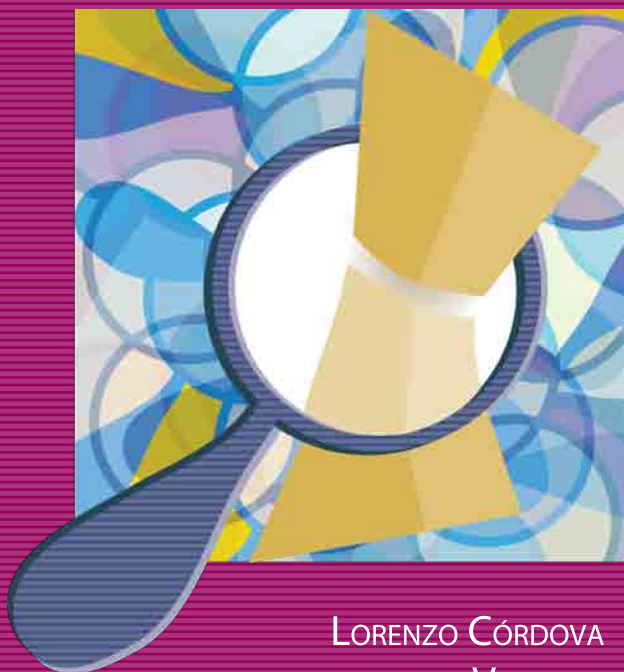




Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

| info **df**

TRANSPARENCIA Y PROCESOS ELECTORALES



LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO

ensayos
PARA LA
TRANSPARENCIA
DE LA CIUDAD
DE MÉXICO **17**

17

**TRANSPARENCIA
Y PROCESOS ELECTORALES**

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Óscar Guerra Ford
Comisionado Ciudadano Presidente

Jorge Bustillos Roqueñí
Comisionado Ciudadano

Areli Cano Guadiana
Comisionada Ciudadana

Salvador Guerrero Chiprés
Comisionado Ciudadano

Agustín Millán Gómez
Comisionado Ciudadano

COMITÉ EDITORIAL 2011

Jorge Bustillos Roqueñí
Presidente del Comité Editorial / InfoDF

Areli Cano Guadiana
Integrante / InfoDF

María Enriqueta Cabrera y Cuarón
Integrante / Periodista

Miguel Carbonell Sánchez
Integrante / Instituto de Investigaciones
Jurídicas - UNAM

Enrique Provencio Durazo
Integrante / Instituto de Estudios para la
Transición Democrática

Betsabé Hernández López Castellanos
Secretaria Técnica / InfoDF



infodf

D.R. © 2011, Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal
La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal
"Plaza de la Transparencia"
Primera edición, diciembre de 2011
ISBN: 978-607-95070-3-9

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.
Impreso y hecho en México.
Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de
su autor.

5

● TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

11

● TRANSPARENCIA Y ELECCIONES

17

● TRANSPARENCIA Y AUTORIDAD ELECTORAL

29

● TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO
FEDERAL Y EN EL DISTRITO FEDERAL

43

● PARA CONCLUIR

47

● FUENTES CONSULTADAS Y NOTAS

ÍNDICE

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

Agradezco mucho la colaboración de Emilio Buendía, Juan Adolfo Montiel y de Judith Nieto para la elaboración y discusión de este ensayo.

El sistema democrático se ha caracterizado a lo largo de la historia como el régimen político más apto para la solución pacífica de los conflictos y para permitir que las diferencias políticas se procesen sin violencia con el máximo consenso y el mínimo de imposición.¹

Pero no únicamente es eso. También se ha planteado como el régimen que satisface mejor las exigencias de los gobernados y que más cercano es a la ciudadanía y a sus necesidades. En ese sentido, es pertinente subrayar que una de las características que permite distinguir a los sistemas democráticos de los que no lo son, es el acotado o menor margen de discrecionalidad de sus poderes y administraciones públicas. Su mayor predictibilidad: su sujeción a las normas, lo que implica su permanente rendición de cuentas ante el público.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO



Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador Titular "B" de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con licencia. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) lo reconoce como Investigador Nacional nivel II. Es autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. Entre sus más recientes libros destacan: *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente* (Fondo de Cultura Económica, 2009); en coautoría con César Astudillo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* (UNAM/IEPC, 2010); en coordinación conjunta con César Astudillo, *Reforma y control de la constitución. Implicaciones y límites* (UNAM, 2011); y con Pedro Salazar, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral* (IIJ-UNAM, 2009). Es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

La UNAM le otorgó en el año 2010 el premio Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Investigación en Ciencias Sociales. En diciembre de 2011 fue nombrado Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

A juicio de Karl Popper,² la democracia se caracteriza porque es un sistema en el cual los gobernados pueden remover a sus gobernantes pacíficamente y sin esparcimiento de sangre. Pero para que ello realmente ocurra, es necesario que, como premisa básica, exista suficiente información para que, de cara a las votaciones que periódicamente se realizan, los ciudadanos puedan efectivamente juzgar a sus gobernantes y reiterarles su confianza, o bien propiciar un recambio de la clase política en el poder. Sin contar con la información suficiente que le permita formarse un criterio claro, el ciudadano se convierte en un sujeto manipulado y manipulable que no es realmente libre, en el sentido de ser autónomo, y por ello incapaz de emitir un juicio sobre quien lo gobierna y el modo en que lo hace.

La democracia, como un régimen de maximización de las libertades de los individuos que componen el cuerpo político de una sociedad, implica la incorporación de los destinatarios de las decisiones políticas, los gobernados, en el proceso de toma de dichas decisiones ya sea participando directamente en el momento de adopción de la decisión misma (en el caso de las así llamadas democracias directas), o bien en una etapa inicial del proceso decisorio en la que están llamados a elegir, mediante su voto, a representantes, quienes tomarán la estafeta y tendrán la responsabilidad de ser ellos quienes adoptarán finalmente las decisiones colectivas a nombre y por cuenta de todos (caso en el cual nos encontramos ante una democracia representativa).³

En ambos casos, ya sea cuando el ciudadano toma las decisiones directamente o cuando éste elige a representantes que decidirán por él, su

libertad política, es decir el ser autónomo, se concreta de entrada mediante su incorporación en el proceso decisorio, pero el verdadero ejercicio de su libertad depende de que cuente con los elementos necesarios para poder orientar su decisión (o su voto) con cabal conocimiento de las disyuntivas y de las situaciones y circunstancias respecto de las cuales versa la decisión a tomar (o el voto a emitir), y ello depende de que cuente, en consecuencia, con la información que sea necesaria para tal efecto. Dicho de otra forma y de manera más sencilla: la libertad de los ciudadanos en la democracia depende de que estén suficiente y necesariamente informados respecto de los temas sobre los que tienen que decidir, o bien sobre las alternativas entre las cuales deben elegir a sus representantes, según sea el caso.

En este mismo sentido Bobbio, siguiendo una larga tradición de pensamiento, define a la democracia como el “poder en público”, entendiendo por esto el conjunto de situaciones y condiciones institucionales “que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del sol y permiten a los gobernantes ‘ver’ cómo y en dónde las mismas se toman”.⁴

Ésta es una característica de la democracia desde que en la Atenas clásica el pueblo se reunía en el ágora para decidir abierta y, por ello públicamente, los asuntos concernientes al gobierno de la ciudad. Como sostiene el mismo Bobbio,

[...] en el paso de la democracia directa a la democracia representativa –de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos– desapareció la reunión en la plaza, pero no la exigencia de “visibilidad” del poder, que se satisface de otra manera, a través de la publicidad de las sesiones del parlamento, con la formación de una opinión pública a través del ejercicio de la libertad de prensa, con las declaraciones que los líderes políticos hacen a través de los medios de comunicación[...],⁵

con los informes que, al menos en el caso específico de nuestro sistema político, deben presentar públicamente varios funcionarios, en primer lugar el presidente de la República ante el Congreso, etcétera.

Y es que el ejercicio público del poder que supone la publicidad de la toma de las decisiones, y la consecuente capacidad de exigir una rendición de cuen-

tas a los gobernantes, constituye uno de los elementos distintivos más emblemáticos de la democracia frente a los sistemas autocráticos en los cuales la idea de la *razón de estado*, los *arcana imperii* y la consecuente impunidad en el gobierno constituyen los fundamentos del poder absoluto.

Bobbio recuerda que en *Masa y poder*, Elías Canetti escribió que “el secreto se encuentra en el núcleo más interno del poder[...] El poderoso, que utiliza su propio secreto, lo conoce con precisión y sabe apreciar perfectamente su importancia en las diversas circunstancias”.⁶

El secreto, la opacidad y la falta de transparencia en el ejercicio del gobierno han constituido instrumentos esenciales para el ejercicio de un poder discrecional, concentrado y absoluto. El secreto y la opacidad pueden definirse así como la esencia del poder concentrado.

El poder democrático, por el contrario, al estar distribuido entre varios individuos hace que sean los electores los que determinen quién tomará las decisiones colectivas y su eventual permanencia en el poder, pues de ellos depende la selección de los que conducirán el gobierno. Además, en los sistemas democráticos las decisiones siempre pasan por filtros y controles que implican frenos y contrapesos que se ejercen a la vista de todos y que, frecuentemente, involucran a los propios gobernantes para su activación, como lo son los recursos de amparo o los recursos de constitucionalidad para proteger la esfera de derechos de los gobernados frente a los abusos del poder.

No obstante, más allá de la aproximación conceptual que define a la democracia como un régimen político que supone el procesamiento de las decisiones colectivas en público, a diferencia de las autocracias que se inspiran, como señalábamos, en la lógica del secreto, en los hechos, presupone la existencia de mecanismos que permiten garantizar o exigir que esa publicidad y transparencia efectivamente se concrete. En efecto,

[...] si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder. En un mundo de completa transparencia, no tendría sentido molestar a los políticos con preguntas sobre qué han estado haciendo o planeando y por qué. Ya lo sabríamos.⁷

Es por lo anterior que la transparencia y el acceso a la información, constituyen una condición consustancial del ejercicio democrático del poder que acompaña el entero procedimiento decisorio democrático, desde la competencia electoral por el voto ciudadano hasta el proceso de toma de las decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. De tal manera,

[...] en esencia, en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).⁸

Así, la democracia es el sistema en el que, precisamente por el carácter de publicidad que reviste la toma de las decisiones colectivas y que le es consustancial, el fenómeno de la rendición de cuentas se actúa con mayor amplitud. Y es que en las democracias, los gobernantes no solo están colocados “a la vista de todos”, sino que son, la mayoría de las veces, escrutados minuciosamente por la opinión pública—elemento característico de este sistema—, por la oposición—que busca sacar provecho de los eventuales errores del gobierno— y por el ciudadano en lo individual, preocupado por el uso del patrimonio común que él ha contribuido a formar o por el eventual abuso de poder (del cual es el principal perjudicado) por parte de los gobernantes.

Es por ello que las democracias se rigen por la máxima de que en los asuntos públicos la publicidad es la regla y el secreto es la excepción, mientras que los asuntos privados se basan en el principio contrario de que el secreto es la regla mientras que la publicidad es la excepción

Sin embargo, de manera tradicional se ha identificado a la democracia con la corrupción. Basta dar una ojeada a los autores clásicos de la ciencia política para constatar ese hecho. Comúnmente concebida como una forma de gobierno poco deseable, la democracia fue caracterizada por un sinnúmero de pensadores como un terreno propicio para que la corrupción se implantara y se desarrollara.

La evidencia histórica, no obstante, muestra lo contrario. El que haya sido en la democracia, que abarca los últimos dos siglos, donde se han evidenciado

los más grandes escándalos de corrupción, no ha ocurrido porque éstas sean más propensas al ejercicio indebido del poder y de los recursos públicos, sino porque en ellas la publicidad en el ejercicio del gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen el eje cotidiano del poder político.

El que dichos escándalos se hayan conocido no es, en consecuencia, porque las democracias son más corruptas, sino más bien porque en éstas la visibilidad de poder y la revisión de la gestión gubernamental (la *accountability*⁹ de los anglosajones) son mayores.

Los sistemas autoritarios no sólo son más corruptos, sino que en ellos la corrupción está institucionalizada y el secreto y opacidad que caracteriza el ejercicio del poder hace que los abusos y la falta de claridad en la actuación de los gobernantes sea la regla.

Con lo anterior he querido plantear que la transparencia es un elemento consustancial del funcionamiento de los sistemas democráticos. En ese sentido, la democracia ve en el derecho a la información, es decir, el derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener toda la información pública que deseen, y en la transparencia, entendida como una política pública que supone la puesta a disposición de los gobernados de todos los datos y elementos que permitan conocer el funcionamiento del Estado y de la “cosa pública”, a dos de sus pilares fundamentales. Sólo si se asume el derecho de los gobernados a conocer puede efectivamente concretarse la posibilidad de tener un control vertical del poder que se traduce en que los ciudadanos puedan exigir al Estado explicaciones de su gestión y con ello generar la interacción entre gobernados y gobernantes que define a la democracia. En tal sentido, “cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones que recibimos no son tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo”.¹⁰ Para decirlo en breve: sin transparencia no hay democracia.

TRANSPARENCIA Y ELECCIONES

La transparencia es algo indispensable del funcionamiento democrático del Estado, lo es particularmente en relación con el eslabón clave de la serie de procedimientos que conllevan a la toma de las decisiones democráticas: las elecciones.

Si aceptamos la tesis sugerida por Michelangelo Bovero, el juego democrático se compone de una serie de fases sucesivas: primero la *elección de representantes*; después la *representación* en sí; posteriormente la *discusión* de los asuntos que son sometidos a la decisión colectiva; y finalmente la *decisión* propiamente dicha.¹¹ De ser así, y si partimos de la premisa de que el sistema democrático se basa en la transparencia, entonces ninguna de estas fases debería estar exenta del principio de máxima publicidad. En consecuencia, ni los procesos de elección de representantes, ni la integración de la representación democrática, ni la discusión

de los problemas que están urgidos de resolución en una sociedad, ni la decisión en sede parlamentaria o ejecutiva pueden desarrollarse en la sombra.

En consecuencia, los procesos electorales en su planeación, organización, desarrollo y realización deben ser transparentes. Ésa es una condición primera de su carácter democrático. No basta la realización de elecciones para asumir la existencia de la democracia. En efecto, hay elecciones que no son democráticas, y no me refiero sólo a procesos electorales en los que los resultados y, consecuentemente, la voluntad de los electores es manipulada, sino al hecho de que sólo algunas elecciones son democráticas (aquellas en las que el sufragio es universal y las libertades están garantizadas). En efecto, la historia enseña que en numerosos sistemas autocráticos el titular del poder era ungido a través de una elección.

Pero lo anterior no es sólo una exigencia conceptual y teórica, sino también la clave para que los procesos electorales cumplan su función esencial de ser los mecanismos mediante los cuales una sociedad procesa pacíficamente sus diferencias, nombra a sus representantes y legitima el ejercicio del poder. Una elección sobre la que existen dudas y sombras es inevitablemente fuente de descrédito, de incertidumbre, de falta de legitimidad, y en casos graves, incluso, de violencia. Precisamente lo contrario que Popper y Bobbio sugerían.

Dentro de los sistemas democráticos, el derecho de acceso a la información debe concebirse no sólo como un derecho fundamental que debe ser positivizado y garantizado, sino también como una poderosa herramienta para la democracia misma. El derecho de acceso a la información es un instrumento crucial para ejercer a cabalidad la libertad subjetiva o democrática, entendida como autonomía que se encuentra contenida en la tercera regla de los “universales procedimentales” de Norberto Bobbio, que señala que: “Todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, que debe haberse formado a partir de una libre selección entre diversos grupos políticos organizados que concurren entre sí.”¹²

En este sentido, la transparencia, como una de las políticas públicas tendiente a garantizar el derecho de acceso a la información, cobra particular importancia en relación con las elecciones, el eslabón clave de la serie de procedimientos que conllevan a la toma de las decisiones democráticas. Así, podemos afirmar que la transparencia y el acceso a la información confor-

man una condición básica para tomar decisiones democráticas de calidad. En primer lugar porque nos permiten generar y hacernos de insumos –información– necesarios para tomar decisiones verdaderamente autónomas. Gracias a ellos, las personas pueden conocer las acciones del gobierno y las políticas públicas que lleva a cabo, así como las propuestas de otras corrientes políticas en la materia, información fundamental al momento de orientar nuestra preferencia electoral; además nos permiten conocer el funcionamiento al interior de los partidos políticos, sus reglas, sus propuestas, la selección de sus candidatos, etcétera,¹³ y con base en esta información tomar una decisión autónoma.

En el proceso de transición a la democracia en México tarde o temprano el derecho de acceso a la información, y por ende a la transparencia, era un tema ineludible que debía enfrentarse y resolverse. Ello implicó, en la práctica, la creación de un entramado legal e institucional que le diera, en primer lugar, reconocimiento y, en segundo lugar, garantizara este derecho, lo que trajo como consecuencia la implementación dentro del gobierno, en todos los poderes y a todos los niveles, de prácticas tendientes a transparentar el ejercicio y el funcionamiento de los mismos.

A partir de la Ley de Transparencia y de la creación de los órganos de garantía, en primera instancia el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y paralelamente los órganos garantes de la transparencia en las entidades federativas, se ha generado una espiral creciente e irreversible de exigencia de información por los ciudadanos y de una consecuente rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. Como ha sido reconocido por distintos analistas y por los propios actores políticos, el logro más significativo del gobierno de Vicente Fox fue, precisamente, la aprobación de la iniciativa presidencial que propuso esa ley.¹⁴

Años más tarde, en 2007, los principios rectores del derecho de acceso a la información fueron elevados a rango constitucional con la reforma al artículo sexto. Con ello, se daba un paso adelante en cuanto a las obligaciones –antes irregulares y de ejecución desigual– de los organismos del Estado, incluidos los electorales, en materia de transparencia.

Esto no es más que el cauce natural de un proceso virtuoso: los ciudadanos tienen más poder, derivado de su mayor conocimiento de la “cosa pública”,

pero lo tienen porque el “derecho a estar informado” lo garantiza el mismo Estado, a través de la creación de normas y de instituciones encargadas de su tutela.

Sin embargo, no resulta suficiente la existencia de mecanismos de transparencia para que la democracia se concrete como gobierno “en público”, ni que haya canales para que los ciudadanos demanden su derecho a estar informados y, con ello, accedan a datos, documentos e información en general. La efectiva concreción de la rendición de cuentas que fundamenta a las democracias modernas, implica inevitablemente la existencia de consecuencias jurídicas para aquellos entes públicos que transgredan alguno de esos principios o derechos. Para Andreas Schedler, no hay medios términos en ese sentido, pues:

[...] ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.¹⁵

En el plano electoral, nuestra historia electoral moderna marcó la pauta a seguir en materia de transparencia. Casos como el de 1988 en el que los resultados no fluyeron oportunamente, alimentaron la “feria de las desconfianzas” y opacaron los resultados. El gran desafío de la transición mexicana fue, justamente, el de crear instituciones y procedimientos ciertos y confiables, abiertos al escrutinio de los partidos y del público como la única ruta para revertir el estigma del fraude. La transparencia en los procesos electorales constituyó así un eje de la construcción de la confianza perdida (en realidad nunca antes tenida) que resulta indispensable para que las elecciones sean la fuente de legitimidad democrática del ejercicio del poder.

Precisamente como una prevención ante la posibilidad de otro 1988, la reforma de 1989-1990, además de la invención institucional del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, se centró en crear una serie de procedimientos ciertos, transparentes, previsibles, auditables y verificables, sujetos al escrutinio de los partidos políticos en primera instancia, que son los jugadores por excelencia del juego electoral y de los ciudadanos en general.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) fue así, de alguna manera, como algunos llegaron a concebirlo, una “carta de navegación”¹⁶ para la organización de los procesos electorales, en los que paso a paso se describían las fases y los actos preparatorios de las elecciones, se detallaban los procedimientos y se fijaban los tiempos con una finalidad clara y específica: inyectar certeza, confianza y, consecuentemente, provocar que las elecciones fueran fuente de legitimidad.

La evolución posterior de las normas e instituciones electorales siguieron esa ruta, iniciada a principios de los noventa, de fortalecer paulatinamente la transparencia de los procesos electorales y de la gestión de los mismos a cargo del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral, así como de construir un sistema de rendición de cuentas para los partidos políticos beneficiados, a partir de la reforma de 1996 de un importante y generoso financiamiento público que inyectó fuertes dosis de equidad en la competencia y fortaleció el pluralismo político.¹⁷ A partir de esa reforma, los mecanismos de fiscalización de los partidos políticos a cargo de las autoridades electorales evolucionó y se fortaleció de manera muy importante. En los primeros años de la década siguiente, el Instituto Federal Electoral impuso dos multas emblemáticas por irregularidades financieras cometidas por una serie de partidos políticos durante las campañas presidenciales de 2000 en el marco de dos célebres casos conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.¹⁸

Paralelamente, se fueron haciendo del conocimiento público a través del acceso en línea todos los datos que resultaron de los ejercicios de fiscalización a cargo del IFE. Poco a poco la transparencia fue instalándose a lo largo de la primera década del siglo como una práctica cada vez más difundida en materia electoral, tanto por lo que hace a la gestión y operación de los órganos y los procesos electorales, como a los principales protagonistas de la vida político electoral: los partidos políticos.

TRANSPARENCIA Y AUTORIDAD ELECTORAL

La regulación de la contienda electoral por medio de normas, procedimientos y la creación de instituciones que mencionamos en el apartado anterior tenía una finalidad clara: solamente si existe una plena transparencia en la realización de las elecciones, éstas podrán permitir la transición del poder sin sobresaltos y dotar a los órganos electivos del Estado de la legitimidad necesaria para el ejercicio del poder político. No hay que olvidarnos cuál fue la clave de esa exitosa apuesta por hacer de los procesos electorales los canales a través de los cuales se procesaba la creciente pluralidad política.

En el plano de las instituciones, en especial del Instituto Federal Electoral, esta clave se tradujo, de manera coloquial, en permitir que los partidos –y también los observadores, los visitantes extranjeros y los ciudadanos– ingresaran *hasta la cocina* en el IFE para generar confianza.

La mejor manera de explicar esa clave es, me parece, citar a quien fue uno de los protagonistas privilegiados de esa construcción institucional y procedimental.

José Woldenberg señalaba justamente en el discurso de toma de posesión como presidente del IFE, el 31 de octubre de 1996, que la tarea del IFE se desarrolla:

[...] en un país lleno de ciudadanos alertas, inquietos, críticos, conscientes de la importancia de la política, activamente envueltos en la vida cívica y la acción social. Por eso cada duda, cada cuestionamiento, cada reserva planteada ante el IFE y ante la opinión pública será atendida y encontrará respuesta. La deliberación y la comunicación puntual y permanente, la explicación cuidadosa de lo que decidimos son los instrumentos de creación del clima público necesario para la confianza en el proceso electoral. La definitiva confiabilidad del IFE residirá en la apertura de sus procesos al escrutinio de observadores y a la mirada de todos.¹⁹

Sin embargo, el papel que tiene el Instituto Federal Electoral en relación con la transparencia es más complejo que el de otros organismos del Estado, ya que éste tiene que desempeñarse en cuatro planos distintos:

a) Como sujeto obligado. Al igual que las demás instituciones que componen la estructura del Estado mexicano, el Instituto Federal Electoral, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 6º Constitucional y de su desarrollo normativo, es un sujeto obligado, es decir, el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información. Sobre el punto no es necesario abundar mayormente porque, en síntesis, las obligaciones de los órganos electorales administrativos, el IFE y los institutos electorales, son iguales a las que vinculan al resto de los órganos públicos de nivel federal y local.

Si acaso, debe subrayarse que los órganos electorales son particularmente sensibles desde un punto de vista político respecto del manejo de sus recursos administrativos y del modo en el que sus decisiones son adoptadas. Para decirlo de otra manera, la función que juegan los institutos y los tribunales electorales en el diseño institucional del Estado es muy sensible, políticamente hablando, y ello impone, necesariamente, un manejo de recursos y un proceso deci-

sorio en el ámbito de sus competencias particularmente riguroso y transparente.

No debe olvidarse que las funciones de los órganos electorales se han ido incrementando sustancialmente en las últimas décadas colocándolos en una situación clave para el funcionamiento adecuado del sistema democrático como un modo para recrear la pluralidad política y el procesamiento pacífico y legal de las diferencias políticas e ideológicas existentes en la sociedad.

Ese incremento ha ocurrido tanto en los órganos electorales administrativos como en las instancias de justicia electoral. En ese sentido, una breve revisión de la evolución institucional de sus atribuciones evidencia esta afirmación. Baste pensar, por un lado, lo que ha venido ocurriendo con el Instituto Federal Electoral que nació en 1990 con la encomienda fundamental de organizar y celebrar elecciones ciertas, confiables y transparentes, como una manera de inhibir posibles manipulaciones de los resultados electorales y de reivindicar a los comicios auténticamente democráticos como la única ruta de acceso al poder público. Para ello, se creó una institución autónoma²⁰ y un conjunto de procedimientos electorales muy específicos que podían ser verificados por los partidos políticos y los ciudadanos, y eventualmente impugnados ante instancias específicas de justicia electoral. Esas innovaciones rindieron resultados muy pronto y ya para la segunda mitad de aquella década fenómenos típicamente democráticos como la alternancia en el poder y la falta de mayorías predefinidas en los órganos legislativos comenzaron a cobrar carta de naturalización en nuestro país por la vía electoral.

Sin embargo, ante la necesidad de generar condiciones de equidad en la competencia política, los órganos electorales administrativos tuvieron que cumplir, de manera adicional, una función de fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos así como un papel de arbitraje de los cada vez más competidos y por ello litigiosos procesos electorales. A diferencia de las atribuciones encaminadas a organizar comicios esencialmente incuestionados, que era una función en la que los órganos electorales tenían un acompañamiento de las fuerzas políticas, el papel de fiscalización y

de arbitraje de las disputas entre los partidos políticos inevitable supuso una mayor confrontación con éstos. En efecto, para simplificar el punto: cuando un partido político denuncia a otro espera que este último sea sancionado, mientras que el segundo espera que la queja presentada por el primero sea desestimada. En ineludible lógica controversial, que caracteriza a la contienda política, que el papel que juegan los órganos electorales les abre un complicado frente de cara a los partidos que compiten por el poder.

Más aún, con la sofisticación y complejidad que ha llegado a tener la regulación en la materia y particularmente con la adopción, en 2007, de un nuevo modelo de comunicación política centrado en la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral, de la encomienda al Instituto Federal de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para que en ellos las ofertas políticas de los partidos pudieran ser difundidas, así como de supervisar que las prohibiciones en la materia sean respetadas y en caso contrario sancionadas,²¹ se verificó una verdadera sobrecarga de funciones para el IFE que ahora pasó a ser una autoridad competente para supervisar y eventualmente sancionar los actos de un gran número de sujetos regulados, incluyendo a los poderosos y monopólicos consorcios mediáticos.

Lo anterior, aunque en menor medida de lo ocurrido con el IFE, ha sucedido también con los órganos electorales administrativos de las entidades federativas cuyas atribuciones crecieron de manera muy importante abriéndoles flancos de fortaleza, pero paradójicamente también de vulnerabilidad institucional muy importantes.

Sin embargo, la historia de las instituciones de justicia electoral ha transitado por la ruta de un consistente incremento de atribuciones y de, consecuentemente, capacidad de afectar intereses. En efecto, el hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pasó en poco más de tres lustros de ser una instancia de control de la legalidad de los actos del IFE a un auténtico controlador de la constitucionalidad de los actos de todas las autoridades electorales del país, además de ser la última instancia de la calificación de la validez de las elecciones federales y, a través del Juicio de Revisión Constitucional, de los comicios estatales.

Lo anterior debe ser tomado en cuenta para subrayar la importancia que el tema de la transparencia y de la rendición de cuentas, en general, tiene respecto del adecuado funcionamiento de los órganos electorales. Y es que precisamente por el delicado papel que juegan éstos en el diseño institucional mexicano y precisamente por los varios flancos que las abultadas atribuciones que ejercen les abren, y los numerosos intereses políticos e incluso económicos (piénsense en las implicaciones económicas que tiene el modelo de comunicación política para los grandes consorcios mediáticos) que pueden llegar a afectar con sus decisiones, el correcto manejo administrativo y la claridad en los procesos de toma de sus decisiones se convierte en un punto crucial de su actuar.

Si existen indicios de irregularidades administrativas o las decisiones que asumen no son correctamente fundadas y motivadas, los órganos electorales se convierten en ampliamente vulnerables. Entendámonos, se trata de algo que atañe a todas las instituciones públicas —y hasta privadas—, pero que en el caso de los órganos electorales se maximiza pensando en el delicado papel que juegan en nuestro país. De modo tal que si las políticas de transparencia, la existencia de adecuados mecanismos de rendición de cuentas y el puntual respeto al derecho a la información son consustanciales de todas las instancias públicas en las democracias constitucionales, en el caso de los órganos electorales los mismos resultan de una relevancia especial porque están en juego la credibilidad y la confianza mismas del acto primigenio del proceso democrático: las elecciones.

b) Como organizador (y por ello informador) de los procesos electorales. La transparencia no sólo se limita a exhibir datos, sino también a explicarlos, a desmontar equívocos mediante el flujo y el procesamiento de información y, por supuesto, a ser responsable en sus afirmaciones.

Por otro lado, la incapacidad de la autoridad electoral para explicar sus decisiones, o peor aún, ser ella misma la fuente de confusión e incertidumbre termina por traducirse en una falta muy delicada en términos de transparentar la organización de los procesos electorales. En ese sentido, la transparencia no sólo se limita a exhibir datos,

sino también a explicarlos, a desmontar equívocos, acusaciones falsas, mediante el flujo y el procesamiento de la información y, por supuesto, también a ser responsable en sus afirmaciones.

Lo anterior puede parecer un exceso en una lectura tradicional y convencional de la transparencia que supondría simplemente una actuación limitada a exhibir públicamente los procesos decisorios y la gestión de los órganos públicos; en efecto, asumir a la transparencia también como una función aclaratoria y pedagógica a cargo de los órganos públicos (específicamente los electorales) podría parecer una sobrelectura de lo que ese principio supone y una actitud proactiva por parte de los órganos públicos (y probablemente lo sea); pero también es cierto que la transparencia en el ámbito electoral, como hemos visto, tiene una función específica (o adicional, si se quiere) a lo que ocurre en otros espacios: la de generar certeza y certidumbre en torno a las elecciones que son momentos particularmente sensibles en la vida democrática de una sociedad. Por ello, más allá de resultar una eventual sobrelectura, como mencionábamos, es pertinente asumir esta dimensión específica de la transparencia a cargo de los órganos electorales.

En este sentido, si se hace una revisión histórica, en el caso concreto del Instituto Federal Electoral, hay una serie de actuaciones de ese órgano en el pasado que evidencian, de manera dramática, la no comprensión de esta dimensión de la transparencia y del derecho a la información. Ha habido ejemplos de actos que, en lugar de tender a fortalecer la confianza en la transparencia y la certeza de los procesos y procedimientos electorales, han contribuido a mermarla. Particularmente durante el complicado proceso electoral de 2006, una serie de lamentables decisiones evidenciaron la incapacidad de la autoridad electoral para explicar sus decisiones, o peor aún, ser ella misma la fuente de confusión e incertidumbre.

Veamos una serie de ejemplos para ilustrar este punto:

1. En primer lugar la incomprensible decisión del Consejo General la noche del 2 de julio de 2006 de no dar resultados en relación con el conteo rápido elaborado por la propia institu-

ción, siendo que se trataba de un ejercicio estadístico de una altísima complejidad y precisión. Mucho se ha argumentado, y se ha dicho que esto fue producto de un acuerdo del Consejo General. Es cierto, el acuerdo existe, pero lo absurdo no es entonces el silencio de la autoridad electoral, sino el acuerdo mismo que impidió que el IFE diera oportunamente los resultados preliminares o las tendencias de votación la misma noche de la jornada electoral. Lo que se vio esa noche fue a una autoridad electoral que en el momento crucial de la elección no informó, se quedó callada, pidió a todos que guardaran la calma y citó a los contendientes y a los ciudadanos para tres días después (hasta el cómputo distrital). Hoy sabemos, gracias a la expresa confesión del entonces presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, que ese acuerdo, por cierto, fue redactado y modificado por uno de los partidos políticos en una reunión privada.²²

2. Un segundo ejemplo es la lamentable tardanza en contestar a la insostenible acusación de que a un contendiente le habían robado tres millones de votos en la elección del 2006 y el silencio por más de 24 horas de la autoridad electoral.²³

El IFE, como se sabe, tardó más de 24 horas en desmontar esa falacia, ¡más de 24 horas en un momento en el que la vida política del país dependía de cada minuto! Incluso algunos consejeros electorales, a lo largo de estas 24 horas, expusieron información, razones o explicaciones que en nada o en poco coincidían con la que a la postre sería la versión oficial que se dio.

3. En tercer lugar, la desafortunada intervención del presidente del Consejo General la noche del 5 de julio de 2006, cuando se procesaban los conteos distritales, los cómputos distritales, en el sentido de señalar que “la regla de oro en las democracias es que gana quien tiene más votos”. Más allá del irónico descubrimiento de que en las democracias gana quien tiene más votos, lo delicado fue el tono utilizado que asumía más el papel de dar por clausurado el proceso electoral, siendo que faltaba todavía todo el periodo legal de resolución de impugnaciones y de calificación de la elección.²⁴

4. Por último la afirmación de un consejero del IFE de que la reforma electoral de 2007-2008 supuso, sin dar mayor explicación al respecto, la transmisión de 23 millones de anuncios durante el proceso electoral de 2009.²⁵ Decir que se transmiten 23 millones de anuncios probablemente no haya sido faltar a la verdad, pero hacerlo sin ninguna explicación (máxime siendo algo afirmado por la autoridad electoral), significa hacerle el juego a los detractores de dicha reforma que todavía hoy siguen litigando en tribunales en su contra y que cotidianamente la combaten en la opinión pública y apuestan por su fracaso.

Es probable que se hayan transmitido 23 millones de anuncios o más. Lo que desde mi punto de vista resulta incomprensible es que la autoridad electoral no explique que esto es producto de que, a diferencia del pasado (vale la pena recordar que en el proceso electoral de 2006 –de acuerdo con el ejercicio de fiscalización realizado por el IFE– se transmitieron “sólo” 750 000 anuncios), cuando la gran mayoría de los anuncios radiofónicos y televisivos eran el resultado de la libre compra por parte de los partidos políticos y que la misma se realizaba estratégicamente en los canales de mayor cobertura y audiencia, hoy la reforma electoral impone a todos los concesionarios y permisionarios del país, hasta a los más modestos, la obligación de transmitir durante “tiempos del Estado” anuncios de los partidos políticos y de la autoridad electoral.

De esta manera, nunca se aclaró que la elevada cifra de anuncios resultaba de las nuevas condiciones que la reforma imponía a los titulares de las concesiones y de los permisos

A la luz de estos ejemplos vale la pena insistir en que la confianza en el proceso electoral también supone que se confíe en la autoridad electoral, de ahí la publicidad que reviste la toma de las decisiones. Y eso implica también que no se callen las razones que subyacen a la toma de una decisión, a un voto de quienes integran los órganos de decisión de la autoridad electoral, y ello de manera particular cuando se trate de las decisiones cruciales que la misma adopta. En esos casos, transparencia supone no sólo informar, sino informar oportu-

namente y ello significa, consecuentemente, aclarar las razones de lo que se decide y también explicar lo que se decide.

Un consejero que vota sin aclarar y fundamentar las razones de su voto, es un consejero que en poco está ayudando a la transparencia y en la construcción de la credibilidad en torno al órgano electoral y, en consecuencia, al proceso electoral.

c) Como una autoridad cuyas resoluciones son claras y comprensibles.

Uno de los temas de mayor actualidad en relación con el modo en el que las autoridades públicas emiten sus resoluciones es el que tiene que ver con el lenguaje y los modos con los cuales son elaborados los documentos públicos en los que dichas resoluciones son plasmadas.

No se trata de un asunto trivial o menor, porque del mismo depende en buena medida que la transparencia como política pública y el derecho a la información como derecho fundamental de los individuos efectivamente se concreten. La transparencia, en ese sentido, no sólo implica el poner a disposición del público la información que está vinculada con el manejo administrativo y los procesos de toma de las decisiones de las instancias estatales, sino que el modo en el que la misma se presenta (y no me refiero sólo a las plataformas de su presentación pública, sino a los formatos y el lenguaje con los que son elaborados los documentos que contienen dicha información) depende, en gran medida, de que efectivamente se esté cumpliendo a cabalidad con el principio de máxima publicidad que, como señalamos, distingue a las democracias constitucionales.

No es un tema nuevo, en los países anglosajones desde hace varias décadas se ha venido gestando con éxito una corriente que empuja por investir a los documentos públicos de un “lenguaje claro” o “lenguaje ciudadano” (*plain language*),²⁶ y que en México ha comenzado a discutirse en el plano académico e incluso gubernamental todavía de manera tímida y embrionaria.

Sin embargo, debería repensarse en su utilidad, particularmente para un tema como el electoral en el que el adecuado acceso y comprensión de las resoluciones de las autoridades electorales para

todos los ciudadanos constituye una de las bases fundamentales para la construcción de la confianza y la credibilidad de los procesos democráticos de elección de representantes políticos. En la actualidad, los documentos que recogen esas decisiones son sumamente complejos y de una lectura difícil (e incluso incomprensible) para la mayoría de las personas no versadas en la materia electoral. Y no pienso únicamente en las sentencias de las salas y de los tribunales electorales empapadas de una terminología jurídica frecuentemente abigarrada, rimbombante, altamente técnica y especializada y, como consecuencia de todo lo anterior, frecuentemente inaccesible y excluyente para el ciudadano común, sino también el vastísimo océano de resoluciones, lineamientos, reglamentos y acuerdos, entre otros, que cotidianamente son emitidos por las autoridades administrativas electorales.

Un lenguaje claro y comprensible no está reñido con la profundidad y seriedad de los procesos de decisión de los órganos electorales y debería formar parte de una agenda inmediata de modificación de las prácticas cotidianas de operación de los mismos.

d) Como intermediario. Gracias a la configuración constitucional de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, éstos no son sujetos obligados directos en el plano federal. Ello implica que, si bien éstos deben rendir cuentas y otorgar información a los ciudadanos —en tanto entidades de interés público— en cuanto a su estructura, funciones, dineros, etcétera, las personas no pueden solicitarles esta información de manera directa, sino que la misma debe ser hecha a través del IFE. En ese sentido, cuando el Instituto tenga en su poder la información la entregará directamente al peticionario. En cambio, cuando la información no esté en manos del IFE, éste debe solicitarla al partido político de que se trate, el cual debe remitirla a la autoridad electoral para su entrega.

Se ha sostenido que este esquema resulta complicado en demasía y que sería mucho más ágil la solicitud y la entrega directa al partido político. Sin embargo, el que el IFE funja como intermediario supone también que actúa como garante de la entrega real y efectiva de la información al solicitante.

El modelo federal implica ventajas y desventajas que deberán ser ponderadas en la lógica de revisar las obligaciones de transparencia de los partidos políticos en un futuro. La ventaja fundamental que tiene el modelo que implica que la “ventanilla” a través de la cual se solicita (y se entrega) la información pública de los partidos políticos sea el IFE, es que desde el momento en que la solicitud de información es recibida, la propia autoridad electoral tiene conocimiento de la misma y puede darle un puntual seguimiento tanto al trámite como a la respuesta que el partido produce. Se trata de un proceso que multiplica instancias pero que permite una mayor garantía desde la presentación misma de la solicitud, ello con independencia de que después la respuesta pueda ser impugnada ante el órgano garante del propio IFE y, en última instancia, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, el modelo en el cual los partidos como sujetos obligados deben dar respuesta por sí mismos a las solicitudes de información pública que les son presentadas por las personas, tiene frente al diseño actualmente vigente en el plano federal, la desventaja de que la autoridad electoral (en cuanto autoridad de garantía del derecho) no toma conocimiento de dicha solicitud sino hasta que la misma es negada o cumplida parcialmente, es decir, hasta que la respuesta del partido político es recurrida jurídicamente. Sin embargo, esta modalidad presenta dos ventajas que deberían ser seriamente ponderadas: por un lado, el trámite de la entrega de la información solicitada puede ser más ágil porque no supone la intermediación que hoy ocurre de la autoridad electoral y, por otro lado, generaría —en caso, por supuesto, de que la información solicitada sea oportuna y efectivamente entregada— la percepción pública de partidos políticos abiertos al escrutinio público y comprometidos con el derecho fundamental a la información. Se trata de un asunto no menor en los tiempos de crisis de credibilidad que viven los partidos políticos.

Además, el que puedan existir partidos políticos que ante las solicitudes directas de información por parte del público sean proclives a entregar los datos solicitados o, por el contrario, sean reacios a hacerlo, constituye un elemento de juicio no menor si se piensa que buena parte de los solicitantes de dicha información son potencia-

les electores que pueden, con ese elemento de valoración adicional, orientar el sentido de su voto.

Vale la pena señalar que en el ámbito local existen algunas legislaciones, destacadamente la del Distrito Federal, en donde los partidos políticos –como veremos– son obligados directos de las normas de transparencia y corresponde a ellos entregar la información que les es solicitada de manera directa. En ese sentido, las autoridades locales en materia electoral no tienen algún papel que desempeñar en las solicitudes de información y en la garantía y tutela del cumplimiento de las mismas, pues los recursos interpuestos por la falta de entrega de información, o la entrega incompleta, que les es solicitada a los partidos políticos se procesan ante la autoridad de transparencia local; en el caso de la capital de la República, ante el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.²⁷

El del Distrito Federal supone un modelo más directo y ágil que el que se sigue en el plano federal, pues los detentadores de la información son los mismos sujetos ante los que las personas pueden solicitar directamente la misma y tiene la virtud de generar un elemento de juicio adicional para los ciudadanos pues, en caso de que sus solicitudes de información sean atendidas, aumenta la buena consideración que pueden tener sobre los partidos políticos sus potenciales electores, pues son ellos mismos los que demuestran apertura y claridad o, en caso contrario, pueden evidenciarlos como cerrados y opacos, en caso de negarse a proporcionar la información solicitada.

TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO FEDERAL Y EN EL DISTRITO FEDERAL

Hablar de transparencia y elecciones no puede obviar el tema de los partidos políticos como instituciones indispensables para que el juego democrático de renovación de los poderes públicos efectivamente funcione y se concrete. Y es que “la razón más sencilla e inmediata de por qué se ha trasladado la demanda de transparencia a los partidos políticos es que los partidos son asociaciones de ciudadanos que compiten en elecciones por el poder”.²⁸

Ahora bien, lo anterior no es algo exento de complejidades, porque como bien sostiene Jacqueline Peschard:

Si convenimos que los partidos hoy deben estar sujetos a reglas de control y vigilancia, de transparencia y rendición de cuentas, al igual que las dependencias públicas, la pregunta pertinente

es si esta medida no desnaturaliza a los partidos, si no les hace perder parte de sus rasgos esenciales, si no acentúa su alejamiento de las tareas de agregación y representación de los intereses de los ciudadanos. Dicho de otra manera, ¿hasta dónde debe llegar esa transparencia?, ¿deben los partidos difundir los nombres de sus donantes y las cantidades que cada uno aportó, o es necesario que las aportaciones de los simpatizantes estén protegidas por el secreto, de la misma manera que lo está el ejercicio del voto, para asegurar que los ciudadanos libremente apoyen a los candidatos y partidos de su preferencia?, ¿qué tanto la transparencia puede poner en riesgo el disfrute de ciertos derechos políticos fundamentales como la libertad de asociación?²⁹

El dilema no es sencillo y su gradual traducción en normas en el derecho electoral mexicano ilustra tanto las resistencias como los paulatinos –aunque sin duda todavía inacabados– esfuerzos en ese sentido.

En primera instancia, debe decirse que al hablar de las obligaciones de transparencia a las que los partidos políticos están vinculados, es indispensable diferenciar el ámbito normativo al que hacemos referencia. En efecto, debemos diferenciar el plano nacional tanto por lo que hace a la evolución del tema, como al aspecto de las normas que lo regulan, frente a lo que ocurre y ha ocurrido en el ámbito de las entidades federativas.

De manera particular, el caso del Distrito Federal se distingue de los otros porque es uno de los primeros y de los más emblemáticos en adoptar un modelo de transparencia para los partidos políticos propio, mismo que se caracteriza por ciertas particularidades que lo hacen un objeto de estudio específico. Por ello, enseguida analizaremos *grosso modo* las particularidades que caracterizan el régimen de transparencia en el plano federal y en el plano del Distrito Federal.

La transparencia y los partidos políticos nacionales

El tema de la transparencia en los partidos políticos es relativamente reciente y merece un análisis integral, pues si bien es cierto que a pesar de que la transparencia como política pública cobró, como se ha mencionado, carta de naturalización en México desde principios de la década pasada, por mucho tiempo en el plano federal las instituciones del Estado fueron omisas en establecer, a través de normas expresas, la forma en que debe configurarse el ejercicio del

derecho a la información respecto de los partidos políticos. Ello provocó que el Poder Judicial de la Federación, a través de interpretaciones jurisdiccionales, le dieran forma en una etapa primigenia al correcto ejercicio del derecho a la información tratándose de partidos políticos.

Ahora bien, en los hechos no debería existir un debate en el sentido de si los partidos políticos deben ser sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información. Ello es así, ya que si se toma en consideración que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 41, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos se constituyen como organizaciones de ciudadanos, que tienen un estatuto jurídico particular como *entidades de interés público*, entre cuyos fines se encuentra el promover la participación del pueblo en la vida democrática, resulta evidente que dicho fin no sería satisfecho si no se respetara el derecho a la información de los ciudadanos o de los propios militantes de un partido político. Ello es así porque contar con información básica relativa al funcionamiento, organización e integración de los partidos políticos, constituye precisamente una condición fundamental para ejercer precisamente la libertad de asociación y afiliación que se materializa en éstos.

De esta forma, tratándose del derecho a la información en materia electoral, la tutela del referido derecho frente a los partidos políticos se encuentra en una permanente construcción; sin embargo, es posible identificar y destacar dos etapas fundamentales que marcan un parámetro de referencia, a saber: 1) tutela jurisdiccional, y 2) desarrollo del derecho.

Por lo que hace a la primera etapa que identifico como tutela jurisdiccional, es importante establecer que previamente a la reforma legal electoral de 2008, no existía disposición en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regulara, de forma expresa, la tutela al derecho a la información frente a los partidos políticos; sin embargo, ello no fue motivo para considerar que ésta se encontraba en un estado de excepción, tal como se verá a continuación.

En primer lugar se estableció como vía para la tutela del derecho el llamado “Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano”, el cual es sustanciado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En efecto, para tener por actualizada la procedencia de dicho

medio de impugnación, la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional estimó que la negativa de acceso a la información en materia electoral por parte de los partidos políticos implicaba una vulneración al pleno ejercicio del derecho político-electoral de afiliación.³⁰ En otras palabras, la tutela del derecho a la información que obraba en poder de los partidos políticos sólo se encontraba dirigido a los militantes de éstos.

Posteriormente, la Sala Superior estableció que de la interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales y legales, era posible concluir jurídicamente la procedencia directa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para combatir toda resolución de una autoridad del Instituto Federal Electoral³¹ recaída en algún recurso de revisión relacionado con la presunta violación al ciudadano de su derecho político de acceso a la información pública en materia electoral, sin requerir acreditar su vinculación con la violación de alguno de los derechos político-electorales fundamentales.³²

De esta forma, la ausencia normativa sobre el establecimiento de reglas amplias sobre la posibilidad de conocer la información en posesión de los partidos políticos, en momento alguno generó la imposibilidad de su acceso, pues a través de criterios jurisdiccionales se tuvo la capacidad de tutelar, en un primer momento, el derecho a la información de los ciudadanos frente a los partidos políticos.

Ahora bien, como segunda etapa de transparencia y acceso a la información de los partidos políticos, identifiqué aquella relacionada con el desarrollo del derecho a la información. Ello es así, ya que si bien en un principio la construcción de parámetros se orientó a la tutela del derecho, en esta etapa la dinámica se direccionó a la posibilidad de establecer las bases para su ejercicio tratándose de información en posesión de los partidos políticos, a partir precisamente de la regulación normativa que al efecto se presentó con la reforma legal electoral de 2008.³³

En ese sentido, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país ha ido construyendo criterios que permiten garantizar de forma plena el acceso a la información de los partidos políticos, a partir del establecimiento de obligaciones a los partidos políticos y de potestades para facilitar el acceso a la información.

Por lo que hace a la primera vertiente, se ha establecido que:

[...] los partidos políticos están obligados a respetar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información, en virtud de que, por un lado, el derecho a saber es un derecho autónomo en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información. Por otra parte, la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en su vida interna.³⁴

Por lo que hace a la facilitación del acceso, por un lado, tratándose de militantes, se ha reconocido que para acceder a la información que posean los partidos políticos debe solicitarse a través del Instituto Federal Electoral la misma, ello en modo alguno debe estimarse como indispensable, pues al ser parte del propio partido político, la solicitud puede formularse en forma directa al mismo³⁵ y, por el otro, tratándose de ciudadanos, se ha establecido que la información correspondiente al nombre, entidad y municipio de quienes integran el padrón de afiliados y militantes de los partidos políticos, no debe entenderse confidencial³⁶ aunque el primero permita suponer la ideología política de aquellos, pues aun cuando pueda presumirse que comparten la del partido político al que pertenecen, al externar su voluntad de integrarse a una entidad de interés público, dicha manifestación se traslada del ámbito privado al público, por lo que ya no existe razón legal para considerarla confidencial.³⁷

Como puede advertirse, el proceso de configuración de desarrollo del ejercicio del acceso a la información a los partidos políticos se encuentra inacabado, pues si bien existe un avance normativo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como con la publicación del Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2008) que estableció, entre otros aspectos, el procedimiento para la atención de solicitudes de información (artículo 69), así como el régimen de responsabilidades de los partidos políticos ante la violación del derecho de acceso a la información (artículos 70 y 71), lo cierto es que ello no es suficiente para tener por garantizado el pleno ejercicio del derecho de acceso a información.

En efecto, desde mi perspectiva existen elementos que deben tener una definición cierta y concreta desde un punto de vista normativo, como lo es la publicidad del padrón de militantes y su actualización permanente. En efecto, si bien se reconoce que conforme al artículo 5, párrafo 2, del Reglamento referido se establece que el padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos es información de los partidos políticos a disposición del público que debe difundir el Instituto a través de su página de Internet, lo cierto es que, desde mi perspectiva, el hecho de que la autoridad administrativa sea la encargada de la publicación de dicha información no abona en nada a la transparencia.

Ello es así, pues para hacer prevalecer los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información, los propios partidos políticos deben proporcionar la información de forma directa a través de sus páginas de Internet, pues son ellos quien a través de sus procedimientos de afiliación cuentan con la posibilidad de mantener de forma permanente la actualización de los padrones, máxime que el mismo guarda una naturaleza pública.

En ese sentido, tal como se indicó, los retos en materia de transparencia y acceso a la información de partidos políticos no son pocos; sin embargo, considero que es importante establecer que el hecho de que exista una regulación normativa que tienda dar forma al ejercicio del derecho de información y se cuenten con parámetros jurisdiccionales que abonen en el mismo sentido, es un avance que da cumplimiento a los lineamientos o principios básicos establecidos en los instrumentos internacionales.

Adicionalmente, debería pensarse en adecuar las normas que regulan la transparencia a la que están obligados los partidos políticos en el Código Comicial Federal para atender las siguientes preocupaciones que pueden constituir una agenda temática para abordarse en futuras reformas que estén encaminadas a fortalecer esta condición de la democracia constitucional al interior de esos institutos políticos:

1. Debe suprimirse del texto de la ley el concepto de “información no pública” que actualmente recoge el COFIPE en su artículo 44. Dicho precepto establece que “no será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electora-

les; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

Vale la pena señalar que la referida idea de “información no pública” es conceptualmente inexistente y contraviene los principios del Artículo 6º Constitucional. Se trata de un concepto introducido en el Código electoral con la reforma de enero de 2008 que resulta inadmisibles, puesto que introduce una categoría no reconocida por la norma fundamental que clasifica a la información en tres únicas clases: pública, confidencial y temporalmente reservada.

Aunque la categoría de información “no pública” no ha sido objeto de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se trata de una idea que contraviene la lógica misma de la transparencia como elemento distintivo de las democracias constitucionales que debería eliminarse del texto legal.

2. Debe establecerse desde la ley la obligación de contar con un padrón de militantes y de su actualización permanente. No debe olvidarse que la existencia de un número mínimo de afiliados permanente es una condicionante para que los partidos políticos nacionales mantengan su registro legal, por lo que el contar con un padrón de militantes actualizado y verificable constituye un requisito que no puede ni debe obviarse, más aún cuando del mantenimiento de dicho registro se desprende una serie de prerrogativas constitucionales, como la posibilidad de postular candidatos a cargos de elección popular, el recibir importantes cantidades de financiamiento público, el acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión, así como contar con un régimen fiscal especial y franquicias postales y telegráficas.

De igual manera, debería establecerse en la ley la obligación para los partidos políticos de contar con una versión pública del padrón que omita datos confidenciales de sus afiliados y que permita ser consultada por la ciudadanía en general.

3. Integrar todas las obligaciones de transparencia de los partidos en un único documento normativo. Lo anterior resulta conveniente para facilitar a los partidos políticos el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, así como al público el conocimiento de las mismas y, en consecuencia, de la información de los partidos que es accesible en ejercicio del derecho a la información. Y es que hoy existe una dispersión normativa que ve desperdigadas las obligaciones de los partidos en el COFIPE, en Reglamento específico del ife en la materia, así como en otros lineamientos y en los Reglamentos de Fiscalización.
4. Un punto adicional tiene que ver con la necesidad de regular las obligaciones de archivos de los partidos políticos y, en ese sentido, definir la temporalidad, la clasificación de la información (información confidencial y reservada) y el archivo histórico de cada partido político.
5. Finalmente, vale la pena pensar en la conveniencia de la creación de una estructura de transparencia, tal como un comité de información al interior de los partidos políticos ante el cual puedan presentarse directamente las solicitudes de información por parte del público. De esa manera, el IFE en primera instancia y el Tribunal Electoral como última instancia, quedarían como los órganos garantes de los derechos ciudadanos frente a los partidos políticos. En ese sentido, no debe obviarse la discusión y la definición sobre la pertinencia de si los partidos políticos serán sujetos obligados directos o sujetos obligados a través del IFE —como ocurre actualmente—, tal y como se mencionó antes, por lo que resulta indispensable repensar la relación que veremos generar entre los partidos políticos y los ciudadanos en materia de transparencia, bajo la óptica de generar una mayor legitimidad a los partidos que puede derivar del vínculo directo entre ellos.

La transparencia y los partidos políticos en el Distrito Federal

A diferencia de lo que ocurre en el plano federal, en el ámbito de la capital de la República, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) es el encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de la Ley de Protección a Datos Personales del Dis-

trito Federal, así como de las normas que se deriven de las mismas; por ello, la tarea medular del InfoDF es la evaluación sobre el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los actos de los Entes Públicos.

Con la reforma al Artículo 6º Constitucional en el año 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal el 26 de febrero de 2008 (Reformada el 29 de agosto de 2011), en la que, de manera complementaria a lo previsto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se reconoce a los partidos políticos en el Distrito Federal como sujetos obligados directos a actuar con transparencia a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Al incorporar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas del Distrito Federal como sujetos obligados directos, el padrón quedó conformado por 131 Entes. Esta incorporación, la de los institutos políticos, es la de mayor relevancia, toda vez que el D.F. es de las pocas entidades en el país en donde las asociaciones políticas transparentan su quehacer cotidiano mediante la publicidad de información pública de oficio en sus portales institucionales, atienden solicitudes de información y rinden cuentas a las personas de forma directa.

Modelo de transparencia para los partidos políticos

La modificación constitucional sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, la reforma a la Ley de Acceso de Información Pública local y la incorporación de los institutos políticos como entes obligados con la posibilidad de ser revisados por el órgano local, generó un modelo especial para las dirigencias de los partidos políticos en el Distrito Federal, como a continuación lo describiremos.

Por principio de cuentas, el párrafo segundo del Artículo 6º de la Constitución establece que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán regirse por el principio que la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En el cumplimiento e interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, quedando excluida la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, cuya confidencialidad será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Asimismo, ese precepto legal estipula que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos; también se deberán establecer los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

A su vez, los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Por su parte, las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, y la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

En concordancia con lo anterior, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal³⁸ establece, en la fracción IX del artículo 122, que con relación a los Partidos Políticos, la ley señalará la información que deberán hacer pública para transparentar sus actividades y el origen y destino de sus recursos; así como el procedimiento para que los ciudadanos les soliciten información.

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada el 29 de agosto de 2011, señala, en la fracción V del artículo 4, que los partidos políticos son sujetos públicos obligados a la transparencia y el acceso a la información en los términos de esta Ley y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Por ello, al ser entes obligados, deben cumplir con lo establecido en el artículo 5 de la mencionada ley, que se refiere a que deben difundir entre los ha-

bitantes de esta entidad federativa, el contenido de la presente normatividad, así como fomentar la interacción entre la sociedad y los entes obligados en temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Otra disposición de dicha ley, el artículo 19 bis, señala ciertas obligaciones a los partidos políticos, como el que deben mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, la información pública de oficio que se detalla en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Finalmente en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, también se señalan obligaciones en materia de transparencia relacionado con los partidos políticos. Así, la fracción V del artículo 7 establece que los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a solicitar la información pública a las autoridades electorales y a las asociaciones políticas de conformidad con la Ley de Transparencia, y a los candidatos de los partidos políticos con relación a sus compromisos de campaña.

En concordancia con lo anterior, al mencionarse en dicho Código los fines de la democracia electoral en esta entidad, la fracción V del artículo 9 señala que deben fortalecerse los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las autoridades electorales y asociaciones políticas hacia los ciudadanos.

Ahora bien, en relación con las obligaciones de los partidos políticos, el artículo 213 del señalado Código, establece que los estatutos de los partidos políticos deberán establecer, entre sus órganos, a un integrante del órgano directivo central que será responsable del cumplimiento de la Ley de Transparencia.

En ese sentido, la fracción XXI del artículo 222 es donde encontramos, de manera precisa, la información que obligadamente deben hacer pública los partidos políticos, además de garantizar el acceso a las personas a dicha información.³⁹

Con la incorporación de esta disposición en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, los partidos políticos como sujetos obligados de cumplir con dichas obligaciones, se han organizado para incluir en sus portales de Internet una sección de transparencia donde se muestren datos y documentos públicos, funciones, normatividad, presupuestos y actividades, entre otros temas.

Además, a fin de atender a los principios de máxima publicidad y transparencia, y tomando en cuenta la naturaleza y circunstancia de cada partido político, la información pública de oficio debe concentrarse en una sección fácilmente identificable desde la página de inicio del portal de Internet, y deberá estar relacionada integralmente con el diseño y los contenidos publicados en todas las secciones del portal de Internet, es decir, la sección de transparencia debe atender a las políticas institucionales de imagen, diseño y contenidos de información.

En ese sentido, los portales se consideran una herramienta indispensable para que las asociaciones políticas pongan a disposición de las personas información generada durante su quehacer cotidiano. A través de éstos, los usuarios pueden tener acceso a información relevante y pertinente que puede contribuir en su proceso de toma de decisiones. Se requiere, para ello, portales dinámicos y robustos.

Autoridades responsables

Como hemos visto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que en relación con los partidos políticos, la ley señalará la información que deberán hacer pública para transparentar sus actividades y el origen y destino de sus recursos; así como el procedimiento para que los ciudadanos les soliciten información; por ello, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, encontramos las obligaciones de los partidos políticos en relación con la información que deben hacer pública.

Sin embargo, el artículo 19 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, establece ciertas obligaciones para el órgano administrativo y jurisdiccional local en relación con su función y los partidos políticos, en el sentido de mantener actualizada y disponible cierta información relacionada con los partidos políticos, y que dicha información se encuentra en posesión de las autoridades electorales mencionadas.⁴⁰

Pero en relación con los partidos políticos, el artículo 31 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal⁴¹ señala que son entes obligados a la transparencia y el acceso a la información en los términos de esta Ley y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, y que ante los incumplimientos en materia de transparen-

cia y el acceso a la información, el InfoDF dará vista al Instituto Electoral del Distrito Federal⁴² para que determine las acciones procedentes.⁴³

En el artículo 32 de dicha ley, se establece que cualquier persona podrá denunciar ante el Instituto, violaciones a las disposiciones contenidas en este capítulo. Al recibirse la denuncia, se revisará a efecto de determinar su procedencia y, en un plazo no mayor a 20 días hábiles contados a partir de su recepción, el InfoDF emitirá una resolución⁴⁴ en la que ordene al Ente Obligado a tomar las medidas que resulten necesarias para garantizar la publicidad de la información o, en su caso, sancionar por el incumplimiento de ésta.

Asimismo, el mencionado precepto señala que el Instituto realizará, de forma trimestral, revisiones a los portales de transparencia de los Entes Obligados a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este capítulo.

Desde el año 2006, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en el Distrito Federal ha realizado evaluaciones del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos en el Distrito Federal, así como de la calidad de la información que presentan dichos entes en sus portales de Internet.

Sin embargo, derivado de la reforma al Artículo 6º Constitucional y la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el InfoDF ha llevado a cabo un conjunto de acciones encaminadas a adecuar el marco normativo que debe observarse respecto del cumplimiento de obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados, lo que necesariamente implica la definición de criterios de evaluación que deben ser aplicados en la verificación del cumplimiento de obligaciones por parte de las asociaciones políticas al ser reconocidas, en su calidad de entidades de interés público, como sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

Como se mencionó anteriormente, en el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el legislador ordinario dispuso en el artículo 222, específicamente en la fracción XXII del citado cuerpo normativo, un catálogo específico de la información pública de oficio en 25 incisos, el cual deberá ser puesto a la disposición de las personas de manera permanente a través de los portales de Internet de cada partido político.

A fin de dar cumplimiento al precepto referido, el InfoDF evalúa el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los actos de los sujetos obligados, y vigila el cumplimiento de esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, por lo que elaboró los “Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer a sus portales de Internet los partidos políticos en el Distrito Federal”, el cual constituye una guía para la consecución de dichos fines.

Los retos de la transparencia en el plano local

En el Distrito Federal, el asunto de la transparencia de la información pública relacionada con los partidos políticos, ya sea porque ellos la generen, la administren o simplemente porque la poseen, ha logrado grandes avances, derivado de la reforma a la ley en el año 2008, ya que a partir de entonces los partidos políticos son considerados como entes obligados de la información pública.

Sin embargo, algunos de los retos que la transparencia y el acceso a la información pública enfrentan ante los partidos políticos son:

- a) Lo relacionado con el padrón de militantes y su actualización permanente. Al respecto podemos señalar que debe establecerse en la ley dicha obligación a los partidos políticos, además de realizar una versión que omita los datos confidenciales para poder hacerlo público.
- b) Regular lo relacionado con el manejo de los archivos de los partidos políticos, definiendo su temporalidad, la clasificación de la información y el mantener un archivo histórico de cada partido.
- c) Integrar todas las obligaciones de transparencia de los partidos políticos en un documento que sea publicado, ya que existen disposiciones en leyes de transparencia, electorales, reglamentos de fiscalización, etcétera.

Éstos serían algunos de los retos que enfrenta el acceso a la información pública ante los partidos políticos con el objetivo de abonar el camino de la transparencia y, con ello, ensanchar la democracia mexicana, esto es, que abarque cada vez más espacio público, más instituciones y más organismos públicos, o que tienen participación en la vida pública y política de nuestro país.

PARA CONCLUIR

La transparencia, como principio democrático, se entrelaza con la materia electoral de manera particular. Los procesos electorales son el punto de partida del proceso democrático de toma de decisiones y de ellos depende, en primera instancia, la legitimidad del ejercicio del poder político. En ese sentido, la transparencia constituye una fuente insustituible para garantizar que la designación de los representantes se haga con total apego al derecho y a las reglas del juego y, por ello, que la voluntad popular manifestada en las urnas efectivamente se plasme en los resultados y en determinar quién o quiénes ocuparán los espacios representativos de decisión colectiva. En ese sentido, constituye la primera premisa de la confianza y certidumbre que debe revestir el entero proceso decisional.

Son numerosos los actores vinculados a un actuar transparente y expuestos obligatoriamen-

te al natural ejercicio de rendición de cuentas que se desprende del mismo, desde las autoridades electorales hasta los partidos políticos. Y del compromiso irrestricto de todos ellos depende que fluya adecuadamente el proceso democrático. En México hemos avanzado significativamente en esta materia, pero queda claro que existen faltantes y que en esta materia el riesgo de retrocesos está latente. Es necesario crear un contexto de exigencia para que la tendencia venturosa que se instaló en México desde hace una década de hacer de la transparencia una lógica de Estado, se consolide y se inoculen las tentaciones siempre presentes de acotarla y de eludirla. Un primer paso en ese sentido, es hacer una revisión crítica de esa evolución y señalar los focos rojos en esta materia.

- Bobbio, N.**, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- Bovero, M.**, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- Código** Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos .
- Córdova Vianello, L.**, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica/IU-UNAM.
- Córdova Vianello, L.**, “El financiamiento a los partidos en México”, en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento a los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional/Organización de los Estados Americanos/IU-UNAM, 2011.
- Córdova Vianello, L. y C. Murayama**, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- Córdova, L.**, “Elecciones competidas: las lecciones del caso mexicano (2006). Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas”, *Cuadernos de Capel*, núm. 52, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Capel/ASDI/USAID, 2008.
- Córdova, L.**, “Las (e)lecciones federales de 2006”, en AA.VV., *Perspectivas de la democracia en México*, México, Porrúa/Facultad de Derecho-UNAM/ Instituto José Ortega y Gasset/Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- El Universal**, 16 de noviembre de 2008, México. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/555856.html>>.
- Jurisprudencia** histórica 58/2002, rubro “Derecho a la información en materia político-electoral. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos”. Jurisprudencia 22/2009 rubro: “Información en

posesión de los partidos políticos. Los militantes están facultados para solicitarla directamente”.

Kelsen, H., *La democracia*, Bolonia, Il Mulino, 1984.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Popper, K. R., *The Open Society and its Enemies* (traducción italiana: *La società aperta e i suoi nemici*, vol. II, Roma, Armando).

Quinto Informe de Actividades y Resultados, 2010, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Resolución RS-073-11R del Instituto Electoral del Distrito Federal del 09 de agosto de 2011.

Sánchez Rebolledo, A., “Introducción”, en A. Sánchez Rebolledo (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio?*, México, Grupo Editorial Norma/IETD, 2006.

Schedler, A., “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI, 2004.

Tesis XXXIX/2005 de rubro: “Derecho de acceso a la información pública en materia electoral. El tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones a su contravención, por la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.

Tesis XII/2007 de rubro “Derecho a la información. Los partidos políticos están directamente obligados a respetarlo”.

Tesis XXVII/2009, rubro “Padrón de afiliados y militantes de los partidos políticos. La información de quienes lo integran no es confidencial”.

Woldenberg, José, “Por una reforma electoral mínima”, en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, IJ-UNAM, 2002.

Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002.

¹ N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 380.

² K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies* (traducción italiana: *La società aperta e i suoi nemici*), vol. II, Roma, Armando, pp. 199 y ss.

³ En ese sentido se pronuncia Hans Kelsen en la formulación de su célebre teoría de la democracia (H. Kelsen, “Essenza e valore della democrazia”, *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984, p. 40). Sobre ese tema véase L. Córdoba Vianello, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica/IJ-UNAM, 2009, pp. 112 y ss.

⁴ N. Bobbio, *op. cit.*, p. 339.

⁵ *Ibidem*, pp. 339-340.

⁶ *Ibidem*, p. 340. En ese sentido, debe entenderse la afirmación de Jacqueline Peschard de que “el ejercicio gubernamental se ha caracterizado históricamente más por la reserva, el secreto y la opacidad que por la apertura de la información y la transparencia. Poseer información privilegiada, que no está al alcance del gran público, ha sido parte del concepto mismo del poder, de ahí la famosa frase de que ‘quien tiene información, tiene poder’, por lo que difundirlo o compartirlo significará de alguna forma, ceder parte de dicho poder, lo cual no puede darse por voluntad de los poderosos, sino porque existe la obligación legal de hacerlo, porque la transparencia está institucionalizada” (“Transparencia y partidos políticos”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 8, México, IFAI, 2005, p. 14).

⁷ A. Schedler, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI, 2004, p. 26.

⁸ A. Schedler, *op. cit.*, p. 11.

⁹ Hay que tener cuidado con el concepto de *accountability* porque, como recuerda Andreas Schedler: “mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas”. En ese sentido, “junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas —a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas—” (A. Schedler, *op. cit.*, pp. 10-11).

- ¹⁰ *Ibidem*, p. 14.
- ¹¹ M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 55 y ss.
- ¹² N. Bobbio, *op. cit.*, p. 381.
- ¹³ Vale la pena resaltar que el derecho de acceso a la información como herramienta de la consolidación democrática no se agota en las obligaciones de transparencia que tiene el Estado. Para decirlo con Michelangelo Bovero: “La tercera regla de Bobbio establece una condición de libertad subjetiva. Esta condición está estrechamente relacionada con la autonomía política, ya que establece que la opinión política de cada uno debe poderse formar libremente, y por lo tanto estar protegida de intervenciones exteriores y coerciones. De igual manera, debe estar basada en un conocimiento informado de los hechos, lo que exige, por lo menos, que esté garantizado el *pluralismo de los (y en los) medios de información y de persuasión*” (“La democracia y sus condiciones”, 2010, mimeo). Esto implica, para decirlo en breve, garantizar la calidad y la diversidad de los canales de comunicación y la información que en ellos se transmite.
- ¹⁴ Sólo por poner un ejemplo, véase a A. Sánchez Rebolledo, “Introducción”, en A. Sánchez Rebolledo (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio?*, México, Grupo Editorial Norma/IETD, 2006, pp. XV-XVI.
- ¹⁵ A. Schedler, *op. cit.*, p. 15.
- ¹⁶ José Woldenberg, “Por una reforma electoral mínima”, en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2a. ed., México, IUI-UNAM, 2002, p. 256.
- ¹⁷ Para una revisión de la evolución de la regulación del financiamiento y de la fiscalización de los partidos políticos en México, véase L. Córdova Vianello, “El financiamiento a los partidos en México”, en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento a los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-Organización de los Estados Americanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, pp. 349-366.
- ¹⁸ Para una revisión de dichos casos véase L. Córdova Vianello y C. Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- ¹⁹ J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, p.184
- ²⁰ De hecho, la autonomía del Instituto Federal Electoral se iría construyendo de manera gradual y constante a lo largo de las reformas electorales que caracterizaron la década de los noventa del siglo pasado y que terminó de concretarse cuando, con las modificaciones constitucionales de 1996,

el titular de la Secretaría de Gobernación dejaría de ser el presidente del Consejo General del IFE.

- ²¹ Sobre el punto véanse los ensayos de José Woldenberg, Pedro Salazar, Ricardo Becerra y Lorenzo Córdova en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPIF, 2008.
- ²² L. C. Ugalde, *Así lo viví*, México, Grijalbo, 2008, pp. 153-157.
- ²³ En la noche del lunes 3 de julio de 2006, una vez cerrado el Programa de Resultados Electorales Preliminares de la elección de ese año, Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial de la Coalición Por el Bien de Todos, acusó al IFE de haber desaparecido más de tres millones de votos. La explicación del IFE de que se trataba de los sufragios consignados en las actas que habían tenido inconsistencias y que, por lo tanto, no se habían computado con el resto, pero que podían ser consultadas en una base de datos específica del sistema, tardó casi 24 horas en llegar. Sobre el punto, véase L. Córdova, “Elecciones competidas: las lecciones del caso mexicano (2006)”, Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas, *Cuadernos de Capel*, núm. 52, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Capel/ASDI/USAID, 2008, pp. 91 y ss.; así como L. Córdova, “Las (e)lecciones federales de 2006”, en AA.VV., *Perspectivas de la democracia en México*, México, Porrúa/Facultad de Derecho de la UNAM/Instituto José Ortega y Gasset/Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2007, pp. 379 y ss.
- ²⁴ Sobre el tema, véanse también los textos mencionados en la nota 21.
- ²⁵ Así lo afirmó de reiteradamente el consejero del IFE Marco Antonio Gómez Alcántara (*El Universal*, 16 de noviembre de 2008, México. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/555856.html>>).
- ²⁶ Uno de los ejemplos más palpables es el conjunto de recomendaciones que para propiciar un “lenguaje claro” en los documentos públicos el gobierno federal estadounidense ha compilado en el sitio <<http://www.plainlanguage.gov>>.
- ²⁷ Vale la pena señalar que el modelo de transparencia de los partidos políticos instrumentado por las normas del Distrito Federal ha demostrado su eficacia por lo que hace a la instancia de garantía de que las solicitudes de información efectivamente serán atendidas por los partidos políticos como sujetos obligados. En efecto, como lo demuestra la siguiente tabla, los Recursos de Revisión interpuestos ante el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del D.F. entre 2008

y 2011 han sido consistentes, lo que evidencia que el derecho a la información respecto de los partidos políticos está adecuadamente asegurado.

PARTIDOS POLÍTICOS	2008		2009		2010		2011	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
PAN	7	53.8	4	36.4	10	29.4	10	30.3
MOVIMIENTO CIUDADANO	0	0.0	1	9.1	1	2.9	2	6.1
PRD	2	15.4	3	27.3	12	35.3	10	30.3
PT	0	0.0	0	0.0	1	2.9	0	0.0
NUEVA ALIANZA	1	7.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0
PRI	2	15.4	2	18.2	7	20.6	6	18.2
PSD	0	0.0	1	9.1	-	-	-	-
PVEM	1	7.7	0	0.0	3	8.8	5	15.2
TOTAL	13	100	11	100	34	100	33	100
% RESPECTO DEL TOTAL PRESENTADOS EN CONTRA DE ENTES OBLIGADOS	742	1.8	1 227	0.9	1 896	1.8	2 337	1.4

²⁸ J. Peschard, *op. cit.*, p. 19.

²⁹ *Ibidem*, p. 30.

³⁰ Véase la jurisprudencia histórica 58/2002, de rubro “Derecho a la información en materia político-electoral. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos”.

³¹ Al respecto conviene tener presente que con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se estableció en su artículo 11, párrafo segundo, que cualquier ciudadano podría solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. Lo anterior implicó no sólo el establecimiento del Instituto Federal Electoral como sujeto directamente obligado, sino también la posibilidad de que cualquier ciudadano se encontrara en aptitud de solicitar la información referida de los partidos políticos.

³² Véase la tesis XXXIX/2005 de rubro: “Derecho de acceso a la información pública en materia electoral. El tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones a su contravención, por la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.

³³ En efecto, a partir de dicha reforma en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece por primera vez regulación nor-

mativa sobre el acceso a la información que obra en poder de los partidos políticos. Así, los artículos 41 a 45 se establecen los parámetros que rigen dicho acceso, esto es, desde quién está en posibilidad de solicitar la información, hasta las obligaciones que los partidos políticos deben satisfacer en la difusión de la misma, es decir, la clasificación de pública, confidencial o reservada.

³⁴ Tesis XII/2007 de rubro: “Derecho a la información. Los partidos políticos están directamente obligados a respetarlo”.

³⁵ Véase la jurisprudencia 22/2009 de rubro: “Información en posesión de los partidos políticos. Los militantes están facultados para solicitarla directamente”.

³⁶ Al respecto, el artículo 44, numeral 2, del COFIPE establece qué información debe considerarse como confidencial, esto es, aquella información que contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado.

³⁷ Tesis XXVII/2009, de rubro: “Padrón de afiliados y militantes de los partidos políticos. La información de quienes lo integran no es confidencial”.

³⁸ Artículo 122. Con relación a los partidos políticos, la Ley señalará: IX. La información que deberán hacer pública para transparentar sus actividades y el origen y destino de sus recursos; así como el procedimiento para que los ciudadanos les soliciten información.

³⁹ “Artículo 222 (...)

XXI. Garantizar el acceso a las personas a la información que posean, administren o generen, en los términos establecidos en la Ley de Transparencia, así como, sin que medie petición, poner a disposición del público en sus oficinas, medios de difusión y en su sitio de Internet, en forma tal que se facilite su uso y comprensión por las personas y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, la información actualizada de los temas, documentos y actos que se detallan:

- a) Estatutos, Declaración de Principios, Programa de Acción y demás normatividad interna;
- b) Estructura orgánica y funciones;
- c) Integración y mecanismos de designación de los órganos de dirección en los ámbitos del Distrito Federal, delegacional y distrital, según la estructura estatutaria establecida;

- d) Directorio de los órganos de dirección establecidos en la estructura orgánica incluyendo sus correos electrónicos, así como su domicilio oficial;
- e) Descripción y monto de los cargos, emolumentos, remuneraciones, percepciones, ordinarias y extraordinarias o similares, del total de sus dirigidos y su plantilla laboral;
- f) Contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios;
- g) Relación de bienes muebles e inmuebles adquiridos o enajenados;
- h) Monto de financiamiento público y privado, recibido durante el último semestre, y su distribución;
- i) Informes entregados a la autoridad electoral sobre el origen, monto y destino de los recursos;
- j) Resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas;
- k) Sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido sea parte del proceso;
- l) Resoluciones dictadas por sus órganos de control interno;
- m) Los montos y recursos provenientes de su financiamiento que entreguen a sus fundaciones, así como los informes que presenten sobre el uso y destino de los mismos, sus actividades programadas e informes de labores;
- n) Las resoluciones relativas a garantizar los derechos de sus militantes, una vez que hayan causado estado;
- o) Convenios de coalición y candidatura común en los que participen, así como los convenios de frente que suscriban;
- p) Actividades institucionales de carácter público;
- q) El domicilio oficial y correo electrónico del área encargada de la atención de las solicitudes de acceso a la información, así como el nombre de su responsable;
- r) Las metas, objetivos y programas de sus diversos órganos;
- s) Los informes que tengan que rendir sus órganos con motivo de sus obligaciones legales y estatutarias, una vez que hayan sido aprobados por las instancias partidarias,
- t) Los acuerdos y resoluciones que emitan sus órganos de dirección en sus diversos ámbitos;
- u) Los convenios de participación que realicen con las organizaciones de la sociedad civil;
- v) Las actas de las asambleas ordinarias y extraordinarias;
- w) Los Informes de actividades del presidente y secretario de su Comité Ejecutivo, así como de sus homólogos en sus diversos ámbitos;

- x) El nombre del responsable de la obtención de los recursos generales y de campaña; y
- y) Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezcan para sus militantes, así como los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas.

El procedimiento de acceso a la información, el relativo a la tutela de datos personales y la clasificación de la información de acceso restringido se realizarán de conformidad con lo previsto en la Ley de Transparencia y en la Ley de Protección de Datos. Tendrán igualmente la obligación de satisfacer los requerimientos que les formule el Instituto de Acceso a la Información Pública, y dar cumplimiento a las resoluciones recaídas a los recursos de revisión. Las inobservancias a estas disposiciones serán sancionadas por el Instituto Electoral, de oficio o como resultado de la vista que le remita el Instituto de Acceso a la Información Pública, una vez que venza el plazo concedido para tal efecto; y [...].

- ⁴⁰ Artículo 19. Además de lo señalado en el Artículo 14, el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:
- I. Los informes que presenten los partidos políticos, al concluir el procedimiento de fiscalización respectiva;
 - II. Los expedientes sobre los recursos y quejas resueltas por violaciones al Código Electoral;
 - III. Actas y acuerdos del pleno;
 - IV. Los programas institucionales en materia de capacitación, educación cívica y fortalecimiento de los partidos políticos;
 - V. La división del territorio que comprende el Distrito Federal en Distritos Electorales uninominales y en demarcaciones territoriales;
 - VI. Listados de partidos políticos registrados ante la autoridad electoral;
 - VII. El registro de candidatos a cargos de elección popular;
 - VIII. Monto de financiamiento público y privado otorgado a los partidos, su distribución y el monto autorizado de financiamiento privado para campañas electorales;
 - IX. Informes entregados a la autoridad electoral sobre el origen, monto y destino de los recursos;

- X. Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana llevados a cabo en el Distrito Federal;
- XI. En el caso del Tribunal Electoral, las sentencias que hayan causado ejecutoria, cuidando en todo momento no difundir información de acceso restringido;
- XII. Las auditorías, dictámenes y resoluciones a los partidos políticos; y
- XIII. Las demás que establezca la normatividad vigente.

Los dictámenes y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales con motivo de la fiscalización a los recursos públicos y privados que ejercen los partidos políticos.

⁴¹ Artículo 31. Los partidos políticos son Entes Obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información en los términos de esta Ley y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. La información que administren, resguarden o generen en el ejercicio de sus funciones estará sujeta al principio de máxima publicidad.

Ante incumplimientos en materia de transparencia y el acceso a la información, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y Protección de Datos Personales, dará vista al Instituto Electoral del Distrito Federal para que determine las acciones procedentes.

⁴² Ejemplo de ello tenemos la Resolución RS-073-11R del Instituto Electoral del Distrito Federal del 09 de agosto de 2011 en relación con el comunicado del 10 de enero de 2011, donde el secretario técnico del InfoDF dio vista al Instituto Electoral del Distrito Federal del incumplimiento del Partido de la Revolución Democrática a las recomendaciones para la solventación de las omisiones detectadas en la primera evaluación a la información pública de oficio que deben dar a conocer en su portal de Internet para que se le sancionara según corresponda.

⁴³ Incluso la resolución del Instituto Electoral del Distrito Federal es impugnante ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Como ejemplo de ello está la sentencia con clave alfanumérica TEDF-JEL-40/2011.

⁴⁴ El InfoDF es competente para resolver con fundamento en lo establecido en los artículos 1, 2, 9, 63, 70 y 71, fracciones II, XXI y XLIV, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 y 88 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México

2007

- 01 **La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas.** Alberto Aziz Nassif
- 02 **Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia.** José Antonio Ramírez Deleón
- 03 **Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades.** Irma Eréndira Sandoval

2008

- 04 **¿Por qué transparentar las actividades de cabildo? El caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.** Alejandra Betanzo de la Rosa
- 05 **Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal.** Catalina Pérez Correa González y Alejandro Madrazo Lajous
- 06 **Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal.** Issa Luna Pla
- 07 **El derecho de acceso a la información pública: una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales.** Paulina Gutiérrez Jiménez
- 08 **Transparencia y medios de comunicación.** Marco A. Morales Barba

2009

- 09 **Hacia una nueva arquitectura de la información pública. Información pública y política social en el Distrito Federal.** Eduardo Bohórquez
- 10 **Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** Khemvirg Puente
- 11 **Construir obra pública, edificar ciudadanía.** Miguel Ángel Pulido Jiménez
- 12 **Las delegaciones y los servicios públicos: una mirada sobre lo que deberíamos saber.** Darío Ramírez Salazar y Gabriela Morales Martínez

2010

- 13 **Sindicatos y transparencia en la Ciudad de México.** Arturo Alcalde Justiniani
- 14 **Transparencia 2.0 Nuevos medios digitales y acceso a la información pública en el Distrito Federal, oportunidad para el empoderamiento ciudadano.** Octavio Islas y Mauricio Huitrón
- 15 **Transparencia y desarrollo urbano en el Distrito Federal.** Emilio de Jesús Saldaña Hernández

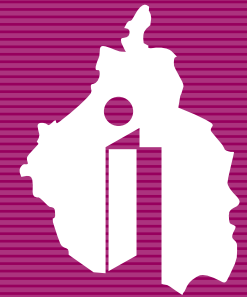
Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

Ensayo 17 Transparencia y procesos electorales

Marzo 2012

Servicio Editorial Gráfico, Omar Aguilar Sánchez Calle 1513 No. 139, Col San Juan de Aragón, 6ª Delegación Gustavo A. Madero, C.P. 07918, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 grs. y forros en couché de 250 grs. Fuentes tipográficas: Calibri y Myriad. Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia



infodf

Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

La Morena No. 865 Local 1, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal
"Plaza de la Transparencia"

Tel. 5636-4636 (5636INFO) | www.infodf.org.mx | oiip@infodf.org.mx