

6

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

ISSA LUNA PLA

OSCAR 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

MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO
COMISIONADA CIUDADANA



infodf
Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

COMITÉ EDITORIAL 2008

ARELI CANO GUADIANA
PRESIDENTA DEL COMITÉ EDITORIAL / INFODF

MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO
INTEGRANTE / INFODF

JOSÉ LUIS BUENDÍA HEGEWISH
INTEGRANTE / FUNDACIÓN PRENSA Y
DEMOCRACIA A. C. (PRENDE)

RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID
INTEGRANTE / CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y
DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

PEDRO SALAZAR UGARTE
INTEGRANTE / INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS DE LA UNAM

MA. ÁNGELES HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
SECRETARIA TÉCNICA / INFODF

D.R.© 2008, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La Morena No. 865, Plaza Narvarte, local 1, Col. Narvarte Poniente, Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.

Primera edición, diciembre de 2008.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de su autora.

| | |
|-----------|--|
| 5 | ● INTRODUCCIÓN |
| 7 | ● LA NUEVA TRANSPARENCIA POLÍTICA |
| 25 | ● OBSTÁCULOS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN |
| 35 | ● CONCLUSIONES |
| 41 | ● REFERENCIAS Y NOTAS |

INTRODUCCIÓN*

El año 2008 es clave para el régimen de transparencia y acceso a la información de los partidos y agrupaciones políticas en el Distrito Federal (D. F.), porque se concreta la reforma al Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), el cual establece un régimen en materia de transparencia y acceso a la información pública (AIP); adicionalmente, meses después, también se reformó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del D.F. (LTAIPDF), que terminó por incluir dentro de los sujetos obligados a partidos y agrupaciones políticas. De hecho, la nueva LTAIPDF extendió el régimen a más sujetos obligados, como los sindicatos y las organizaciones civiles; sin embargo, en virtud a que participan en la vida pública y política del país, es urgente que se estudie cómo van a garantizar el AIP de acuerdo a sus capacidades y estatutos internos. Asimismo, de este amplio abanico de nuevos sujetos obligados, se eligió profundizar en este

ISSA LUNA PLA



Doctora en Derecho de la Información por la Universidad de Occidente y maestra en Derechos Humanos por la London School of Economics and Political Sciences. Es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. El Sistema Nacional de Investigadores la reconoce como Investigadora Nacional Nivel I.

Es autora de numerosos libros y artículos en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública, publicados en revistas especializadas y periódicos de circulación nacional. También ha impartido numerosas conferencias en México y en el extranjero, y cursos especializados en materia de acceso a la información y libertad de expresión para universidades e instituciones públicas.

La investigación de la Dra. Luna Pla se ha enfocado en la disciplina del derecho de la información; la libertad de expresión en México y su historia; el desarrollo legislativo del derecho de acceso a la información, su implementación e impacto; y la transparencia y secreto fiscal.

ensayo en las asociaciones políticas para dedicar suficiente atención a la identificación de su marco jurídico así como los obstáculos y beneficios que se pueden esperar de la implementación de esta ley en el D.F.

La historia nacional de los controles y la fiscalización de los partidos políticos y agrupaciones es bastante reciente; antes de 1993 la ley electoral no obligaba a informar del origen y destino de los recursos ante la autoridad. Esa batalla ganada representó un gran paso para la democratización de las instituciones políticas. En este ensayo se expone una nueva forma de transparentar al sistema político mexicano, donde los sujetos políticos no solamente rinden cuentas ante una autoridad, sino que también lo hacen hacia la ciudadanía, activada por el derecho de acceso a la información que garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se trata de una rendición de cuentas que incluye hacer del conocimiento público tanto la forma en que se recaudan y gastan los recursos, como las razones y explicaciones detrás de las acciones de los sujetos.

En la rendición de cuentas interactúan la transparencia y el AIP, donde la primera es la obligación de hacer pública información básica sobre los sujetos, y el segundo es la garantía del derecho fundamental de permitir y dar acceso a la información que detentan las entidades. En este sentido, la implementación de este nuevo régimen no ha sido fácil y es posible advertir más obstáculos que facilidades en el ejercicio del derecho a la información en los partidos y agrupaciones políticas.

En la jurisdicción del D.F. se registra la existencia de partidos políticos nacionales, locales y agrupaciones políticas locales, sin embargo, en el 2008 no hubo partidos políticos locales registrados, por lo que este estudio refiere las obligaciones que tendrían ambos, partidos locales y nacionales, aunque solamente se recogen las experiencias de estos últimos y de las agrupaciones locales, a quienes tocó presenciar la entrada en vigor de las nuevas disposiciones en materia de transparencia.¹

* Agradezco la excelente asistencia de Vanessa Díaz Rodríguez y Alejandro Rosas Martínez en el levantamiento de encuestas para este ensayo, así como de Carlos Silva por las referencias metodológicas proporcionadas.

LA NUEVA TRANSPARENCIA POLÍTICA

E

l nuevo régimen constitucional y legislativo de transparencia y del AIP en los partidos y las agrupaciones políticas deja en claro que ningún teórico de la política mexicana, ningún analista o cronista, podrá dejar de incluir estos dos ingredientes dentro de la institucionalidad, los mandatos, los principios rectores y los objetivos estatutarios de las asociaciones políticas. No hay marcha atrás. Si las reformas normativas e institucionales de los años 90 habían logrado ya una exigencia de transparencia y controles, ahora además, el mandato constitucional y legal es que sean coherentes con el valor democrático del derecho fundamental al AIP, que hasta el 2008 estuvo ausente tanto en el marco jurídico como en la doctrina.

ALGUNAS RAZONES PARA LA TRANSPARENCIA Y EL AIP

¿Qué hacen los partidos y las agrupaciones políticas?, ¿cuál es su razón de ser? Lo primero que hay que decir es que son asociaciones muy diferentes y la ley no les da un tratamiento igual. Existen partidos y agrupaciones nacionales y otros que son locales; en el caso del D.F. se registran ante el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) partidos nacionales y locales que pueden participar en elecciones, y las agrupaciones locales. Aunque ambas entran dentro de la gran categoría de “asociaciones políticas” establecidas por los códigos electorales, en realidad son producto de un derecho constitucional que tenemos todos los mexicanos de asociarnos y tomar parte de los asuntos políticos de nuestro país. Y es que esta participación política puede ser de varias formas, por ejemplo, los partidos políticos pueden postular candidatos a elecciones públicas, pero las agrupaciones no pueden; los partidos tienen las prerrogativas de recibir financiamiento del Estado (además del que consiguen de la iniciativa privada) y de acceder a los medios de comunicación para difundir sus propuestas, y las agrupaciones no las tienen. Así que son diferentes aunque comparten el mismo marco jurídico y propósitos de incidencia en la política mexicana.

Los partidos políticos no siempre han recibido dinero público por la vía legal; se les otorgó esta prerrogativa para que pudieran profesionalizarse, tener una estructura política, lanzar campañas y acceder a los medios de comunicación. ¿Por qué existen? porque es la única forma en que constitucionalmente se organizan elecciones para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo; sin embargo, gracias a que han ido evolucionando, son vehículos para la expresión de la pluralidad y su presencia ha renovado la vida política tanto nacional como local, erosionado el presidencialismo y cambiado la dinámica de trabajo del Congreso de la Unión.²

Su actuar se rige por un marco jurídico que garantiza ciertos principios rectores del Derecho Electoral, que para Covarrubias Dueñas son la constitucionalidad, la legalidad, la certeza, la objetividad, la imparcialidad, la independencia, la autonomía, la eficacia, el profesionalismo, la especialidad, la capacidad, la competencia, los antecedentes profesionales, la economía y la eficiencia.³ Bajo estos principios, los partidos y

agrupaciones deben regir su comportamiento, y ahora también deben de hacerlo garantizando el derecho de AIP y la transparencia.

Tanto a nivel federal como en los estados y municipios se han adoptado normas para garantizar el derecho de AIP que se establece en el artículo 6° de la CPEUM. Pero desde el año 2002 en que estas leyes empezaron a ser aprobadas, el gran reto ha sido incluir a los partidos y agrupaciones dentro del régimen de sujetos obligados, es decir, de aquellas instituciones que cumplen con una función pública y que reciben dinero del Estado y por lo tanto deben rendir cuentas a la ciudadanía. De hecho, hasta el año 2007, en 18 estados de la República las leyes de AIP incluían a los partidos políticos como sujetos a la ley o parte del régimen de AIP.⁴ A partir de junio del 2008, en el D.F. entró en vigor una nueva ley de AIP que impuso a los partidos y agrupaciones obligaciones específicas de AIP y transparencia. ¿Y por qué ha costado tanto trabajo que rindan cuentas? Basta revisar la historia. Los controles al poder político no se crearon a la par del nacimiento de los partidos y agrupaciones, y la costumbre de no tenerlos es pesada.

Lamentablemente la historia política nacional y local arraiga una tradición de secreto y de abusos del poder público. Por muchos años, la política fue vista como un negocio, una forma de ganarse la vida cómodamente, y el uso de los cargos políticos era un medio hacia la riqueza. Esta forma de ser políticos y hacer política implicó la subordinación de los valores y de las instituciones que benefician a todos los mexicanos, para alcanzar los fines económicos de unas cuantas personas. En el análisis de historia política que Becerra, Salazar y Woldenberg hacen, el entramado legal no regía ni reflejaba la política real y no existían verdaderos partidos políticos nacionales. Para estos autores, la organización política en México es vista como una “mecánica”, un proceso de reformas jurídicas, el establecimiento de instituciones y políticas diversas que formaron y dieron sentido institucional a los partidos políticos con el paso del tiempo.⁵

Basta recordar la historia del régimen priista antes de los procesos de cambio político, cuando este partido gobernaba el país y obtenía apoyos financieros no a través de los mecanismos legales, sino

directamente de la burocracia; el partido se convirtió entonces en “agencia de colocación” de funcionarios bien pagados dando empleo a sus miembros afiliados o militantes. En esta lógica, el partido ganó mucho poder a causa de los espacios dentro del gobierno con los que contaba y, como consecuencia, las decisiones del Presidente del país estaban por encima de los dirigentes de partido.⁶ Además de la falta de institucionalidad y profesionalismo de los políticos mexicanos, desde luego que nuestro pasado electoral es una historia de corrupción política.

¿Qué significa corrupción política?, la definición que mejor se acomoda al tema que aquí interesa es de Carl J. Friedrich, y es el tipo de comportamiento que se aparta de lo que las normas jurídicas establecen por una motivación en particular, como la del beneficio privado a expensas del interés público.⁷ Por ejemplo, es corrupción que la oficina de comunicación social de una secretaría de Estado pague los gastos de campaña de un candidato electoral o que el crimen organizado entregue dinero a las campañas. Ahora bien, ¿qué es esto del interés público?

El interés público es precisamente el eje central de las funciones constitucionales de los partidos políticos mexicanos y, en el caso del D.F. también de las agrupaciones políticas. El interés público digamos que es un valor ético supremo que se aplica a los asuntos políticos, es el bienestar para todos, así que obedecer las leyes, postular candidatos, votar en las elecciones son actos dentro del interés público.⁸ Conocer de dónde provienen los recursos de los partidos y si sus acciones son corruptas, es también de interés público. Saber si las asociaciones políticas son democráticas y honestas tanto hacia dentro de sus instituciones como hacia sus militantes, es de interés público.

La realidad es que el actuar de los partidos y de las agrupaciones políticas se rige por normas escritas y por las no escritas. Lo que históricamente se mantiene en secreto son acciones dentro de las normas no escritas y en varios momentos hasta fueron más importantes que las escritas. Elegir a los líderes de los partidos por dedazo y compadrazgos, y no por voluntad democrática de todos los militantes, es un ejemplo de una norma no escrita.

El comportamiento y la vida interna de los partidos políticos se ha caracterizado por una falta de transparencia y legalidad, por ejemplo, han carecido de responsabilidades concretas para reportar a fondo sobre las aportaciones financieras de origen desconocido, anónimo o disfrazado que reciben,⁹ también son desconocidos los procedimientos internos de los partidos para distribuir recursos entre sus estructuras y sus criterios de otorgamiento.¹⁰

La corrupción política también significa un intercambio material a cambio de apoyo electoral. A menudo ésta se presenta como ofrecimiento de cargos públicos, de vivienda, servicios, tratos preferenciales por las autoridades, contratos, licencias y subsidios que ofrecen los partidos por adelantado al día de las elecciones, con la intención de que los votantes se sientan comprometidos a apoyar a sus “donantes”, de manera política o financiera.¹¹

Ante este contexto, la pregunta obligada es ¿transparencia política: para qué y cómo? Hay que tener presente que el poder político es la capacidad de los que quieren el poder, de convencer a otros individuos de sus ideas, plataformas, propuestas y proyectos económicos, políticos y sociales.¹² Siendo así ¿por qué no habríamos de enterarnos las demás personas sobre cómo se allegan el apoyo político?, ¿por qué no habríamos de enterarnos de sus intenciones y de los fines que persiguen? La transparencia y el AIP tratan de las razones por las que sí deberíamos enterarnos.

El voto informado está en el primer lugar de la lista de las razones a favor de la transparencia política. La transparencia y el AIP son indispensables para el ciudadano porque no sólo le permiten conocer los manejos financieros de estos, sino también los administrativos o políticos al interior de los partidos, así como las elecciones internas de los candidatos, por ejemplo. Esto se traduce, al final, en que el ciudadano ejerce su derecho a la información y en consecuencia, está informado apropiadamente para ejercer su derecho a votar.

Estudios recientes demuestran que si las personas en países de ingresos bajos tienen menos posibilidades de acceder a la información

sobre la calidad y desempeño político, o si tienen bajos niveles de educación, entonces su habilidad para identificar y castigar a políticos corruptos en las elecciones será más limitada.¹³ La provisión de la información sólo se asegura si existen reglas para abrir información, garantizando que los flujos sean institucionalizados y con procedimientos eficientes, establecidos en las leyes con incentivos y sanciones para motivar el buen cumplimiento de los políticos.

Otra razón es transparentar para fortalecer el sistema de rendición de cuentas de los partidos y agrupaciones políticas. La construcción de este proceso comenzó por la fiscalización en los años 90, que se centra en la posibilidad de que la autoridad revise el origen y destino de los recursos que manejan, ya sean públicos o privados, a través del control y la imposición de sanciones.¹⁴ La fiscalización de los recursos que reciben los partidos es pieza clave dentro del proceso de evolución de reformas normativas e institucionales características de la historia política.¹⁵ Si la fiscalización para los partidos y agrupaciones es un mecanismo nuevo dentro de su cultura organizacional, la transparencia y el AIP apenas comienzan a conocerse. Se trata de mecanismos que pueden ser vistos como complementarios de la fiscalización, en tanto traen a la luz pública decisiones, así como manejos políticos y financieros.

Hay algunas formas de fiscalización establecidas en la legislación electoral que le dan facultades a algunos institutos electorales para: a) vigilar en todo momento que los partidos cumplan con las normas de financiarse; b) pedir en cualquier momento informes detallados a los partidos y agrupaciones; c) ordenar auditorías y visitas de verificación; y d) iniciar procesos administrativos de oficio cuando se tenga conocimiento o se presuma la violación de alguna norma en materia de financiamiento. A diferencia de la fiscalización, las normas de transparencia y AIP crean instituciones y procedimientos para garantizar que los entes públicos: I) publiquen y actualicen información básica sobre sí mismos en Internet o en los medios de difusión disponibles, como en folletos; y II) establezcan el servicio o procedimiento para que las personas soliciten información y el organismo público la entregue en plazos y formas expeditas que satisfagan las necesidades del solicitante.

Entonces la fiscalización, la transparencia y el AIP se complementan y tienen un impacto en la vida de los partidos y agrupaciones políticas, así como en el sistema político en general, porque se robustece la competencia efectiva entre los partidos y se fomenta el voto informado. Sin esta competencia, el sistema político difícilmente, a la vista de todos, es capaz de ofrecer profesionalismo y calidad en la organización de elecciones y, sin transparencia, el electorado carece de elementos para poder elegir.

Con el nuevo régimen de AIP los partidos y agrupaciones políticas serán observados por la ciudadanía, por sus propias bases y militancia así como por los institutos electorales y los especializados en el AIP, en tanto si respetan las normas y leyes que los rigen, y si son coherentes con sus objetivos, proyectos o programas. Aunque no todo será color de rosa, existen obstáculos que crea el propio régimen para su comprensión y cumplimiento, y otros que ante la costumbre de la no rendición de cuentas de estas asociaciones, impondrá por fuerza.

OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES

Las reformas constitucionales y el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) de los años 90 sentaron las bases para que los partidos actuaran bajo un marco jurídico acorde con el interés público y que fueran responsables de sus actos. En el D.F. las normas de fiscalización se han mejorado año con año marcando una exigencia cada vez más rigurosa a partidos y agrupaciones con registro en la localidad. Faltaba solamente fortalecer la transparencia, y más aún, obligar a los partidos y agrupaciones a garantizar el derecho de AIP de las personas, pasos que se dieron en el año 2008.

El resultado es un conjunto de mandatos constitucionales, de leyes y normas que establecen obligaciones de AIP y transparencia en los partidos y agrupaciones políticas, partiendo de lo general a lo particular; es decir, de las obligaciones que establecen la CPEUM y el COFIPE hacia los partidos y agrupaciones políticas a nivel federal, así como hacia aquellas que se encuentran en la legislación aplicable para el D.F. Lo primero que hay que aclarar es que los partidos políticos nacionales sí pueden participar en las elecciones del D.F. (artículo 41 CPEUM) y están registrados ante el IEDF; por esto, se rigen bajo la

CPEUM y el COFIPE, así como las leyes electorales y de AIP del D.F. En cuanto a las agrupaciones, las únicas que tienen registro en el D.F. se les conoce como agrupaciones políticas locales y sólo se rigen por las leyes del D.F.

Quienes la tienen complicada son los partidos nacionales, que acatan el régimen federal y local dependiendo de las actividades que les corresponde llevar a cabo. Así, atienden al régimen del D.F. en todo lo que conlleva la organización de elecciones locales; su marco jurídico es el Código Electoral del D.F. (CEDF) cuya autoridad es el IEDF y la LTAIPDF supervisada por el InfoDF. Pero cuando sus actividades se circunscriben en la federación, entonces observan el COFIPE, reportan al IFE y aplican el reglamento en materia de transparencia y AIP de este instituto. Por encima de las leyes federales y locales hay un gran paraguas de garantías que establece la constitución mexicana, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establece el sistema político en esta localidad.

La CPEUM fue reformada en el año 1977 y esto fue el punto de arranque para que en México se reconocieran a los partidos políticos como entes de “interés público” (artículo 41, CPEUM), pero no así a las agrupaciones políticas nacionales, cuya naturaleza se entiende como complementaria a la labor que hacen los partidos. Curiosamente, en 1977 también se estableció la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información de las personas como un derecho fundamental de todos (artículo 6º, CPEUM). Entonces no se interpretaba que el derecho a la información fuera un derecho individual para acceder a la información en manos de los entes públicos, y que éstos tuvieran la obligación de entregarla a los ciudadanos. De hecho, la SCJN, en sus primeros pronunciamientos, llegó al punto de asociarlo con la prerrogativa de los partidos políticos a los medios de comunicación y no con el derecho de las personas a la información de los partidos políticos.¹⁶ Así que, en los años en que se fortalecía la equidad y competencia política mexicana, la transparencia y el AIP no eran vistos como un mecanismo que otorga el poder a la ciudadanía para contribuir a la institucionalidad de los partidos y agrupaciones políticas.

El derecho a la información se legisló finalmente en el 2002 con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG); sin embargo, por la falta de voluntad de los partidos políticos, no fue posible incluirlos como sujetos obligados a la transparencia y sólo se conoce de ellos a través del IFE y no directamente. Pero eso no significa que no tengan obligaciones fuera de esta ley. El Consejo General del IFE, desde el 2002, aprobó un acuerdo que obligaba a la difusión de la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos, dando a conocer montos, su origen y los nombres de las personas que hicieron las aportaciones. Por su lado, la SCJN ha sabido acercarlos a la transparencia también. En el año 2005, a través de una tesis jurisprudencial, resolvió una acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo en la que afirma que en lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, puesto que son entidades de interés público, se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de la secrecía.¹⁷

Los avances en materia federal también han sido posibles gracias a una serie de sentencias e interpretaciones del TRIFE dictados entre los años 2002 y 2008, cuya observancia también impacta al D.F. Curiosamente, los actos que derivaron sus pronunciamientos fueron provocados por los propios militantes de los partidos, y algunos por periodistas y organizaciones de la sociedad civil.

La primera línea de interpretación del TRIFE apunta hacia fortalecer a las militancias dentro de los partidos. Al respecto ha afirmado que se debe dar acceso a los miembros a los padrones de militancia para que puedan tomar decisiones y participar en el rumbo del partido.¹⁸ Además, que la información sobre los órganos directivos y los procedimientos de integración o renovación de los mismos debe ser pública, salvo la que se considere confidencial y pueda dañar derechos de terceros.¹⁹ Con esto, el tribunal aclara el sentido democrático de la transparencia y el AIP hacia dentro de los partidos.

La siguiente línea desarrolla el derecho de AIP para todos los ciudadanos, como un derecho político electoral, indispensable para el ejercicio

de la libertad de asociación política y afiliación político-electoral de manera informada, y clave para promover la participación del pueblo en la vida democrática. Con esta gran utilidad social del derecho, el TRIFE reconoció que es competente para resolver impugnaciones en contra del ejercicio del AIP, porque debe proteger al ciudadano de la indefensión en caso de que su derecho sea violado.²⁰

La última línea es sobre la obligación de los partidos políticos a la transparencia y el AIP. Lo principal es que se admite, según la ley, que no son sujetos directamente obligados de la LFTAIPG, sino a través del IFE y sólo a aquellos datos que contiene de los partidos derivados de sus facultades.²¹ También ha afirmado que la pérdida de registro de los partidos políticos no los exime de ser sujetos del AIP ante el IFE, pues están obligados a conservar el soporte de sus informes por un periodo de cinco años.²² Adicionalmente, delimitó el alcance del concepto de información reservada a aquella sobre procesos de fiscalización pendientes de concluir ante el IFE, y no aquella relacionada con procedimientos cuyas resoluciones finales sean objeto de impugnación jurisdiccional ante el propio TRIFE.²³ Y finalmente, decidió que el padrón de militantes de los partidos políticos nacionales se debe considerar información pública omitiendo el domicilio de los integrantes en aras de proteger su intimidad, pero también el derecho de las personas a la información, y de paso, como lo dice la CPEUM, se reconoció que en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de la máxima publicidad.

A nivel constitucional, sin duda, el principal antecedente de la transparencia en los partidos es el texto reformado en 1993 que introdujo el mandato de regular el financiamiento de los partidos políticos y habló de “prerrogativas” a los partidos, con obligaciones puntuales para el manejo de sus recursos públicos y privados (artículo 41, fracción II CPEUM).²⁴ Luego, vinieron reformas en 1996 y 2007 que siguieron la línea de mayores controles y transparencia política. Una estrategia favorable fue establecer topes a los gastos de campaña y a aquellos destinados a la difusión en medios de comunicación, con condiciones de uso de tiempo y forma (artículo 116, fracción IV, inciso h, CPEUM). Otra fue que se dotó de poderes al IFE para fiscalizar a partidos a través de un órgano técnico especializado, aunque esto tuvo una factura

cara, porque en la misma reforma del 2007 se debilitó la autonomía del instituto instalando a un contralor nombrado por la Cámara de Diputados. También se estableció la observación electoral y la realización de encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Finalmente, se crearon medios de impugnación para que los partidos pudieran defenderse ante el tribunal electoral competente. Todos estos mecanismos se establecieron en el COFIPE hasta el 2007.

Cabe resaltar que temporalmente volvieron a coincidir la reforma electoral con la de AIP en el orden constitucional, porque en el 2007 también se reformó el artículo 6º para establecer la garantía del derecho de AIP. La reforma introdujo el principio de máxima publicidad, donde el acceso es la regla y la reserva la excepción; la protección de la vida privada y datos personales de las personas; el acceso gratuito a la información pública y datos personales; la obligación de establecer mecanismos de AIP y procedimientos de revisión expeditos, que se sustanciarán ante órganos especializados, imparciales y con autonomía operativa, de gestión y decisión; la publicación en medios electrónicos de información sobre el ejercicio de sus finanzas, y; las sanciones para la inobservancia de estas disposiciones.

Desde el momento en que la iniciativa de reforma se discutió, surgió en el debate público la pregunta: ¿entrarán los partidos políticos como sujetos obligados al mandato constitucional? La respuesta fue irónicamente clara: sí, pero no. La exposición de motivos de la reforma utiliza un lenguaje de lo más cuidadoso logrando un juego en el que ser “ente de interés público” no significa que se sea “autoridad” y sólo las autoridades son sujetos directos del AIP. Primero el dictamen de la reforma reconoce que los organismos que reciben recursos públicos como los partidos, fideicomisos y organizaciones de la sociedad civil, “deben cumplir con las bases constitucionales”. Uno pensaría que son sujetos a todo el régimen de transparencia que establece el artículo 6, como instalar mecanismos y procesos de revisión de solicitudes ciudadanas. Pero luego, en los argumentos del dictamen se aclara que, de hecho se dieron cuenta los legisladores que los partidos políticos ya eran sujetos “indirectos” de la transparencia desde antes de la reforma constitucional, a través del IFE. Pero además, razonaron que no podrían ser sujetos directos porque “no son autoridades públicas” y deben ejercer

sus obligaciones de manera diferente a todos los sujetos, y éstas deben estar reguladas por los Códigos Electorales federal y locales. Esto explica que en el año 2007 el COFIPE consideró algunos aspectos y luego en el D.F. se hizo lo mismo en el CEDF durante el 2008, creando un aparente doble régimen de AIP en las leyes de transparencia y en las electorales.

OBLIGACIONES LEGALES

El COFIPE inicia definiendo que es obligación de los partidos políticos nacionales cumplir con lo que se establece en materia de transparencia y AIP en el mismo (artículo 38, fracción 1, inciso f). Luego desarrolla un capítulo entero para estas obligaciones, donde reconoce el AIP de las personas, según lo dispuesto en el código y en el reglamento de transparencia del IFE (artículos 41-45, COFIPE). Esto significa que las personas accederán a la información de los partidos a través del IFE mediante plazos y procedimientos; cierta información que se considere pública y que debería estar en posesión del IFE, pero que no lo está, se podrá entregar al IFE. Los partidos y el IFE están obligados a tener información publicada en sus páginas de Internet sobre lo básico, como su directorio, marco jurídico, el tabulador de remuneraciones, plataformas electorales, convenios, convocatorias, montos y ejercicio de sus finanzas, sanciones descontadas, informes anuales, relación de donantes y los montos por cada uno, información que se hará pública antes o cuando terminen los procesos de fiscalización que establece el código, así como las resoluciones de sus órganos disciplinarios y beneficiarios financieros del partido. Hasta aquí el COFIPE, en ausencia de la obligación de la LFTAIPG hacia los partidos, se dedicó a incluir un procedimiento de solicitudes de información y obligaciones de transparencia activa para partidos. Pero los legisladores del código fueron más allá y decidieron, de paso, clasificar como reservada alguna información.

Las reservas de información del COFIPE son bastante ambiguas ya que incluyen toda la información relativa a “los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la que se refiera a sus estrategias políticas y de campaña; la contenida en las encuestas que los partidos ordenen y los juicios en curso en que los partidos sean parte, hasta que se considere cosa juzgada”. Además, la referida a las actividades de naturaleza privada, personal, o familiar de sus afiliados,

dirigentes, candidatos, precandidatos, etc., se considera como confidencial, salvo excepciones como las listas y directorios de precandidatos o candidatos de elección popular autorizadas por los interesados; en este sentido, hay sanciones para los partidos que no cumplan con estas disposiciones (artículo 342, fracción 1, inciso k).

Para la LFTAIPG, los partidos políticos nacionales son considerados como sujetos indirectos y se ciñen a lo establecido en el reglamento del IFE en materia de transparencia y AIP. Este reglamento fue reformado en el 2008 para integrar el mandato constitucional del artículo 6º y hacer más claro y amplio el imperativo de transparencia y AIP a los partidos. Para ellos, y no para los partidos y agrupaciones del D.F. se establecen obligaciones de transparencia; además, fija los procedimientos para publicar la información en las páginas de Internet tanto del instituto como en la de cada uno de los partidos nacionales, y se responda a solicitudes de información cuando el IFE no cuente con ella, sufragando el propio instituto los costos que el partido tenga que realizar por motivo de responder a solicitantes.

En este reglamento se pone énfasis en la obligación de los partidos políticos de fundar y motivar las negativas de solicitudes que se les turnen y en que los partidos expongan el daño que causaría la difusión de la información. El comité del IFE tiene poderes para confirmar, modificar o revocar la clasificación y declaración de inexistencia de los partidos políticos, vinculados a las atribuciones que el IFE tiene sobre los partidos y respetando su autonomía. El consejo del IFE es el responsable de revisar las irregularidades y el incumplimiento de parte de los partidos, así como imponer las sanciones. Además, el órgano garante del AIP en el IFE tiene facultades de investigación hacia dentro de los partidos políticos, para requerir la información que posean con motivo de un recurso de revisión. También les impone obligaciones para preservar los documentos y expedientes conforme a los lineamientos que emita el IFE.

La CPEUM establece que en los estatutos, constituciones o leyes locales se fijarán criterios y límites al ejercicio de los recursos de los partidos políticos (artículo 116 CPEUM) y le otorga precisamente a la Asamblea del D.F. la facultad de legislar en materia electoral y de

participación ciudadana (artículo 122, CPEUM). Bajo este marco es que, tanto en el CEDF como en la LTAIPDF, los legisladores previeron la estructura de la transparencia y AIP para partidos nacionales, locales y agrupaciones locales.

En el ámbito local hay obligaciones para los partidos nacionales y locales que se aluden en el Estatuto de Gobierno del D.F.; este ordenamiento les exige dar cumplimiento a los siguientes aspectos: I) Hacer pública la información que detentan con el objetivo de “transparentar sus actividades y el origen y destino de sus recursos”; y II) Salvaguardar la información relativa a su padrón de militantes y simpatizantes, así como la información considerada de carácter restringido (artículo 122, fracción IX y X del estatuto). El primero promueve la apertura, mientras el segundo el resguardo de información jurídicamente protegida, sin considerar lo ya declarado como materia abierta por el TRIFE.

El estatuto garantiza que los habitantes del D.F. gozarán de las libertades que establece la CPEUM (artículo 16), incluidos desde luego el derecho a la información, legislado en la LTAIPDF. Aunque la ley fue originalmente aprobada en el año 2003 y desde entonces ha tenido múltiples reformas, fue hasta el 2008 cuando los assembleístas incluyeron a los partidos y agrupaciones políticas como sujetos obligados directos. Esta ley define los “entes públicos” o “sujetos obligados” —término que la ley usa indiferentemente por una omisión legislativa— que deben cumplir con lo establecido aquellos “que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público” (artículo 4, fracción V, LTAIPDF). Así que, aunque los partidos y las agrupaciones no se enlistan a la vista, están contempladas dentro de la categoría de entes reconocidos como de “interés público” y que ejercen gasto público.

Hay que aclarar que la Constitución no reconoce en las agrupaciones políticas nacionales la cualidad del interés público; éstas se crearon para un fin de acompañamiento a los partidos y a la vida política mexicana, sin prerrogativas especiales. Así que, a nivel federal, las agrupaciones políticas quedan fuera de estas obligaciones de transparencia y fuera también de ser entidades de interés público. Pero el tratamiento de las agrupaciones políticas locales en el D.F. es diferente porque cobran vida relevante dentro su jurisdicción. Aunque el Estatuto

de Gobierno del D.F. tampoco reconoce a las agrupaciones políticas locales como entes de interés público, el Código Electoral sí lo hace (artículo 67, CEDF).²⁵

Con el ánimo de hacer más específica la obligación y como legado de la reforma del 2008, la ley (artículo 31, LTAIPDF) aclara que: “Los partidos, asociaciones y agrupaciones políticas son sujetos públicos obligados a la transparencia y el acceso a la información en los términos de esta Ley y el Código Electoral del Distrito Federal.” Es así que los partidos nacionales y locales y agrupaciones locales deben cumplir con la LTAIPDF y el CEDF porque la democracia electoral en el D.F. tiene como fin “fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas entre representantes y ciudadanos” (artículo 5, fracción IV, CEDF). Tanto el código como la ley establecen, por su parte, obligaciones concretas.

El CEDF, también reformado en el 2008, considera un capítulo amplio sobre la transparencia. En él se desarrolla a fondo la información actualizada que deben contener las páginas de Internet, tanto de las agrupaciones locales, como de los partidos locales y nacionales. Obliga a los partidos a publicar así la información del total de erogaciones y presupuesto anuales, el tabulador de puestos y salarios, bienes muebles e inmuebles adquiridos y recursos presentados ante las autoridades electorales (artículo 26, fracción XXI, CEDF); así como los estatutos, los mecanismos de designación de los órganos de dirección, directorios, percepciones, entre otros (artículo 82, CEDF). A las agrupaciones políticas locales les obliga a lo mismo que a los partidos, y además, a publicar las impugnaciones presentadas ante las autoridades electorales (artículo 73, fracción XXII, inciso d, CEDF). Claro, no es suficiente con cumplir el requisito, además los partidos deben cumplir con que la información esté disponible de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas (artículo 82, CEDF).

El código ya obligaba a los partidos y agrupaciones a establecer mecanismos de acceso a la información, sin ser necesario que los solicitantes acreditaran el interés legítimo o las razones por las cuales solicitan información a la entidad, excepto cuando se trate de datos personales (artículo 83, CEDF). Y luego, se le adicionan criterios de

reserva de la información siguiendo la línea amplia y ambigua del CO-FIPE, incluyendo aquellas hipótesis cuando la divulgación de la información “ponga en riesgo la seguridad de los partidos”; las minutas, informes y demás documentos que deriven de “reuniones privadas”; o la que pueda “generar ventaja indebida en perjuicio de terceros o a otras asociaciones políticas” (artículo 85, CEDF). También se clasifica a la información como confidencial, aquella que tutela el derecho a la privacidad, intimidad, honor y dignidad (artículo 85, CEDF).

La inconformidad en el proceso y resolución de solicitudes de información se establece en el CEDF, el cual remite al solicitante al InfoDF, a través del recurso de revisión. El CEDF prevé los casos que, ante la falta de respuesta del partido político, que niegue la información o la entregue parcialmente, ameriten la inconformidad del solicitante; así como cuando se vulnere el derecho a la protección de datos personales, proceda este recurso de revisión (artículo 85, CEDF). Aunque remitir tales recursos al InfoDF es un asunto de procedimiento, ni la LTAIPDF ni el CEDF establecen la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones del instituto por parte de agrupaciones y partidos. En todo caso, la LTAIPDF asume que ante el incumplimiento en materia de transparencia y el AIP, el InfoDF “dará vista” al IEDF para que determine las “acciones procedentes” (artículo 31, CEDF).

El significado de dichas acciones se presume que amerita la única sanción en la materia, que es imputable a los partidos y agrupaciones políticas locales: la de “no publicar o negar la información pública prevista en este código” (artículo 173, fracción X, CEDF), lo cual constituye una “multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo vigente para el D.F.” (artículo 174, fracciones I y II, CEDF). Finalmente, establece que los partidos y agrupaciones deben promover y difundir entre su militancia “la cultura de transparencia y acceso a la información” (artículo 82, CEDF).

Entonces ¿qué tiene de novedoso el régimen de partidos y agrupaciones según la LTAIPDF?, en principio, muy poco. Igual que el código, la ley obliga a los sujetos a constituir y mantener sus archivos, a publicar información de oficio en Internet, permitir acceso a la información pública y a datos personales; a establecer procedimientos para

clasificar información y proteger los datos personales en su posesión; a capacitar al personal y cumplir con las resoluciones del InfoDF (artículo 12, LTAIPDF). Además, establece el principio de máxima publicidad (artículo 31, LTAIPDF) y algunas causales de reserva generales para todos los sujetos obligados (artículos 37 y 38 LTAIPDF).

Pero dado que las reformas de la LTAIPDF son posteriores a las del CEDF, el legislador no previó derogar otras disposiciones que pudieran entrar en conflicto con el régimen de la nueva ley. Esto creó un problema de implementación principalmente, pues los reformadores del código se basaron en la ley de transparencia ahora derogada.²⁶ Por ejemplo, en relación a los procedimientos el CEDF se aclara que el procedimiento de AIP y el relativo a la tutela de datos personales se realizarán “de conformidad con lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F.” que es el ordenamiento previo al 2008. Tal proceso queda sin efecto, ya que el InfoDF dejó de tener poderes sobre la tutela de los datos personales en la reforma a la LTAIPDF del 2008. Así, se tendrá que reformar el código para recoger lo que una ley centrada exclusivamente en la tutela y acceso a los datos personales establece desde su aprobación por la Asamblea Legislativa el 27 de agosto de 2008. Ante todo esto, ¿quién es la autoridad para administrar y verificar el cumplimiento del régimen de transparencia y AIP? Pues así como hay dos regímenes, hay dos autoridades. Para lo establecido en el CEDF, la competencia es del IEDF, y lo establecido en la LTAIPDF corresponde al InfoDF. Aunque, el código remite un sólo procedimiento al InfoDF, que es el de resolver los recursos de revisión.

Por si no fueran pocos los mandatos a los partidos políticos nacionales, locales y las agrupaciones locales, el IEDF emitió los Lineamientos para el Acceso a la Información Pública de las Asociaciones Políticas en el Distrito Federal (ACU-030-08, 23 de mayo de 2008) que establecen más criterios de procedimiento y aplicación. En teoría, aunque esto no sucedió en el 2008, pudiera darse el caso de que en uso de su autonomía, cada partido adoptara su propio reglamento de transparencia, para seguir enredando el enjambre que ya existe y confundir la perspectiva de las responsabilidades y la garantía del derecho.

Finalmente, cabe la pregunta ¿deberían estar igual de obligados a la transparencia los partidos que las agrupaciones locales?, en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante la SCJN, ésta resolvió en el 2008 que, al ser exclusivas de los partidos las prerrogativas y no aplicables a las agrupaciones, se invalida del CEDF el financiamiento público a agrupaciones que solían recibirlo.²⁷ Tanto para los sujetos obligados a la transparencia, como para las autoridades en la materia, en el 2008 no quedaba claro si las agrupaciones son sujetos de la ley, porque están impedidas para recibir financiamiento público.²⁸ Que la LTAIPDF contemple como sujetos aquellos que son “entes públicos y reciben financiamiento público” (artículo 4), es impreciso, pues no se puede afirmar si se trata de un enunciado normativo condicional, es decir, que sean entes públicos y únicamente aquellos que reciban financiamiento, o si el régimen les atañe por el simple hecho de ser entes de interés público.

En resumen, ha costado muy caro que la LFTAIPG no estableciera desde el principio, y en la lógica de obligar a todos los entes de interés público, a los partidos políticos como sujetos directos. Tanto que ahora el marco normativo cumple con la consigna de “duplica y dispersa las normas y confundirás”. Como veremos en la siguiente sección, este marco contribuye al riesgo de debilitar la implementación y desincentivar a los sujetos obligados.

OBSTÁCULOS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

P

ara Mauricio Merino, en la historia del régimen político mexicano no existe la costumbre de la participación social ni de la institucionalidad para cobijar la deliberación pública, la negociación transparente y la eficacia entre gobiernos, congresos, partidos y agrupaciones, es decir, “las instituciones se diseñaron para el gobierno de una sola persona, no de muchos celebrando acuerdos.”²⁹ Y esto también es cierto para la implementación de los regímenes de transparencia; de hecho, es el principal obstáculo para arribar a una implementación voluntaria y conciente de la norma.

Se trata de una cultura en la que la apertura provoca reacciones de temor ante los constantes ataques entre las mismas organizaciones políticas. Pero además de barreras culturales y de tipo

organizacional, las leyes de AIP pueden convertirse fácilmente en mandatos sin fondos para implementarlos. Las circunstancias de los partidos y agrupaciones políticas son diferentes y habría que partir de esto para encontrar la coincidencia entre su naturaleza y la transparencia. Por lo que toca a la Ley de Transparencia del D.F. con sus reformas del 2008 y al Código Electoral local, de inicio se pudo ver una muestra del obstáculo que representa su cumplimiento en un entorno como el que Merino menciona.

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

La disposición inicial de los partidos nacionales ante la entrada en vigor de régimen de transparencia en el D.F. fue positiva y se mostraron aptos para cumplirla. Muestra de ello es que durante los tres primeros meses, todos los partidos políticos ya contaban con oficinas de información dotadas de personal e infraestructura. Los comités de información que marca la ley quedaron instalados; si bien todos se preocuparon por colocar a sus altos mandos en ellos, pocos incluyeron con voz y voto al contralor o a los órganos internos de vigilancia para añadir un grado de imparcialidad. Desde el inicio se coordinaron con el IEDF y el InfoDF, recibieron capacitación básica y adoptaron el INFOMEX, que es el sistema electrónico de solicitudes por Internet encargado de unificar procedimientos y hacer eficiente el cumplimiento de las respuestas.

Pero también se encontraron obstáculos en el arranque de la ley. Aunque no todos coinciden, para algunos representantes de los partidos el régimen legal de transparencia es complejo, poco claro, con plazos y procedimientos que resultan difíciles de cumplir. Para otros, los assembleístas se extralimitaron con las obligaciones impuestas a los partidos. No obstante, algunos consideraron que la condición para que se cumpliera con la ley es continuar desarrollando la legislación en materia de datos personales y de archivos públicos para que sea complementaria. En términos prácticos, esto significa que el hecho de que la ley no sea clara y completa representa un inconveniente para cumplirla.

La mayoría de los partidos coincide en que, si bien es un régimen conveniente, les consume tiempo y argumentaron carecer de los recursos financieros suficientes para implementarlo. En algunos partidos,

causó molestia tener que contestar cuestionamientos “absurdos” de los solicitantes, que confunden la aplicación de la ley o preguntas acerca de temas de la materia federal y no de la local. Aunque esto es un problema que se espera reiterativo, tendrán que ser los mismos partidos los encargados de aclarar a la ciudadanía de los diferentes regímenes a los cuales tiene acceso. En general, los partidos perciben que los términos para contestar las solicitudes son cortos y que es necesario que todas las áreas del partido conozcan la ley para agilizar sus procesos. Pero entre estos problemas identificados al inicio de la implementación de la ley, ningún partido advirtió que serían obstáculos sus conflictos internos.

Hay asuntos en la vida interna de los partidos que han sido motivo para dejar de cumplir con los plazos de procesamiento y entrega de la información solicitada. Por ejemplo, el Partido Socialdemócrata (PSD), durante los meses de mayo y julio del 2008, ocupaba sus energías en desahogar un recurso de impugnación de su dirigencia ante el TRIFE y tuvo retrasos en los tiempos de respuesta. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), en los mismos meses, pasaba por una indefinición de la elección de su presidente nacional y también se retrasó. El resultado fue que ambos partidos no tuvieron capacidad para instalar sus oficinas de información a tiempo o de darle cauce a las solicitudes de información, porque sus autoridades internas carecían de la legitimidad suficiente para implementar las obligaciones marcadas por la ley. Así, es de esperarse que mientras los partidos no estén en condiciones de solucionar los problemas institucionales internos, acaben por arrastrar su obligación de garantizar el derecho fundamental a la información de las personas.

Ahora bien, ¿qué información tienen los partidos políticos? La información alrededor de sus actividades se puede agrupar en aquella sobre sus políticas, las plataformas y proyectos; la que documenta sus procesos de decisión, como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista de sus dirigentes y estructuras internas; la de los nombramientos y datos de sus integrantes, como los gastos en sueldos y viáticos o el domicilio personal de algún miembro; los contratos y personas físicas y morales que reciben financiamiento a través de los partidos, sus informes anuales de labores y la fiscalización del ejercicio presupuestal

de sus finanzas. Del análisis de las solicitudes que recibieron los primeros tres meses, la demanda de los solicitantes se centró en la información sobre la fiscalización. De hecho, los partidos nacionales han considerado que la gran utilidad de la LTAIPDF radicaba en conocer el ejercicio de las finanzas y las actividades de los partidos, puesto que reciben recursos públicos.

Sin embargo, este régimen es la gran oportunidad para transparentar, además de las finanzas, todos los procesos de decisión e incluso el funcionamiento y orden de los partidos hacia el interior de sus estructuras. ¿A quién puede interesarle el funcionamiento interno de los partidos? A todos los que ejercen su voto. Conocer a un partido en su comportamiento organizacional interno, nos dice de su comportamiento hacia afuera: si las dirigencias se renuevan democráticamente, podemos confiar en que optarán por esa vía y seguirán los mismos códigos en ejercicio del poder público. Y para ello, faltaría saber si los partidos documentan o no sus procesos de toma de decisión. Por los datos iniciales en el 2008, sabemos que muy poco.

Los partidos, como otros sujetos obligados a nivel federal o estatal, repiten el mismo problema sistémico del AIP, que es declarar ampliamente la información como inexistente. Minutas, posturas oficiales del partido sobre ciertos temas centrales para el país, acuerdos y actas de reuniones de sus órganos, son documentos ausentes, o por lo menos eso declaran. Esta información inexistente para algunos partidos, para otros es pública y da muestra de su disposición a la apertura; pero en estos casos, hay el peligro de optar por reservarla cuando da cuenta de procesos que los dirigentes buscan resguardar.

Esta falta da pie a identificar que un reto importante es la institucionalización interna de los partidos y sus procesos de toma de decisiones. Y si en el pasado no había razón para documentar las decisiones porque los ciudadanos no se interesaban en ellas, ahora éste es un elemento clave para la vida política y para superar el déficit de credibilidad que rodea a los partidos. Así que en cuanto a información, el diablo está en el detalle, y se esconde tras la reserva y la inexistencia.

Sin ir más lejos, el gran hueco está en la propia ley, que deja abierta la puerta a la arbitrariedad de reservar información sobre procesos de tomas de decisión de los partidos, como la usada o producida dentro de “reuniones privadas”. ¿Quién define qué reuniones son o no privadas?, ¿cuál es la razón de existir estas reuniones?, ¿es reservada la deliberación o el proceso y motivo de su realización también? Nada de malo habría en rendir explicaciones sobre la necesidad de tratar ciertos temas fuera del foco público, siempre que se diga lo que se tratará, sus actores y se argumenten las razones por las cuales se reservan los acuerdos o actas derivadas de este tipo de sesiones. En todo caso, se tendría que dar una explicación de cómo hacer pública una reunión puede dañar a un bien máximo que el interés público. Pero el CEDF, tal y como lo establece su artículo 85, fracción I, inciso g, exige incluso al partido de la responsabilidad de dar explicaciones al respecto. Y como no hay una definición jurídica clara y legítima para estas reuniones, hasta se dio el caso de que un partido en las primeras solicitudes de información que recibió, recurrió al Diccionario de la Real Academia Española para acuñar una definición de “reuniones privadas”, que le sirvió de paso para reservar las reuniones de su Comité de Transparencia y los documentos derivados de éstas.

Las carencias de la vida interna de los partidos también se reflejan en solicitudes que preguntan sobre la antigüedad de los militantes, sus *currícula* y hasta el padrón de militantes del partido. Es evidente que hay partidos con serios problemas de comunicación y legitimidad interna, que por años han alimentado las dudas sobre sus procesos de renovación de las dirigencias y de la legalidad de la elección de sus candidatos. La manera en que sus miembros pueden manifestar inconformidad, y pasa en todas las burocracias con estructuras que concentran el poder en las cúpulas, es a través de solicitudes hacia los mismos partidos. Parece que los partidos están concientes del fenómeno y en la entrada en vigor del régimen de transparencia aseguraron, que el principal beneficio a corto plazo será el impulso para administrarse y ordenarse internamente mejor, actualizar su información y sobre todo, el fomento de una cultura de honestidad y confianza mutua entre sus miembros.

Un tema polémico es el de los padrones de militantes, porque las leyes son contradictorias sobre hacerlos públicos o no. El CEDF lo considera clasificado, el reglamento del IFE obliga a hacerlo público, el Estatuto de Gobierno del D.F. lo considera clasificado, el TRIFE público. El argumento de negativa de parte del primer partido al que se le solicitó fue que se trata de datos resguardados por la obligación de “salvaguardar la información acerca de sus militantes”. Pero la controversia reside en que si de hecho el simple nombre y entidad federativa del militante es un dato personal que describe parte de la vida privada de las personas o es posible desagregarlo y causar un daño a la persona. Detrás de este tema se avecinan otros más, producto de los años de confidencialidad de la que han gozado los partidos.

Dicha costumbre se ha empezado a manifestar en temores hacia la apertura. Uno de los móviles de las acciones de negativa de información es el miedo declarado de los partidos a ser atacados por otros partidos o medios de comunicación, pues saben que la información puede ser manipulada para generar una mala opinión pública sobre la institución o sus figuras. Aunque admiten que el temor no debe existir, porque se trata de un mandato legal a transparentar; hay opiniones que incluso ponen en la mesa la necesidad de regular el uso de la información en tiempos de apertura, argumentando que a su obligación de transparentar le debe corresponder una responsabilidad de informar, lo cual es coherente con lo que otros sujetos obligados a las leyes legítimamente han pedido en diferentes momentos. Lo cierto es que más que regular el uso de la información, hace falta un nuevo pacto político entre las fuerzas para generar cultura y prácticas éticas del manejo de la información.

El Talón de Aquiles de la implementación del AIP será, sin lugar a dudas, seguir los procedimientos institucionales que marcan las leyes y aplicarlos con o sin la voluntad de las cúpulas. El déficit de institucionalidad es evidente cuando la mayoría de los partidos aseguraron, al inicio de la implementación, que el cumplimiento cabal depende de la voluntad política de los líderes y de que los altos mandos se comprometan.

Otro problema para la eficacia del AIP es que los procedimientos de clasificación de la información pasen necesariamente por la autorización de las cúpulas. Aunque esto no sucede en todos los partidos, se dan casos en que el Comité Directivo, o los integrantes de la Junta o incluso el titular de la Contraloría con “autorización a nivel nacional”, abren o reservan información, especialmente cuando ésta se considera sensible para el partido. Más aún, es urgente corregir la reserva de información porque además de ser unidireccional, carece de razones jurídicas. Como he dicho, parte de la transparencia es que se empuje a los partidos a dar explicaciones, principalmente en las decisiones de reservar información.

Las negativas a solicitudes en el 2008 fueron precariamente fundadas, es decir, apenas si aluden a las leyes y a los artículos específicos que establecen las hipótesis de reserva, pero ninguna negativa se motivó. La motivación en derecho no es otra cosa que dar explicaciones lógicas y razonadas conforme a las leyes de por qué cierta información no puede llegar a ser conocida públicamente y sus consecuencias. Se trata de una obligación básica. Este proceso se debe llevar a cabo dentro de los Comités de Información, que al momento de reservar, deben argumentar ampliamente su decisión. Ésta es una de las funciones más importantes de los comités y su razón de existir, por lo que además resulta obsoleto no hacer públicas sus actas y decisiones.

Un último reto es transparentar el tráfico de influencias entre gobierno y partidos. La reforma al Reglamento de Transparencia del IFE pone un especial énfasis en transparentar los recursos que se destinan a personas físicas y morales que dan servicios al partido. Y es que no solamente se trata de asesores contratados o profesionistas por honorarios, la medida se destina a conocer quiénes son los militantes considerados como miembros activos del partido que además se desempeñan como funcionarios públicos y los montos destinados a ellos. A través de la ley del D.F. esta información se consideró, por algunos partidos, como confidencial y no es posible entregarla al solicitante porque se requiere “el consentimiento” del titular para su divulgación, y aunque es el propio partido quien debe acudir a solicitarlo, es casi seguro que los titulares no lo autoricen.

Lo mismo sucede con la información de los donantes del partido; en este caso se llegó a argumentar que debe guardarse confidencialidad sobre las preferencias que los simpatizantes manifiestan a través de sus donativos, apoyo e interés por “garantizar el éxito y superación de las actividades, ideales y objetivos del Partido”. Nuevamente, un reto importante será homologar los criterios de clasificación en las normas de AIP que aplican para los partidos nacionales y cuando se registren, a los locales, y hacerlo bajo parámetros que determinen, ya sea su apertura o su reserva, conforme a argumentos jurídicos.

AGRUPACIONES POLÍTICAS LOCALES

Las agrupaciones políticas del D.F. no gozan de prerrogativas constitucionales ni legales que les permitan ejercer recursos públicos. Aunque en la práctica las agrupaciones suelen aliarse a algunos partidos políticos y beneficiarse de sus recursos, no queda claro si estos deberán transparentarlos directa o indirectamente. Mientras tanto, es indudable que sus obligaciones de transparencia y AIP son las mismas que las de los partidos.

Las agrupaciones locales entraron al régimen de transparencia con buena actitud y conscientes de que es benéfico, pero un marcado pesimismo se escudó tras la pregunta de ¿por qué el régimen obliga por igual a partidos y agrupaciones en el D.F. si su naturaleza es adversa y sus prerrogativas desiguales? A grado tal, que la expectativa inicial que mostraron sobre el cumplimiento de las normas fue muy baja y, a pesar de algunas excepciones, hubo incredulidad en torno al posible cambio organizacional que el AIP y la transparencia pudieran desencadenar en las agrupaciones.

A tres meses de la entrada en vigor del régimen de transparencia, la minoría de las agrupaciones políticas del D.F. había instalado su oficina de información. Sin embargo, utilizaron las mismas estructuras que están destinadas a funciones ordinarias y ello ocasionó que el tema de transparentar les quitara tiempo y atención en otros asuntos. Además, la gran mayoría no tenía páginas de Internet para hacer pública la información que la ley establece ni contaba con los recursos financieros para construir una página. Si bien algunas agrupaciones pudieron instalar sus comités de información siguiendo el procedimiento de la ley,

hay una tendencia a que sean sus dirigentes quienes en la práctica actúen como filtros de la información. Cuando se trata de solicitudes que piden información sensible para la agrupación, el proceso se concentra en los miembros de mayor nivel jerárquico.

Y es que su cultura, al igual que la de los partidos políticos, se basa en las decisiones de los líderes y, para los efectos de la transparencia, también se mira en función de la voluntad política de las cúpulas. Con más razón, se espera que la orientación y capacitación de las instituciones supervisoras, como el InfoDF y el IEDF, lleven hasta las cúpulas la prioridad de cumplir con el régimen de transparencia y verifiquen su implementación.

Durante los primeros meses de entrada en vigor de la ley, las agrupaciones políticas locales no tenían una relación de coordinación estrecha con el InfoDF y el IEDF. Por lo menos en el arranque del régimen de transparencia, la comunicación fue lenta, la capacitación y orientación no se concretizó, y hubo serias razones para dudar de la idoneidad de llevar adelante los trabajos de implementación del AIP entre las agrupaciones.

El problema no es menor. La falta de recursos financieros de las agrupaciones locales para implementar una ley que sin duda requiere de ellos es el tema central. Si la LTAIPDF incluye como sujetos obligados a las agrupaciones, pero éstas no tienen prerrogativas de recibir financiamiento público, ¿estamos entonces ante un mandato sin fondos? Muchas agrupaciones han argumentado que deberían tener obligaciones diferentes a las de los partidos en la ley y que la “burocracia” que conlleva una solicitud es compleja y costosa: instalar una oficina de información, tener computadoras, página de Internet, tecnología para archivar documentos y atender solicitudes de información, responder a ellas, poner en marcha un comité, rendir informes a las autoridades, etc.

Según el CEDF, las agrupaciones políticas locales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática por medio del impulso de una vida cultural política sustentada en la tolerancia, el respeto a la legalidad y la creación de una opinión

pública mejor informada, al ser un medio para promover la educación cívica de los habitantes del D.F. (artículo 67, CEDF). En el sistema político del D.F. ésta es una función de interés público y ello es razón suficiente para actuar con transparencia. ¿Cómo logran sus objetivos?, ¿qué actividades y con quién celebran convenios?, ¿cómo ostentan ese interés público que el código les dio? Con el fin de sostenerse económicamente, las agrupaciones recaudan recursos de sus propios miembros y privados, o colaboran con partidos políticos. Para algunas, cumplir con sus obligaciones del AIP significa destinar todos sus recursos a ello.

Las agrupaciones deben ser sujetos obligados de la transparencia, pero por sentido común, no pueden estar obligados a lo imposible. Esta transparencia no debe venir esposada con el mayor incentivo para incumplirla y crear apatía y sentimiento de agravio, como lo es la falta de recursos. Así que el reto debe centrarse en hacer de la obligación algo real; esto sólo podría hacerse a través de la autoridad que registra y regula a las agrupaciones locales, es decir, el IEDF. Las acciones de informar y transparentar no están en juego, el cómo se hace es la cuestión. El esquema podría dejar a las agrupaciones como sujetos “indirectamente” obligados al AIP y la transparencia, con lo que se cumpliría un mandato de suma relevancia, sin crear problemas administrativos y de eficacia normativa.

CONCLUSIONES

El marco jurídico del AIP y la transparencia para los partidos y agrupaciones que fue diseñado por etapas en las leyes y códigos electorales, habla de eso; de etapas que se pasaron para subir a los sujetos políticos al tren del interés público, lo cual se manifiesta con información y transparencia en la democracia actual. Pero el marco jurídico no debe mostrar las capas de la transformación, porque entonces muestra lo desigual y heterogéneo de su terreno. Crea desconcierto, confusión, incoherencia sobre lo que es o no es reservado, así como duplicidad de funciones o empalme de facultades entre el InfoDF y el IEDF.

Mientras los sujetos obligados conozcan de antemano las reglas claras que deben seguir, se garantiza un paso hacia su cumplimiento. Es necesario uniformar los mandatos establecidos en la LTAIPDF y en el CEDF, tanto para los partidos nacionales como para aquellos de acción local, y definir un procedimiento indirecto de la transparencia en el caso de las agrupaciones locales a través del IEDF. Adicionalmente, la aprobación de la Ley de Protección de Datos Personales y la Ley de Archivos Públicos, implica que deben integrarse al marco normativo y corregir los vacíos e inconsistencias que se dejaron anteriormente en el CEDF.

Después vienen problemas más complejos y menos relacionados con el régimen de transparencia. ¿La eficacia normativa depende de los líderes y la voluntad política para cumplirla? Entonces, ¿veremos paralizado el AIP cada vez que los partidos políticos tengan problemas internos de liderazgo? Más bien la parálisis del cumplimiento de sus obligaciones es un reflejo de la parquedad de sus formas de organización y la falta de espacios de deliberación y participación interna para solventar sus problemas. En el rubro del AIP, esto lo hemos visto en la

reserva de las reuniones de los comités de información y en la falta de argumentación o motivación jurídica ante la negativa de información.

La razón de existir de los comités es precisamente deliberar y mostrar al solicitante que su petición fue motivo de debate en donde se ponderaron otros bienes jurídicos, como la planificación de sus estrategias políticas. Pero si las reuniones de estos comités se cierran al público y se reservan incluso al peticionario, se crea un daño injustificado y flagrante al derecho a la información. ¿Cómo sabemos entonces si efectivamente se llevó a cabo una reunión del comité de transparencia para resolver sobre la reserva de cierta información? Al ocultar estas reuniones, se abre una ventana de desconfianza, además de romperse con la estructura institucional de la clasificación y reserva de la información, donde son las cúpulas, y no un comité con mayor grado de imparcialidad y capaz de producir explicaciones, las que impongan su voluntad por encima de la garantía fundamental del AIP. Igualmente, no argumentar las negativas de información, a través de una aplicación de la hipótesis de la ley al caso real de una solicitud, es una afectación al marco legal.

Así que el compromiso de partidos y agrupaciones políticas no solamente debe ser con la transparencia y sus reglas, debe ser con el cumplimiento del estado de Derecho, con su propia construcción institucional que prevalecerá cuando los líderes actuales dejen el poder, y fundamentalmente, se comprometan con el pacto político hacia el rechazo a las decisiones extralegales y autoritarias.

Las esperanzas que los partidos nacionales y las agrupaciones locales han fincado en la transparencia y el AIP no son menores, pues para todos es claro que el régimen les retribuiría la confianza de la ciudadanía en sus instituciones políticas, además que generará un cambio en las prácticas de corrupción y malos manejos. Como fin teórico esto es solvente, pero como objetivo real del régimen de transparencia actual y dada la trayectoria institucional de los partidos y agrupaciones, es una ecuación inverosímil. AIP y transparencia pueden mejorar el ambiente interno y la percepción externa de los ciudadanos hacia las entidades, pero por sí solos nunca resolverán el problema. Abrir la puerta a la realidad actual no genera confianza, en todo caso confirma

la percepción generalizada de que el gremio político es corrupto y sólo lleva agua a su molino. Ordenar primero esa realidad, organizarla y profesionalizarse conforme a derecho, puede en todo caso derivar en un cambio positivo.

¿Qué podemos esperar entonces de este régimen para los partidos? Considero que los cambios serán lentos y deben empezar de adentro hacia afuera. Lo principal será crear certidumbre, confianza y un ambiente de honestidad al interior de las instituciones. Pero al mismo tiempo se suscitarán exigencias de información externas que motivarán al partido político a rendir cuentas, a dar explicaciones y a establecer, en el mejor de los casos, una nueva comunicación con la ciudadanía, lo cual rara vez ha sido recíproca. Lo cierto es que, en un sistema político donde existe AIP, el debate se equilibra con el paso del tiempo y el uso de la información, antes privilegiada, se pone en manos de todos. En el discurso se asume que aquel que no transparenta realmente es porque esconde información y quizás hasta actos de corrupción. La retórica utilizada antes de que mayores exigencias cayeran sobre los partidos y agrupaciones era difundir exclusivamente la información que a ellos les interesaba que los votantes y contrincantes conocieran. Esto en los tiempos actuales no se considera transparencia. En cambio, se trata de cumplir con reglas que ayuden a partidos y agrupaciones a ser actores responsables de sus acciones y gastos, en un contexto amplio de Estado de Derecho y no de intereses personalizados.

Aunque los partidos reconocen que para avanzar hacia la rendición de cuentas es indispensable que los miembros del partido conozcan las obligaciones impuestas por el régimen de transparencia, y que la ciudadanía demande información de ellos, las labores de auditoría externa, los contralores independientes y las autoridades electorales siguen jugando un papel central. Para el nuevo régimen, la transparencia y rendición de cuentas no solamente es de los partidos hacia su autoridad reguladora; el gran cambio es justamente que el ciudadano entra en el campo no como simple observador, sino como jugador activo. Y éste es el cambio cultural que deben encarnar los sujetos políticos. En ello, la profesionalización de los líderes y miembros de un partido será de gran ayuda, porque para cualquier cambio cultural, hay que regresar a su naturaleza y deber público. Si los valores de los

políticos profesionales se transforman, los primeros beneficiados serán los ciudadanos y la democracia nacional.

También hay una tarea clave en manos de las instituciones supervisoras de la aplicación del régimen de transparencia. Para los partidos y agrupaciones políticas en el D.F. la agenda del IEDF y el InfoDF contemplará ayudarlos a que sus procesos de solicitudes de información y transparencia proactiva sean más ágiles y rápidos. Empezando por organizar los archivos a través de sistemas de datos y de reglas de conservación de documentos.

Dentro de estas acciones están las de mejorar el sistema INFOMEX, que para los partidos es lento y con problemas de navegación. Pero más allá de la orientación, apoyo y capacitación, el reto de estas instituciones es construir su imagen de autoridad moral frente a los sujetos políticos obligados.

A juzgar por el primer año de la implementación de la transparencia en el D.F. a los partidos y agrupaciones no les queda claro qué hace diferente la labor del IEDF de la del InfoDF. Tienen claro que se sienten cómodos con el IEDF porque sus representantes son parte de él, pero el InfoDF es totalmente ajeno a su vida y estructuras.

La labor de coordinación es fundamental: ambos institutos tienen facultades para supervisarlos, monitorearlos, orientarlos y capacitarlos en la materia; ambos pueden investigar los actos de reserva injustificada de la información; pero sólo el InfoDF debe resolver los recursos interpuestos, y sólo el IEDF verifica el cumplimiento de la resolución del InfoDF. Aunque los partidos y agrupaciones saben que son diferentes autoridades para diferentes leyes (la LTAIPDF y el CEDF), sus obligaciones ante los institutos se traslapan y a veces se duplican.

Así, por ejemplo, en aras de corregir las prácticas de declaración de inexistencia de información, ¿cómo actuará el InfoDF y el IEDF?, ¿se podría esperar que verificarán las obligaciones y mandatos de los partidos para argumentar que la información debiera existir y empujar por la generación de contenidos? Si hay coordinación, el InfoDF podrá consultar al IEDF si esos documentos o los recursos no existieron

nunca o si hay manera de exigir que los registros se generen. Lo mismo en el caso de la información reservada. Ambos institutos, y más el InfoDF a través de sus resoluciones, tendrán que dar certidumbre jurídica en cuanto la definición de supuestos indeterminados en la LTAIPDF y el CEDF, como, por ejemplo, las reuniones secretas.

Lograr la transparencia no depende única y exclusivamente de los sujetos obligados y sus órganos supervisores. Las organizaciones de la sociedad civil ejercen una presión necesaria que no podrían hacer los órganos supervisores. El papel de ellas es vigilar el cumplimiento de la garantía del derecho de AIP, a través de la creación de indicadores y métricas que los entes del Estado pasan por alto.

Por ejemplo, identificar “vicios” (como la inexistencias o formas de burlar la ley) y “beneficios” (como la organización de archivos) que surgen en el proceso de de la implementación.³⁰ Incluso, podrían hacer un reconocimiento a las buenas y malas prácticas creando sistemas de competencia con parámetros ciudadanos. O también, aplicar estrategias para evaluar el desempeño de los partidos y agrupaciones, así como sus gastos, en función de objetivos constitucionales máximos.

Luego hay un montón de elementos que escapan a los órganos supervisores: puesto que falta transparencia, faltan datos para estudiar si los partidos realmente generan integración social como lo indican sus objetivos; cuál es su relación con el gobierno; qué valor le otorgan a las normas internas; su poderío electoral y el liderazgo que ejercen con relación a sus bases; es decir, toda la información que ayude a describir cómo es que los partidos y agrupaciones políticas “ganan apoyos políticos” y ejercen el poder.

Igualmente, el papel de la prensa es fundamental en la revelación de casos de corrupción o mal manejo de recursos; sin la participación de los medios de comunicación en la transparencia y AIP política, los casos de violación a las normas permanecen ocultos.

En suma, el régimen de AIP no lo es todo, la transparencia y la rendición de cuentas son un tema complejo que no admite respuestas únicas. Además, aunque las leyes de transparencia son un mecanismo

útil, su alcance con respecto a la calidad de la información que se hace pública es limitado. Por ejemplo, si se solicita información a los partidos sobre gastos de eventos recientes, no hay mecanismos en la ley de AIP para asegurar que las comprobaciones sean reales, y tampoco hay sanciones para quienes utilicen tanto documentos falsos, como facturas de actividades nunca realizadas.

Esta labor es propia del órgano electoral que además de fiscalizar, audita a partidos y agrupaciones con parámetros adecuados a las faltas comunes.³¹ Pero el régimen de AIP sí puede ser de ayuda, fundamentalmente para observar que las acciones de partidos y agrupaciones sean coherentes con sus objetivos y razón de existir, es decir reposicionar todo esto de cara al debate público.

REFERENCIAS Y NOTAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIETA CENICEROS, LORENZO**, “Las Prospectivas de la Relación de las Organizaciones Sindicales con el Estado Mexicano. El futuro del Corporativismo” en *Estudios Políticos*, Revista de Ciencia Política, Sexta Época, no. 26, 2001, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 171-202.
- ARRIETA CENICEROS, LORENZO**, “Viejas Prácticas Corporativas en un Nuevo Régimen Político (A Propósito del Pemexgate)”. Octava Época, no. 2, 2004, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 119-155.
- AUSTIN, REGINALD, TJERNSTRÖM** (Editores), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Suecia, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003.
- AZIZ NASSIF, ALBERTO**, *La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas*, México, Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2007.
- BURT, ELEANOR Y TAYLOR, JOHN**, *Managing Freedom of Information in Scottish Public Bodies: Administrative Imperatives and Political Settings*, Reino Unido, vol. 4, Issue 1, Scottish Information Commissioner, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO Y MURAYAMA, CIRO**, *Elecciones, dinero y corrupción*, México, Cal y Arena, 2006.
- COSSIO, JOSÉ RAMÓN**, “El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El poder judicial de la federación y los medios de comunicación. Sentencias (1836-2001)*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 112.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS**, *Derecho constitucional electoral*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- ETZIONI-HALEVY, EVA**, “Exchanging material benefits for political support: a comparative analysis” en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, LeVine, Victor T; (editors). *Political corruption*, EEUU, Transaction Publishers, 1999, pp. 287-304.

- FRIEDRICH, CARL J.**, “Corruption concepts in historical perspectiva” en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, LeVine, Victor T; (editors). pp. 15-24.
- GILL, JULIET Y HUGHES, SALLIE**, *Bureaucratic Compliance with Mexico’s New Access to Information Law*, Critical Studies in Media Communication, vol. 22, no. 2, Rutledge, 2005, pp. 121-137.
- GIMÉNEZ-CACHO, LUIS E., Y WOLDENBERG, JOSÉ**, “Los Estatutos Sindicales”, en González Casanova, Pablo, León, Samuel, y Marván, Ignacio, *El Obrero Mexicano. Organización y Sindicalismo*, tomo 3, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985, pp. 210-267.
- GOLVER, MARK, ET.AL.**, *Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom*, Reino Unido, International Education Foundation, The Constitution Unit Department of Political Science, School of Public Policy, University College London, 2006.
- HUNTINGTON, SAMUEL P.**, “Modernization and corruption”, en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, LeVine, Victor T; (editors). *Political corruption*, EEUU, Transaction Publishers, 1999, pp. 377-388.
- KING, GARY, KEOHANE, ROBERT O. Y VERBA, SIDNEY**, *Designing social inquiry. Scientific intererente in qualitative research*, EE.UU., Princeton University Press, 1994.
- MICHAEL KOSS, PARTY GOALS**, *Institutional Veto Points and the Disclosure on Political Corruption. The Evolution of the German Party Funding Regime*, Berlin Graduate School of Social Sciences, 2007.
- MUÑOZ ARMENTA, ALDO**, *El Sindicalismo Mexicano Frente a la Reforma del Estado. El Impacto de la Descentralización Educativa y el Cambio Político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*, México, Universidad Iberoamericana, 2005.
- LEYS, COLIN**, “What is the problem about corruption”, en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, LeVine, Victor T; (editors). *Political corruption*, EEUU, Transaction Publishers, 1999, pp. 51-66.
- MENDEL, TOBY**, *Freedom of Information. A Comparative Legal Survey*, UNESCO, 2008.
- MOODIE, GRAEME C.**, “On political scandals and corruption” en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, LeVine, Victor T; (editors) *Political corruption*, EEUU, Transaction Publishers, 1999, pp. 873-886.
- RENDÓN CORONA, ARMANDO**, “Alternancia en el Gobierno y Continuidad del Régimen Sindical”, en *Estudios Políticos*, Revista de Ciencia Política, Sexta Época, no. 28, 2001, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 71-104.
- REVELES VÁZQUEZ, FRANCISCO**, *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika-UNAM, 2008.
- ROBERTSON, K.G.**, *Secrecy and Open Government. Why Governments Want You to Know*, Reino Unido, Macmillan Press, 1999.

- SCOTT, JAMES C.**, “Corruption, machine politics and political change”, en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, LeVine, Victor T., (editors) *Political corruption*, EE.UU., Transaction Publishers, 1999, pp. 275-286.
- SHAPIRO, H.R.**, *The bureaucratic state. Bureaucracy and the declined of democracy in America*, EEUU, Samizdat Press, 1975.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL**, *Informe global de la corrupción*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004.
- VARGAS GUZMÁN, REYNA Y AGUILAR GARCÍA, JAVIER**, “El Sindicalismo Cetemista durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)”, en *Estudios Políticos*, Revista de Ciencia Política, Sexta Época, No. 30, 2002, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 185-212.
- WENGRAF, TOM**, *Quality research interviewing. Biographic narrative and semi-structure methods*, R.U., Sage Publications, 2001.

ENTREVISTAS

- AZIZ NASSIF, ALBERTO**, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, en entrevista personal realizada el 13 de agosto de 2008.
- BARELA, FÉLIX**, Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, Instituto Electoral del Distrito Federal, en entrevista personal realizada el 8 de agosto de 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, en entrevista personal realizada el 30 de julio de 2008.
- CRUZ AMAYA, FÉLIX**, Encargado del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, IEDF, el 21 de julio de 2008.
- MONDRAGÓN CENTENO, DAVID**, Dirección de Evaluación y Estudios, INFODF, en entrevista personal realizada el 10 de julio de 2008.
- RAMIREZ, DARIO**, Coordinador de Proyectos Artículo 19 México, en entrevista personal realizada el 26 de agosto de 2008.
- SANTIAGO LÓPEZ, Gabriel**, Encargado de la Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo, INFODF, en entrevista personal el 10 de julio de 2008.
- VARGAS SOLANOS, NÉSTOR**, Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal, en entrevista personal el 13 de julio de 2008.

ABREVIATURAS

- AIP**. Acceso a la Información Pública.
- CEDF**. Código Electoral del Distrito Federal.
- CPEUM**. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DOF**. Diario Oficial de la Federación.
- GODF**. Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- IEDF**. Instituto Electoral del Distrito Federal.

IFE. Instituto Federal Electoral.
InfoDF. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
INFOMEX. Sistema Electrónico de Solicitudes de Información.
LFTAIPG. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
LTAIPDF. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
OIP. Oficina de Información Pública.
PAN. Partido Acción Nacional.
PRD. Partido de la Revolución Democrática.
PRI. Partido Revolucionario Institucional.
PSD. Partido Socialdemócrata.
PVEM. Partido Verde Ecologista de México.
TRIFE. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

NOTAS

1. Para elaborar este ensayo se aplicaron diversas técnicas de investigación, tales como entrevistas semi-estructuradas que permitieron mejorar el entendimiento de la realidad, recolectando datos objetivos y subjetivos de los entrevistados, con la advertencia de que el entrevistador carga consigo información, desinformación, prejuicios y conocimiento sobre la materia en cuestión, al aplicar las entrevistas. El universo de entrevistados estuvo conformado por funcionarios del IEDF directamente relacionados con emitir y aplicar el régimen de AIP; funcionarios relacionadas con las funciones de normatividad y evaluación en el INFODF; expertos académicos en la materia de transparencia electoral y organizaciones de la sociedad civil enfocadas al tema. Asimismo, se aplicaron entrevistas al padrón de partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas locales del INFO-DF hasta agosto del 2008. De los 8 partidos políticos, el 75% (6) respondieron a la encuesta: PRD, PVEM, Convergencia, Nueva Alianza, PT y PSD, a quienes se agradece su disposición, faltando el PRI y el PAN. De las 14 agrupaciones, el nivel de respuesta fue de 36% (5) respondieron amablemente a este ejercicio: Mujeres Insurgentes, Unión Nacional Interdisciplinaria de Ciudadanos en el Distrito Federal, Por la Tercera Vía, Tiempo Democrático, Parnaso Distrito Federal, faltando las siguientes 9: Movimiento Civil 21, México Joven, Avance Ciudadano,

Fuerza Popular Línea de Masas, Agrupación Cívica Democrática, Movimiento Social Democrático, México Avanza, Red Autogestionaria, Ciudadanos Activos del Distrito Federal. Igualmente, se realizó un análisis de contenido de solicitudes de información y respuestas realizadas a través del sistema INFOMEX a partidos políticos.

2. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p.151.
3. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, 2000, Editorial Porrúa, México, p. 125.
4. Catalogados como sujetos obligados “directos” en el documento “La reforma al artículo sexto constitucional y las leyes de acceso a la información en la república”, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Campeche, 12 de julio de 2007.
5. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p.19.
6. En términos de Richard Katz, se le conoce como *partidos cartel*, en Reveles Vázquez, Francisco, *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika-UNAM, 2008, p. 179.
7. Friedrich, Carl J. “Corruption concepts in historical perspective” en Heidenheimer, Arnold J. et al. (Editores) *Political corruption*, EEUU, Transaction Publishers, 1999, p. 15.
8. Cassinelli, C.W., “El interés público en el contexto de la ética”, en Friedrich, Carl J., *El interés público*, Editorial Roble, México, 1967, p. 65.
9. Este argumento ha sido en numerosas ocasiones referido por el IFE, por ejemplo en *Documento de Acuerdo del Consejo General del IFE sobre la fiscalización*, 10 de noviembre de 2005.
10. Jacqueline Peschard en Aziz Nassif, Alberto, *La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas*, Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2007. p. 24.
11. Sobre prácticas de intercambio material por apoyo político ver: Etzioni-Halevy, Eva, “Exchanging material benefits for political

- support: a comparative analysis” en Heidenheimer, Arnold J. et al. (editors) *Political corruption*, EEUU, Transaction Publishers, 1999, p. 288.
12. Reveles Vázquez, Francisco, *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika-UNAM, 2008, p. 18.
 13. Pande, Rohini, *Understanding Political Corruption in Low Income Countries*, John F. Kennedy School of Government–Harvard University, RWP07-020, abril 2007.
 14. Hasta antes de los años 90 la legislación electoral no incluía mecanismos de rendición de cuentas para los partidos políticos. Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción*, México, Cal y Arena, 2006, p. 32.
 15. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p.19. También en Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
 16. Cossío, José Ramón, “El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El poder judicial de la federación y los medios de comunicación. Sentencias (1836-2001)*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 112.
 17. Partidos políticos. El manejo de sus recursos públicos y privados se rige por el principio de transparencia. Tesis P/J 149/2005. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, noviembre de 2005, p. 154.
 18. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, SUP-JDC-021/2002 y su acumulado SUP-JDC-028-2004.
 19. Revista Judicial Electoral, 2003, suplemento 6, pp. 17-19, Sala Superior, Tesis S3ELJ 58/2002.
 20. Sala Superior, Tesis S3EL 039/2005.
 21. Sala Superior, Tesis S3EL 041/2005.
 22. Sala Superior, Tesis S3EL 040/2005
 23. Sala Superior, Tesis S3EL 042/2005.

24. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 294.
25. La SCJN ha aclarado que el hecho de que el CEDF establezca las agrupaciones políticas locales, no transgrede el mandato contenido en el artículo 122 constitucional, dado que la ALDF se encuentra facultada tanto para dictar las normas que rijan las elecciones locales en el D.F. como para legislar en materia de participación ciudadana en los asuntos públicos de la entidad. Ver: SENTENCIA y voto de minoría relativos a la acción de inconstitucionalidad 5/99, promovida por Mariano Palacios Alcocer, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno, ambos del D.F.; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 1999 y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de abril de 1999. Así como: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acciones de Inconstitucionalidad Acumuladas 58/2008, 59/2008 y 60/2008.
26. En esta circunstancia se encuentra el procedimiento para resolver recursos de revisión, que en el Código Electoral queda vigente el transitorio décimo quinto donde se advierte: “En tanto no se modifique la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, para hacer de las Asociaciones Políticas Entes Públicos, los Recursos de Revisión y las obligaciones que en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública tienen éstas, serán tramitadas y supervisadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal, aplicando en lo conducente las disposiciones contenidas en la Ley citada.” Ejemplo referido por Santiago López, Gabriel, encargado de la Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo, InfoDF, en entrevista personal el 10 de julio de 2008.
27. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acciones de Inconstitucionalidad Acumuladas 58/2008, 59/2008 y 60/2008.
28. En el 2008 el IEDF sostenía reuniones para discutir la sujeción de las agrupaciones políticas locales al régimen de la LTAIPDF y previó consultas a la SCJN para no caer en errores. Vargas Solanos, Néstor, Consejero, IEDF, en entrevista personal el 13 de julio de 2008.

29. Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 29.
30. Ramírez, Darío, Coordinador de Proyectos Artículo 19 México, en entrevista personal realizada el 26 de agosto de 2008.
31. En el 2008 el IEDF instaló un mecanismo para poder verificar que se hagan las actividades de que las facturas dan cuenta, por ejemplo, en el caso del pago de la edición de un libro, un representante del IEDF asiste a la entrega de los ejemplares de la editorial al partido. Cruz Amaya, Félix, encargado del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, IEDF, el 21 de julio de 2008.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
***Ensayo 6. Acceso a la Información y Transparencia Política en el
Distrito Federal***

Diciembre de 2008.

Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C. V.
General Victoriano Zepeda No. 22, Col. Observatorio, C.P. 11860, México, D.F.
El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 g y forros
en couché de 220 g.

Fuentes tipográficas: Arial, Century Old Style STD y Times New Roman.
Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.

