

TRANSPARENCIA Y PARTIDOS

Jaime Cárdenas*

SUMARIO: I. Introducción; II. El marco jurídico federal; III. El marco jurídico estatal, y IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneo importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el Derecho Constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución. En México no tendría sentido analizar el constitucionalismo del siglo XX si no lo hacemos en el contexto que entrañó el partido hegemónico, el presidencialismo, y un sistema electoral diseñado y controlado desde la Secretaría de Gobernación.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos de América y las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida —tal vez no de manera mecánica pero sí determinante— condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y disensiones de los factores reales de poder.

Si le damos alguna relevancia a las premisas anteriores, nos damos cuenta que las normas jurídicas formales no le dan a esos factores reales de poder la relevancia necesaria. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes. En México no existe una adecuada legislación sobre los partidos políticos —hay algunas débiles normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—. Sobre los medios de comunicación electrónica hay, como se sabe, una insuficiencia mayúscula, la vieja Ley de Radio y Televisión no responde a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de Derecho auténtico. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada en modo alguno, no existen además los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla. ¿Qué decir de los Estados Unidos o de las transnacionales?

En materia de transparencia y acceso a la información, encontramos también la ausencia de una adecuada regulación. A nivel federal, los factores reales de poder no son sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, son sujetos obligados los poderes formales, pero no los que tienen el poder efectivo y que determinan el funcionamiento de los poderes formales. Los partidos son, a nivel federal, ejemplo de lo que aquí se dice. En toda la ley hay un solo artículo que se refiere a ellos, y es sólo para señalar que los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales serán públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo, y que cualquier ciudadano podrá solicitar al

* Investigador titular "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).

Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas nacionales.

Lo anterior significa que los partidos y los demás factores reales de poder están, por lo menos en el ámbito federal, al margen de la transparencia y del acceso a la información de los ciudadanos, aunque ellos sean los que deciden por millones de personas sobre muchas cosas. ¿Podemos hablar de Estado de Derecho o de democracia en esas condiciones? El Estado de Derecho se entiende principalmente como una limitación al poder, ¿puede hablarse de limitación al poder sobre los factores reales de poder, cuando ni siquiera conocemos qué hacen y cómo deciden sobre nuestras vidas, libertad y bienes? Desde luego que no. La estructura formal del Estado de Derecho es sólo una máscara que esconde a los auténticos poderosos. La democracia que es el poder del *demos*, también resulta una falacia cuando quien decide no es el *demos* sino unos pocos que se encuentran más allá de las redes del Derecho.¹

Creo que por lo dicho, es necesario que, entre otras cosas, los factores reales de poder sean sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, comenzando por los partidos políticos, pues aunque éstos no sean órganos del Estado,² tienen funciones fundamentales reconocidas constitucionalmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son entidades de interés público, reciben cuantiosas sumas de recursos de los contribuyentes vía el financiamiento público y también vía el financiamiento privado, son indebidamente el único mecanismo de acceso al poder público,³ determinan la composición de instituciones clave del Estado —vía las Cámaras legislativas y el ejecutivo— como la Suprema Corte, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y desempe-

ñan papeles de articulación entre la sociedad y el poder más que evidentes.

Algunas leyes estatales de transparencia y acceso a la información contemplan a los partidos como sujetos obligados de la misma, pero a nivel estatal no se toman las decisiones políticas más importantes del país ni en sedes locales en donde los partidos administran los principales recursos económicos que reciben. Además esas leyes no obligan a transparentar, como obviamente tampoco hace la nacional, los informes anuales y de campaña al momento de su presentación ante la autoridad electoral, salvo el caso de algunas leyes como la de Tlaxcala, ni exigen que los procedimientos de revisión de esos informes sean públicos.

El Estado contemporáneo es un Estado de partidos,⁴ por lo que es absurdo que los actos, decisiones y vida interna de los partidos permanezcan en la obscuridad, y que los ciudadanos no tengan acceso a decisiones que terminarán afectando sus vidas, pues un partido no sólo decide sobre candidaturas y dirigencias, sino también sobre políticas públicas, estrategias legislativas, administrativas, judiciales, electorales. Las cúpulas de los partidos deciden sobre los derechos humanos de sus militantes y establecen relaciones de poder respecto de ellos. Como sabe todo el mundo, los partidos no son inocentes organizaciones de ciudadanos, son maquinarias electorales que coadyuvan a la formación y al ejercicio del poder. Sin la presencia de los partidos no se puede explicar ningún sistema constitucional y político contemporáneo.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental está en entredicho. Es una ley que pretende transparentar la vida pública pero que no alumbrá todos los espacios y rincones del poder, y los ámbitos de los partidos son los ámbitos del poder por antonomasia. Los secretos, sobre todo, cuando tienen relación con el poder son incompatibles con la democracia. Como señaló Kant en su opúsculo *La paz perpetua*: “las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” son injustas.⁵ Un régimen democrático debe garantizar que los asuntos públicos se ventilen, deliberen y asuman en público, y que los asuntos privados y personales, que no tengan ninguna relación con lo pú-

¹ Rivaya, Benjamín, “Anarquismo y Derecho”, en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, núm. 112, abril/junio de 2001, pp. 77-108.

² Virga, Pietro, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milán, Giuffrè Editore, 1948.

³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación en una reciente resolución impidió por razones formales la candidatura independiente de Jorge Castañeda. En resoluciones anteriores, aunque el Tribunal Electoral admitió que los partidos no tienen el monopolio de la representación, señaló que si la ley sólo contempla a los partidos para presentar candidaturas debe estar a lo por ella dispuesto. Ver la tesis S3EL 081/2002 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴ García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

⁵ Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 61 y 62.

Transparencia y partidos

blico se mantengan en la esfera privada. La democracia necesita la publicidad para permitir el control ciudadano de los asuntos y poderes públicos. Este control es posible sólo si dichos poderes actúan con la mayor transparencia.

Se requiere una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que abra a la transparencia a los factores reales de poder. La ley vigente debemos verla como un primer paso, de carácter insuficiente, hacia la creación de un sistema normativo de libertades, de acceso ciudadano a la información y de rendición de cuentas. Entre estas reformas debieran mencionarse: la autonomía constitucional del órgano encargado de garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información, la inclusión de los factores reales de poder como sujetos obligados, una regulación legal —sin delegación a reglamentos— de todos los poderes, órganos del Estado y sujetos obligados, la disminución de las reservas actualmente previstas, la inclusión de la prueba y demostración del daño de revelar la información como paso previo para que la autoridad se niegue a proporcionar información, la transparencia en los procedimientos, las deliberaciones de autoridad, la publicidad de cualquier reunión de cuerpos colegiados, de los procedimientos de responsabilidades administrativas aunque éstos no hayan causado estado, y la disminución de la información reservada por disposición de ley, etcétera. En materia de partidos, si se quiere lograr lo anterior y enfrentar la corrupción política se precisa abrirlos plenamente a la sociedad. Transparentar su vida administrativa y financiera, pero también sus decisiones, organización, procedimientos y dependencias e influencias hacia el aparato formal del Estado pero también al resto de los factores reales de poder.

II. EL MARCO JURÍDICO FEDERAL

Las normas federales que regulan la transparencia de la vida interna de los partidos políticos son escasas. El artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determina que los informes de los partidos —ordinarios y de campaña— se hacen públicos al finalizar el procedimiento de fiscalización respectivo y que los ciudadanos pueden solicitar la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas nacionales. Estas normas

se ven complementadas con el artículo 6 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y con los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 6 del Reglamento del Instituto Federal Electoral contempla que podrá clasificarse como información reservada la relativa a: los procedimientos de quejas que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas donde no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo; los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el título quinto, libro quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hasta en tanto no se dicte la resolución del Consejo; los informes de los partidos y de las agrupaciones políticas nacionales, así como la documentación que sirva de insumo para la elaboración de dictámenes, que se presenten a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas donde no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo; y los datos o puntos de las minutas o actas de las comisiones del Consejo General que estén dentro de los supuestos anteriores.

La aprobación del Reglamento arriba citado derivó de la delegación legislativa que el Congreso hizo en el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a favor de distintos poderes y órganos constitucionales autónomos. Esta delegación de facultades es inconstitucional porque viola el principio de reserva de Constitución y ley. Como se sabe, cualquier restricción al derecho de información debe estar prevista en la Constitución mexicana al tenor de lo dispuesto en el artículo primero de la norma fundamental y, cuando mucho, en una ley como señalan los artículos 13 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ni el Instituto Federal Electoral ni otro órgano del Estado pueden suplantar al constituyente o al legislador. Desde 1789, el principio de reserva de ley ha constituido una piedra fundamental del desarrollo constitucional democrático. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de ese año decía en su artículo cuarto que: “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos

mismos derechos. Estos límites sólo pueden estar determinados por la ley”. Siglo y medio después, la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo dice así, en su artículo 29, párrafo segundo: “En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley...”. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, al aludir a la libertad de expresión y derecho a la información sostiene en su ya citado artículo 13, párrafo segundo, que: “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley...”. El artículo 30 de la citada Convención indica: “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. De lo anterior queda claro que en materia de derecho a la información en materia electoral estamos en presencia de una violación formal a la restricción de un derecho fundamental, al ser en un reglamento y no en la ley en donde se establecieron de manera ilegítima taxativas a un derecho fundamental.⁶

Además, las restricciones del artículo 6 del Reglamento del Instituto Federal Electoral son excesivas y atentan contra las condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines con que tales restricciones pretenden alcanzarse. En cuanto a los objetivos legítimos que justifican las excepciones, la ley debe prever una lista completa de ellos a fin de que se pueda justificar la no revelación de información. Esta lista debe incluir únicamente los intereses que constituyen fundamento legítimo para denegar revelación de documentos y debe limitarse a cuestiones como la aplicación de la ley, la intimidad, la seguridad nacional, la confidencialidad comercial, etcétera. Las excepciones se deben establecer en forma restringida para evitar la

incorporación de material que no perjudique a los intereses legítimos. Deben basarse en el contenido y no en el documento. Para satisfacer esta norma, las excepciones, según corresponda, deben estar sujetas a una limitación temporal. Las negativas de acceso a la información deben satisfacer una prueba de daño sustancial. No es suficiente que la información quede comprendida en el ámbito de los objetivos legítimos enumerados por la ley, sino que es necesario demostrar que la divulgación de la información puede causar perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo. En algunos casos, la revelación puede ser beneficiosa y a la vez perjudicial para el objetivo. Por ejemplo, la revelación de corrupción en las fuerzas armadas puede al principio parecer que debilita la defensa nacional pero, en realidad, con el tiempo ayuda a eliminar la corrupción y a fortalecer las fuerzas armadas. Para que en esos casos la denegación de la revelación de información sea legítima, el efecto neto de la revelación debe implicar un perjuicio sustancial al objetivo.

Debe decirse también que, inclusive, si se puede demostrar que la revelación de la información causaría un perjuicio sustancial a un objetivo legítimo, debe difundirse la información si los beneficios de la divulgación son mayores que el perjuicio. Por ejemplo, ciertos tipos de información pueden tener carácter privado pero al mismo tiempo revelar un alto nivel de corrupción dentro del gobierno. En tales casos, el perjuicio al objetivo legítimo debe ponderarse contra el interés público de divulgar la información; en los casos en que éste sea mayor, la ley debe disponer la divulgación de la información.

Las restricciones del Reglamento del Instituto Federal Electoral son vagas y ambiguas y no se justifican dado que la revelación de la información calificada como reservada no amenaza con un perjuicio sustancial a los objetivos legítimos de una sociedad democrática; no se acredita que el perjuicio a ese objetivo sea mayor que el interés público en divulgar la información. La opacidad en los procedimientos de fiscalización sólo sirve como mecanismo de componenda y de presión. La mejor garantía de independencia y de imparcialidad que pueden tener los miembros de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral es la transparencia plena de sus actuaciones y de la información que conocen.

En los casos de corrupción política que ha conocido la autoridad electoral, principalmente los casos Pemex y Amigos de Fox, la autoridad electoral restrin-

⁶ En contra del Reglamento citado promoví juicio de amparo, el cual fue sobreseído por estimar las autoridades judiciales que se trata de una norma heteroaplicativa y que requería de un acto de aplicación concreto para causar agravio. En contra de las determinaciones del poder judicial federal mexicano acudí en queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver: Cárdenas, Jaime, “Una batalla judicial por el derecho a la información”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (editores), *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, UNAM, 2004, p. 31 y ss.

Transparencia y partidos

gió la transparencia.⁷ En el caso Amigos de Fox, la obsesión por limitar la información fue una de las notas distintivas. Lo que era un absurdo, pues se estaba en presencia de un asunto público, relacionado con partidos que son entidades de interés público, en donde se cuestionaba la elección del actual presidente de la República que posiblemente había violado normas de orden público, y en donde los particulares que intervinieron en el caso lo hicieron a sabiendas de que estaban introduciéndose en la arena pública y que salían de la esfera privada. No obstante las consideraciones públicas del asunto, se insistió al interior del Instituto Federal Electoral, por otras autoridades y por los presuntos afectados, en tratar el asunto —su investigación y procedimiento— en el más completo de los secretos.

El Ministerio Público Federal, a diferencia de la abierta colaboración que tuvo con el Instituto Federal Electoral en el caso PEMEX, incluyó la entrega de copias de la averiguación previa sin que concluyera la misma, para que el Instituto Federal Electoral pudiera llevar adelante el procedimiento; en el caso Amigos de Fox, la autoridad ministerial optó por el silencio, salvo una visita que permitió, casi al cierre de la investigación, que algunos miembros de la Comisión de Fiscalización consultaran la averiguación previa que se estaba tramitando. El resto del tiempo negó información incluso a los que habían denunciado conductas o puesto a conocimiento los hechos; conductas bastante extrañas cuando en quejas y procedimientos anteriores, la Procuraduría General de la República había proporcionado información al Instituto Federal Electoral sobre actuaciones y diligencias sin concluir, como fue el caso del expediente Q-CFRPAP 24/00 AM vs. PRI.

Los ciudadanos deben tener acceso pleno a los actos de los partidos y de los militantes de los mismos que tengan trascendencia pública. La clase política nacional, gobernantes y dirigentes de partidos harán hasta lo imposible por limitar la información pública o de interés público. Debemos siempre recordar que uno de los mecanismos más adecuados para fiscalizar a los partidos es la transparencia. Podría decir, dada mi experiencia en esta materia, que lo único que les importa es la no difusión de la información, pues las sanciones

económicas a los partidos, al fin y al cabo, se pagan de los recursos del financiamiento público, y no de la bolsa de los dirigentes y candidatos que violan normas en materia de financiamiento. El tema de la transparencia en los procedimientos e investigaciones siempre genera dudas de ponderación. Karina Ansolabehere, al analizar el caso de venta de armas de Argentina a Ecuador y Croacia, señala sobre esta ponderación que:

“Sin democracia, lo secreto no dejaría de ser tal, pero la visibilidad de lo oculto, en algunas ocasiones, erosiona a la democracia. A simple vista parece que estamos ante una encrucijada de muy difícil salida: si la democracia no contribuye a la visibilidad del accionar del gobierno, la falta de mecanismos de control adecuados contribuiría a generar nichos de beneficios que en el largo plazo tienen consecuencias en el bienestar colectivo. Pero si la democracia contribuye a la visibilidad corre el riesgo de perder legitimidad. Asumiendo que incluso las formas de gobierno más equilibradas y beneficiosas son imperfectas, la disyuntiva parece ser entre la verdad dolorosa o la ignorancia socialmente costosa. Entre la ignorancia y la verdad dolorosa, la elección está hecha, aunque la verdad tenga consecuencias desagradables”.⁸

Los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre todo la resolución contenida en el expediente SUP-JDC-041/2004 de 25 de junio de 2004,⁹ han abierto nuevos canales al derecho de acceso a la información en los partidos. Esta sentencia tomó, entre otras, las disposiciones siguientes:

1. Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones nacionales con motivo de procedimientos de fiscalización una vez concluidos.
2. Los sueldos mensuales o ingresos que tienen los presidentes o líderes nacionales de todos los partidos políticos, los sueldos mensuales de los miembros de los comités nacionales o de las comisiones directivas nacionales y las prestaciones que re-

⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los Asuntos Pemex y Amigos de Fox*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

⁸ Ansolabehere, Karina, “Lo ‘secreto’ de la democracia: venta de armas argentinas a Ecuador y Croacia”, en Salazar, Pedro (coordinador), *El poder de la transparencia. Seis derrotas de la opacidad*, UNAM e IFAL, 2005, p. 126.

⁹ Se dictó con motivo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por el reportero de *El Universal* Arturo Zárate Vite, con el propósito de conocer las retribuciones de los dirigentes de los comités ejecutivos nacionales de los partidos.

- ciben cada uno de los líderes debe ser información pública.
3. La información debe ser pública, pues permite fiscalizar los actos del gobierno a través del derecho a la información en virtud de que la democracia no debe verse simplemente como un mecanismo para elegir a los individuos encargados de realizar las tareas de gobierno, sino más importante aún, como un sistema de rendición de cuentas.
 4. Los partidos políticos deben estar incluidos en ese sistema de rendición de cuentas, en tanto que son entidades de interés público y, básicamente, asociaciones políticas de ciudadanos, que preponderantemente reciben financiamiento público, es decir, proveniente del pueblo y por consiguiente no es dable privar o coartar a los ciudadanos de ciertos derechos mínimos o básicos inherentes a su derecho público subjetivo fundamental de contar con cierto tipo de información acerca de los partidos políticos existentes, pues como se dijo anteriormente, esta información permite además una participación informada, responsable y, por tanto, libre en materia político-electoral. De esta rendición de cuentas no pueden sustraerse los partidos políticos nacionales en su calidad de entidades de interés público y por eso se facultó al Instituto Federal Electoral de amplios poderes de vigilancia sobre las actividades de tales instituciones.
 5. Todos los mecanismos de la democracia participativa serían completamente vacuos y hasta peligrosos si desde el propio Estado no se asegurara un efectivo acceso a la información que permitiera formar, a nivel de cada ciudadano, un juicio informado acerca de aquellas cuestiones sobre las que permanentemente se le solicite su opinión.
 6. La garantía de acceso a la información es la base para el ejercicio libre y responsable de otros derechos fundamentales. Si un ciudadano no recibe información oportuna, amplia, veraz, actualizada y completa, sobre los asuntos que le interesan, no podrá ejercer muchos derechos previstos en la Constitución mexicana, como el derecho a una participación libre y democrática en la sociedad en general y en particular en la vida del país.
 7. En esta sentencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hace suyos los principios de acceso al derecho a la información elaborados por organizaciones no gubernamentales como “artículo 19”. Estos principios son, como se sabe: el principio de máxima revelación, el principio de obligación de publicación, el principio de ámbito limitado de excepciones, el principio de gratuidad y mínima formalidad, el principio de facilidad de acceso, el principio de precedencia de la revelación de información y el principio de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública.
 8. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala —como lo habían hecho teóricos norteamericanos, por ejemplo Ely—¹⁰ que la circunstancia de que el ciudadano tenga una información básica relativa a los partidos políticos constituye, sin duda, un prerequisite para ejercer la libertad de asociación y de afiliación a los partidos. Esto es, la libertad de información es esencial para la democracia.
 9. En su conclusión, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que le asiste la razón al actor en cuanto alega que, siendo los partidos políticos entidades de interés público cuyos ingresos y egresos son conocidos, vigilados, auditados, sancionados y publicados en su determinación final por el Instituto Federal Electoral (IFE), no pueden quedar excluidos de transparentar al público en general la información que se les requiera sobre el origen y destino de sus recursos. Si bien es cierto que dichos institutos políticos no están mencionados explícitamente por el artículo 3, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (sujetos obligados), lo cierto es que la información básica sobre sus elementos organizativos y sobre el uso de sus recursos, como se evidencia en el caso concreto, obran en poder del Instituto Federal Electoral, y por eso en todo caso la autoridad responsable debió entregar los papeles de trabajo que conforme al artículo 19.4 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus infor-

¹⁰ Ely, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1980.

Transparencia y partidos

mes, generó para apoyar el dictamen respectivo. Por tanto, en cumplimiento de la Ley de Transparencia, su reglamento y de los principios que de ellos emanan, el Instituto Federal Electoral estuvo en posibilidad de atender la petición del accionante, ya que está prevista legalmente dentro de sus facultades hacerlo, máxime cuando ésta no es considerada información reservada ni confidencial.

La anterior resolución inauguró un precedente importante en el derecho de acceso a la información político-electoral. No obstante, no se puede cantar victoria, pues el derecho de acceso a la información pública de los partidos no es un tema resuelto. El Tribunal podría ir atrás en sus criterios, pues en otras resoluciones ha señalado que el Instituto Federal Electoral podía negar a un partido político el acceso a un expediente en sustanciación pese a que se haya presentado la queja administrativa, con el argumento de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio son parte de la información reservada y, por tanto, de circulación restringida.¹¹ Cabe decir que ese criterio se adoptó cuando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no reunía aún las condiciones de aplicabilidad, pues ni el IFE ni el Tribunal Electoral habían emitido la normatividad reglamentaria delegada prevista en el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.¹² También una reforma electoral res-

trictiva podría consolidar posiciones a favor de la opacidad o se podrían generar interpretaciones aún más limitativas en los tribunales, pues no puede perderse de vista que el marco jurídico nacional mantiene importantes espacios de reserva, tal como ocurre con supuestos relativos a la información que por disposición de la ley se considera secreta, confidencial o reservada (bancaria, fiscal, ministerial, cuenta pública, industrial, médica, etcétera) o que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 14 limita a los ciudadanos en tratándose de expedientes judiciales o de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada (fracciones IV, V y VI del artículo 14 de la ley).

En la resolución SUP-JDC-216/2004 de 10 de septiembre de 2004, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Arturo Zárate Vite, determinó que:

1. Se considera que es atribución del Instituto Federal Electoral hacer públicos los informes de los partidos y agrupaciones políticas nacionales sobre sus ingresos y egresos, en período ordinario o de campaña. Esa información incluye las auditorías y verificaciones a los partidos y agrupaciones políticas nacionales, entre otro tipo de información relativa al uso de recursos públicos que reciban los partidos, siempre y cuando se trate de información que no se encuentre en etapa de investigación y/o procedimiento.
2. Aunque los partidos no sean sujetos obligados frente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ello no

¹¹ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Justicia Constitucional Electoral y Garantismo Jurídico", en *Revista Cuestiones Constitucionales*, UNAM, México, núm. 13, julio-diciembre 2005, p. 182.

¹² Este criterio también se contuvo en la resolución de fecha 24 de septiembre de 2002 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con motivo del incidente de aclaración de sentencia respecto a la resolución contenida en la SUP-RAP 050/2001 promovido por Rito Padilla García. El Tribunal señaló: "... Sin embargo, en razón de que con posterioridad al 7 de mayo de este año, se publicó y entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental... y en atención a que sus artículos 14, fracción IV, y 20, fracción VI, disponen que se considera como información reservada, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado, y que los sujetos obligados de la protección de datos personales deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen su seguridad y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado, con el objeto de proceder a su cabal observancia, en la notificación por estrados de esta interlocutoria no se incluirá la totalidad del texto, sino únicamente un extracto de la misma, en la que no se

mencionarán los datos concretos de las personas físicas y morales y demás información relacionada con la investigación que efectúa el Instituto Federal Electoral en la queja promovida por el Partido Revolucionario Institucional contra la Coalición Alianza por el Cambio; lo anterior, en virtud de que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que aún se encuentra en trámite".

- obsta para que un sujeto directamente obligado, como lo es el Instituto Federal Electoral, asuma su responsabilidad, actúe como autoridad intermedia y requiera la información públicamente relevante que no obre en sus archivos
3. La información y documentación que haya sido parte de un procedimiento de fiscalización a partidos y agrupaciones políticas nacionales puede hacerse pública. Los partidos y agrupaciones políticas están obligadas a conservar dicha documentación hasta por cinco años, y el Instituto Federal Electoral podrá requerirla, aunque se trate de partidos y agrupaciones políticas que hayan perdido su registro como entidades de interés público.
 4. El que se haya impugnado una resolución definitiva de la autoridad electoral en materia de fiscalización no le da carácter reservado a esa información.
 5. Se cita a Bobbio¹³ y se dice que la publicidad de los actos de poder representa el verdadero y propio momento del cambio en la transformación del Estado moderno de Estado absoluto en Estado de Derecho;
 6. El titular de la información en materia electoral es el ciudadano que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos.
 7. Se establece que hay cierta información acerca de los partidos y sus afiliados que debe estar necesariamente restringida, ya que su conocimiento público podría afectar los derechos de tercero, como podría ocurrir con los datos personales de los afiliados o miembros del partido.
 8. El derecho de acceso a la información de los partidos debe armonizarse con el derecho de los partidos nacionales a no ser indebidamente molestados en su persona, propiedades o posesiones.
 9. No existe, según el Tribunal Electoral, un derecho irrestricto de los ciudadanos de acceder a toda la información de los partidos. Sólo tienen derecho de acceder a aquella que tenga relación con el uso de los recursos públicos y respecto a los procedimientos de fiscalización concluidos y con las limitaciones que establecen las leyes y los reglamentos
 10. La obligación de informar no es de los partidos sino de la autoridad electoral.
 11. En materia de fiscalización de la información de los partidos y agrupaciones políticas que puede ser

pública, se encontraría, a manera de ejemplo, la siguiente: la que tenga la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral que se les haya solicitado a los partidos respecto de sus ingresos y egresos, los recibos respecto a las aportaciones recibidas, los datos de los aportantes, los montos de las colectas, las aportaciones en especie, la relativa al autofinanciamiento, los informes sobre los ingresos, su empleo y aplicación, las aclaraciones o rectificaciones de los partidos a la autoridad electoral con motivo de los procedimientos de revisión o verificación, el registro de los ingresos y egresos y la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, el resultado de las auditorías y verificaciones, así como los correspondientes papeles de trabajo, etcétera.

En estas resoluciones el Magistrado Eloy Fuentes Cerda emitió voto particular por razones de procedimiento, pues según su criterio, el juicio para la protección de los derechos político-electorales no es la vía para hacer la reclamación, sino el juicio de amparo. En el caso de los partidos, éstos podrían optar por el recurso de apelación en materia electoral cuando estimaran sus derechos afectados por resoluciones de las autoridades electorales que resolvieran sobre asuntos vinculados a la transparencia electoral o de partidos.

Las resoluciones arriba citadas dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han marcado un hito importante en el derecho a la información en materia político-electoral. Sin embargo, considero que con ellas el derecho a la información político-electoral no está debidamente tutelado por las siguientes razones:

1. La visión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación invierte el carácter expansivo de los derechos y la característica de irradiación al resto del ordenamiento de los derechos fundamentales, pues sólo es público lo que la ley y los reglamentos determinan, cuando una postura consecuente con los derechos humanos debiera ser la contraria: todo es público a menos que la ley establezca una taxativa justificada.
2. Las sentencias del Tribunal Electoral hablan de limitaciones al derecho de la información cuando se trate de datos personales de los militantes. Me parece que se trata de una excepción al derecho de

¹³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 80.

Transparencia y partidos

- acceso a la información que no siempre está justificada. En una sociedad democrática, absolutamente todo lo relacionado con los partidos debiera ser público, sobre todo cuando estos reciben cuantioso financiamiento público y son las correas de transmisión de la representación política. La publicidad sobre quiénes son los militantes de un partido es información que puede auxiliar a los votantes en sus definiciones políticas, y de paso también puede servir a la autoridad electoral para verificar, por ejemplo, si los partidos mantienen los requisitos de afiliación para conservar el registro, evitar problemas de doble o triple afiliación, etcétera. En países como Argentina se tiene un debate sobre si los datos de los militantes pueden ser públicos.
3. En la resolución SUP-JDC-216/2004, el Tribunal Electoral construye lo público de los partidos a información de fiscalización dictaminada por la autoridad electoral. Es grave que otra información de los partidos no pueda ser pública y que el procedimiento de fiscalización no sea transparente cuando en esa etapa se generan las presiones sobre la autoridad electoral que pueden vulnerar su imparcialidad. Además, llama la atención el poco carácter crítico de las resoluciones del Tribunal Electoral con el Reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia, pues aunque el Tribunal Electoral no tenga, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas, bien pudo advertir la contradicción entre el artículo 6 del Reglamento con los artículos 13 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando estos últimos preceptos indican que la restricción al derecho a la información sólo puede provenir de la ley y estar justificada.
 4. Llama la atención que el Tribunal Electoral no realice una interpretación “desde” la Constitución para ampliar el número de sujetos obligados al derecho de acceso a la información, pues aunque la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contemple expresamente a los partidos políticos y no sean éstos autoridad, a la luz de las funciones que se les confiere por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habría argumentos sobrados para generar un razonamiento a fin de que los partidos sean las entidades más abiertas y transparentes del Estado mexicano.
 5. Es lamentable que sólo la información relativa a la fiscalización, una vez que ésta concluye, sea pública. En los partidos políticos hay otras decisiones fundamentales —designación de candidatos, de dirigentes, procedimientos de deliberación en su interior— que debieran ser públicos.
 6. También debiera ser pública la información relativa a las tarifas y contratos que los partidos celebran con los medios de comunicación electrónica, al momento que estos convenios se celebran, pues como se sabe, el 64% del gasto de los partidos se destina a la compra de tiempos en radio y televisión, y los medios de comunicación electrónica generan condiciones de trato comercial entre los partidos que son desiguales, lo que afecta la equidad en las contiendas. De nada sirve que esa información se dé a conocer una vez concluido el procedimiento de fiscalización, cuando ya transcurrieron las campañas, pues los ciudadanos ya no tienen elementos para advertir la inequidad.
 7. El Tribunal Electoral no desarrolló en su segunda sentencia dos aspectos fundamentales que enunció en la primera de ellas:
 - El papel del derecho de acceso a la información como prerequisite para el ejercicio de la democracia, y
 - La importancia del derecho a la información como pieza configuradora de la rendición de cuentas en donde ésta es uno de los elementos clave de la democracia. A todas luces, la segunda sentencia fue más restrictiva con el derecho de acceso a la información que la primera.

III. EL MARCO JURÍDICO ESTATAL

En el marco estatal encontramos muy diversas variantes de regulación. Existen distintas leyes que consideran a los partidos como sujetos obligados. Algunas de ellas son las siguientes: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y Yucatán. Otras leyes siguen el modelo federal y aunque los partidos políticos no sean en todos los casos sujetos obligados determinan que los informes anuales y de campaña que presenten los partidos ante la autoridad electoral, auditorías y verificaciones, son información pública, ejemplo de lo anterior son las leyes de Baja California, Coahuila, Colima, Durango,

Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Evidentemente, las leyes más avanzadas son las que determinan que los partidos son sujetos obligados y que además establecen que los informes anuales y de campaña, auditorías y verificaciones son también información pública. Es verdad que en buena técnica jurídica no sería necesario repetir cuando los partidos son sujetos obligados, que los informes anuales y de campaña, también deban serlo, porque un supuesto englobaría al segundo. Sin embargo, la inercia de la ley federal se ha impuesto y por esa razón algunas leyes locales contemplan a los partidos como sujetos obligados y al mismo tiempo obligan a la publicidad de los informes.

Leyes como la de Tlaxcala en su artículo 10, fracción XII, indica en contra de lo que al respecto prevé el modelo federal que: “Los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad electoral, tan pronto sean recibidos por ésta, los cuales sólo se proporcionarán a los ciudadanos mexicanos”. El artículo 32.20 de la ley de Morelos establece que son públicos:

“informes que los partidos políticos, organizaciones y asociaciones políticas entreguen a la autoridad electoral, que los difundirá en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de su recepción. Los informes detallarán el monto de las asignaciones públicas recibidas, criterios de asignación, formas y tiempos de ejecución, responsables de la recepción y ejecución; así como de las participaciones, donaciones y financiamiento privado que hayan recibido, en los mismos términos señalados para las asignaciones públicas. Las auditorías y verificaciones de que sean objeto los partidos y agrupaciones políticas, deberán difundirse una vez que hayan concluido los procedimientos de fiscalización.”

La ley de Tlaxcala es muy importante porque no condiciona la entrega de los informes a que haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo, en cambio la de Morelos condiciona esa información —al momento que concluye la fiscalización— sólo cuando es objeto de fiscalización y verificación. Estos dos ejemplos se colocan muy por delante de la legislación federal y de otros Estados, que obstaculizan hacer públicos los informes de los partidos cuando éstos se presentan ante la autoridad electoral y obligan a su difusión cuando concluye la fiscalización respectiva. En otros trabajos¹⁴ he

mencionado que el condicionar la entrega de los informes a la conclusión del procedimiento de fiscalización es una fuente de componendas entre la autoridad electoral y los partidos. Los partidos pueden en el esquema federal ir transformando los informes respectivos, de suerte que en las etapas finales de la fiscalización el informe que se revisa en nada coincide con el inicialmente presentado ante la autoridad electoral.

En muchos Estados la ley no permite solicitar directamente la información a los partidos sino a través de la autoridad electoral estatal, tal es el caso, por regla general, de aquellas leyes que no consideran a los partidos sujetos obligados. Cuando los partidos son sujetos obligados la regla es que éstos proporcionen directamente la información a los particulares. En algunos estados —Coahuila entre otros— la obligación es tanto de la autoridad electoral como de los partidos. Cuando los partidos son sujetos obligados deben publicar la información pública de oficio que establece la ley. En algunas leyes, por ejemplo, el artículo 33 de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se enumera información específica para los partidos que de oficio deben divulgar. Esa ley establece que:

“Es obligación de los partidos políticos, poner a disposición del público, difundir y actualizar, sin que medie ninguna solicitud al respecto, la siguiente información:

1. Estatutos, declaración de principios y documentos constitutivos que le den sustento legal al ejercicio de sus funciones públicas.
2. Estructura orgánica, nombramientos y funciones que realizan sus comités.
3. Directorio de dirigentes, miembros, o personal administrativo que perciba un ingreso, el tabulador correspondiente, sueldos, salarios y remuneraciones mensuales por puesto, viáticos, viajes, gastos de representación y fotografía actualizada.
4. Información contenida en los documentos que se produzcan en los procesos para suscribir contratos de todo tipo de actos privados relacionados con la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios, en los que se utilicen recursos del Estado.
5. Inventario de los bienes muebles e inmuebles que se adquieran o hayan adquirido con recursos que deriven del financiamiento público del Estado.
6. Información contenida en los documentos y expedientes relativos a todo tipo de auditorías concluidas y

¹⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM, 2004, pp. 33 y ss.

Transparencia y partidos

realizadas para evaluar el ejercicio presupuestal que les realice el órgano electoral competente en el Estado.

7. Información contenida en las minutas, acuerdos y actas de reuniones que se lleven a cabo para determinar cualquier aplicación del financiamiento público que reciban del Estado.

8. Información presupuestal detallada que contenga por lo menos datos acerca de los destinatarios, usos, montos, criterios de asignación, mecanismos de evaluación e informes sobre la aplicación del financiamiento público que reciban del Gobierno del Estado.

9. Información de los beneficiarios de los programas aplicados con motivo de su función cuando se trate de recursos del financiamiento público estatal.

10. Los informes que entreguen a la Autoridad Estatal Electoral, mismos que detallarán el monto de las asignaciones públicas recibidas, criterios de asignación, formas y tiempos de ejecución, responsables de la recepción y ejecución; así como de las participaciones, donaciones y financiamiento privado que hayan recibido, en los mismos términos señalados para las asignaciones públicas. Las auditorías y verificaciones de que sean objeto los partidos y agrupaciones políticas, deberán difundirse una vez que hayan concluido los procedimientos de fiscalización.

11. Contratos de prestación de servicios que establezcan con personas físicas o morales.

12. Contratos, convenios y condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales del personal que les presten servicios remunerados.”

Como puede apreciarse, la legislación de algunos Estados es mucho más avanzada que la federal porque contempla a los partidos como sujetos obligados, establece obligaciones para dar a conocer información pública de oficio, en ciertos casos obliga a que los informes anuales y de campaña se hagan públicos aunque no haya concluido el procedimiento de verificación respectivo. Éstas son algunas de las ventajas más destacables; sin embargo, muchos temas siguen aún pendientes en esta agenda. Enumero los siguientes:

1. Que los partidos en todas las leyes de transparencia y acceso a la información sean sujetos obligados.
2. Que los informes anuales y de campaña de los partidos se hagan públicos al momento de su presentación ante la autoridad electoral.
3. Que la información pública de oficio que deben difundir los partidos no se constriña a los elementos

financieros y presupuestales, sino que también implique información sobre la toma de decisiones políticas al interior de los partidos, procedimientos y resultados de sanción a militantes al interior de los partidos, procedimientos para la elección de dirigentes y candidatos, entre otros temas que debieran tratarse como información de oficio.

4. Que las actuaciones de la autoridad electoral —procedimientos de fiscalización a los partidos y agrupaciones políticas— sean públicos en todo momento y no al concluir los resultados.
5. Que en todos los casos y en todo momento, no sólo con los informes anuales y de campaña se hagan públicos, sino los donativos que reciben los partidos así como sus demás fuentes de financiamiento.
6. Que se establezcan sanciones a los partidos y dirigentes que no cumplan con las obligaciones de las leyes de transparencia y acceso a la información pública.
7. Que las decisiones de los partidos en esta materia puedan ser en todos los casos recurridas ante las instancias electorales por cualquier ciudadano y sin exigir interés jurídico alguno.
8. Que sea pública permanentemente la contratación que los partidos y candidatos realicen con los medios de comunicación electrónica.

IV. CONCLUSIONES

La transparencia y el acceso a la información pública sobre los partidos está por lograrse. Es verdad que en los últimos años hemos logrado avances significativos, sobre todo a nivel estatal en donde los partidos son sujetos obligados de la ley. Sin embargo, como bien lo señalan John Ackerman e Irma Sandoval, lo ideal sería que las leyes de transparencia y acceso a la información pública obligaran a la transparencia y al acceso a la información a todas las instituciones y personas que reciben dinero público. Como lo constatan estos autores, la mayoría de las leyes de acceso a la información en el mundo, ni siquiera cubren empresas estatales, paraestatales, fideicomisos, contratistas del gobierno, corporaciones empresariales, como sujetos obligados. La sección 32 de la Constitución de Sudáfrica de 1996 es una excepción, pues obliga a las empresas privadas y organizaciones no gubernamentales a transparentar e in-

formar a los ciudadanos.¹⁵ No obstante, estimo que el criterio no sólo debe ser el del dinero público para generar la obligación de transparencia. Este criterio debe ser también el poder e influencia que algunas entidades ejercen sobre el aparato del Estado, es el caso indudable de los factores reales de poder como los partidos. Éstos determinan el funcionamiento del Estado y por ello deben ser sujetos obligados.

En cuanto a la prohibición de publicidad de los procedimientos de fiscalización a los partidos en donde todas las leyes nacionales coinciden, habría que recordar que según Aulis Aarnio, el mandato de accesibilidad se refiere no sólo a la publicación de las medidas legales administrativas y judiciales, sino al acceso al procedimiento que precedió a la promulgación o dictado de esas medidas.¹⁶ La experiencia que hemos tenido en algunos casos de corrupción como en el Pemexgate o Amigos de Fox ilustra lo que se señala. Sin procedimientos públicos es muy fácil presionar y cooptar a la autoridad, además se favorece que asuntos fundamentales que transcurren durante el procedimiento y que pueden tener incidencia en el resultado queden sin conocerse ni dimensionarse debidamente. La publicidad en el procedimiento es, como dice Aarnio, una fuente del derecho. La publicidad en el procedimiento ilustra sobre motivos, razones, pruebas y variadas circunstancias que suelen ser decisivas en el resultado. Por ello, es grave que los procedimientos no se transparenten, sobre todo cuando se trata de asuntos públicos, servidores públicos y recursos públicos que no tendrían por qué ser reservados.

Las leyes de transparencia y acceso a la información pública también consideran reservada la información referente a las deliberaciones. La tendencia ha sido excluir a la ciudadanía de esa información en nombre de la eficiencia. No obstante, es bien sabido que “el secreto oficial abre el riesgo de disminuir la calidad de las deliberaciones, porque cierra la participación a los de adentro generando un efecto de ‘cámara de eco’ y una atmósfera hostil a la crítica en la cual sólo los proponen-

tes de una particular acción pública tengan voz”.¹⁷ La deliberación de los asuntos públicos es un elemento fundamental de una democracia avanzada, pues como dice Joshua Cohen, la democracia deliberativa implica un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales y provee condiciones favorables para la participación, asociación y la expresión.¹⁸ La democracia deliberativa demanda que la autorización para ejercer el poder sea la consecuencia de una permanente discusión, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garantizan la responsabilidad y la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder público, no sólo a través de las elecciones, aunque también de esa manera, sino con procedimientos amplios de publicidad de los asuntos públicos, supervisión al trabajo de las legislaturas y de otros poderes y órganos del Estado por parte de los ciudadanos. En el esquema de democracia deliberativa se advierte que la democracia no se limita únicamente al proceso de agregación política por el voto y las elecciones, sino que implica un proceso público de deliberación que disputa con el sistema político las prerrogativas de la decisión política.¹⁹ A través de esa disputa se pretende ampliar la práctica democrática.

¿De dónde nace el esquema deliberativo? En su versión contemporánea de la obra de Habermas, que elaboró el importantísimo concepto de esfera pública,²⁰ este ámbito es un lugar para la libre interacción de grupos, asociaciones y movimientos sociales: dicha esfera supone la posibilidad de una relación crítico-argumentativa con la política. Para que funcione la democracia deliberativa se requieren varias condiciones o presupuestos, éstos son:

- a) Los procesos de deliberación se realizan de forma argumentativa, o sea, a través del intercambio regulado de informaciones y razones entre pares que introducen y examinan propuestas críticamente;

¹⁵ Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E., “Leyes de Acceso a la información en el mundo”, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuaderno 7 de *Transparencia*, México, 2005, pp. 24 y 25.

¹⁶ Aarnio, Aulis, *The Rational as Reasonable*, Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, 1987, p.77.

¹⁷ Ellington, Thomas, “Opening Doors: The Role of Freedom-of-Information Laws in Protecting and Expanding Democracy”, paper presented at the 2004 Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Winnipeg, Manitoba, June 3-5.

¹⁸ Cohen, Joshua, “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio 2000, p. 29.

¹⁹ Avritzer, Leonardo, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio 2000, p. 86.

²⁰ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 363 y ss.

Transparencia y partidos

- b) Las deliberaciones son inclusivas y públicas, nadie en principio debe ser excluido, todos aquellos que posiblemente sean afectados por las decisiones tienen la misma oportunidad para entrar y tomar parte en ellas;
- c) Las deliberaciones están libres de cualquier coerción externa, los participantes son soberanos en la medida en que se encuentran vinculados a los presupuestos de la comunicación y a las reglas procedimentales de la argumentación;
- d) Las deliberaciones están libres de cualquier coerción interna capaz de afectar la igualdad de los participantes, cada uno de ellos tiene la misma oportunidad de ser oído, de introducir tópicos, de hacer contribuciones, de sugerir y criticar propuestas;
- e) Las deliberaciones objetivan, en general, un acuerdo racionalmente motivado y pueden ser, en principio, desarrolladas sin restricciones o retomadas en cualquier momento;
- f) Las deliberaciones políticas deben concluirse contrastando la decisión de la mayoría y ésta justifica el presupuesto de que la opinión falible de la mayoría puede ser considerada una base razonable para una práctica común hasta que la minoría convenga a la mayoría de lo contrario;
- g) Las deliberaciones políticas abarcan todos los asuntos posibles de regulación, en particular aquellas cuestiones relevantes, teniendo en cuenta el interés igual de todos, y
- h) Las deliberaciones políticas se extienden también a la interpretación de necesidades y la transformación de preferencias y enfoques prepolíticos.²¹ Como se sabe, en la argumentación moral y jurídica, estos presupuestos han sido considerados por autores como Robert Alexy²² que elaboran una teoría del discurso a partir de los presupuestos habermasianos.

En tanto que los métodos de la democracia deliberativa implican una superación de la democracia electoral, es que las leyes de transparencia y acceso a la información pública deben considerar la plena publicidad de los procedimientos y de las deliberaciones. Si esto no ocurre, nuestra incipiente democracia será sólo una

democracia electoral, pero no una democracia avanzada que se comprometa con procedimientos democráticos, abiertos, y que al mismo tiempo respete en serio a los derechos humanos.

Al igual que los procedimientos en los órganos electorales cuando fiscalizan a los partidos o deliberan sobre sus documentos básicos (estatutos, declaración de principios o programa de acción), los procedimientos y deliberaciones en los partidos políticos deben ser públicos, y no sólo las que tienen que ver con lo económico-financiero, sino con las decisiones. Una de las insuficiencias de la legislación vigente consiste en guiar como criterio de lo público la ruta del dinero público, a lo que en principio no tengo nada que objetar, pero la publicidad, la transparencia y el acceso a la información no sólo está vinculada al dinero público, sino a la misma democracia, a sus decisiones, a los poderes fácticos que utilizan las estructuras formales del Estado para conseguir sus objetivos. Es decir, otro de los criterios de la ley para determinar la frontera entre lo público, lo privado y lo íntimo²³ debería ser el del papel de los factores reales de poder o de cualquier otra instancia de poder político, económico o social, para determinar el funcionamiento del Estado. Es verdad que junto a los dos criterios anteriores, el del dinero público y el del impacto de los factores reales de poder en el Estado, el criterio fundamental para establecer cuándo lo público debe ser público reside en si las conductas de autoridades y de particulares afectan derechos de otras personas, tal como en su momento lo había enunciado Kant.

Existen ciertos actos de los partidos, vinculados a su divulgación, como los referentes a la entrega de sus informes anuales y de campaña de los partidos, que por otra parte, no representan ni con mucho la verdad histórica sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, porque se elaboran a partir de la “buena fe” de los institutos políticos, que constituyen una gran aberración desde el punto de vista del derecho a la información. En México, de manera incorrecta y para proteger a las elites de los partidos, se decidió que se difundieran hasta que terminara la revisión de la autoridad, hasta que se emitiera el dictamen y la resolución correspondiente, lo que se presta a cambios en el

²¹ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, pp. 382 y 383.

²² Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 185 y ss.

²³ Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, IFAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 6, México, 2005.

inter, componendas con la autoridad, y trampas de diversa índole para alterar datos, cifras, documentos y realizar ajustes contables y administrativos sobre la marcha. Lo correcto hubiese sido difundir esos informes al presentarse ante la autoridad, tal como lo determina la legislación de Tlaxcala.²⁴ El artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no estuvo por esta última solución. Debo señalar como anécdota que fui consultado por los redactores del gobierno que elaboraron la iniciativa del ejecutivo —el doctor Sergio López Ayllón y el licenciado Carlos Arce Macías—, les di mi punto de vista y acompañé una propuesta de redacción. Al parecer, los legisladores en la Cámara de Diputados, tal vez con la influencia del sector conservador del Instituto Federal Electoral, determinaron que la obligación de difundir tales informes debía ser hasta que concluyera la verificación de la autoridad y fuesen sancionados por ésta.

Un asunto que no se puede pasar por alto es el del financiamiento privado y las distintas formas de autofinanciamiento de los partidos. Los ciudadanos conocen sobre el financiamiento privado hasta que los informes de campaña y anuales son revisados por la autoridad, en el caso de los informes de campaña cuando ha transcurrido la jornada electoral. El resultado de esta circunstancia es que el ciudadano no conoce al momento de votar qué grupos económicos favorecieron a tal o cual partido y/o candidato. El objetivo de la publicidad de los donativos a partidos y candidatos es que el ciudadano conozca al momento de votar qué grupos económicos apoyan a determinados candidatos; sin ese elemento de conocimiento, su voto no puede considerarse como un voto informado y por tanto democrático. Por eso, la información sobre donativos y otras fuentes de financiamiento a partidos y candidatos debe ser permanente. Los partidos y candidatos deberían estar obligados a rendir un informe mensual, varios desde luego antes de la jornada electoral, para que el ciudadano sepa qué grupos económicos apoyan a cada candidato y partido. En México se conoce sobre estos donativos a posteriori y el ciu-

dadano carece de esos elementos para poder emitir su voto. Por otra parte, no existen argumentos democráticos para impedir esa difusión de manera concomitante a las campañas y precampañas, las razones que suelen darse para la negativa tienen por propósito beneficiar a la elite que dona y no a los ciudadanos. Los empresarios que aportan no quieren que se sepa a quién respaldan, porque lo hacen a distintos candidatos y partidos a la vez.

El financiamiento privado en nuestro país ha sido negativo,²⁵ ha comenzado a poner a la clase política a merced de la clase empresarial. Cuando un empresario participa donando en campañas y precampañas, no lo hace por razones altruistas, sino para cobrar los dividendos después, en forma de contratos, permisos, concesiones, leyes ad hoc, etcétera. Dos de los principales escándalos políticos de los últimos años tienen que ver con financiamiento privado: Amigos de Fox y los videoescándalos del PRD. Ante estos hechos muchos hemos estado exigiendo la derogación de cualquier financiamiento privado que desvincularía en parte a la clase política de la clase empresarial. Si esa propuesta no prospera, a lo que por lo menos debemos aspirar es a la plena y permanente transparencia de esos donativos y otras formas de financiamiento a los partidos, pues debe por cierto recordarse que el financiamiento privado es mucho más difícil de fiscalizar que los recursos públicos que reciben partidos y agrupaciones políticas, pues en este caso se multiplican las autoridades fiscalizadoras: el IFE, la Auditoría Superior de la Federación, las Contadurías Mayores de Hacienda, las contralorías internas, etcétera.

La contratación de los partidos con los medios de comunicación, sobre todo los electrónicos, debe ser totalmente pública en todo momento y no esperar hasta la revisión de los informes anuales y de campaña. Recientemente, por iniciativa de Televisa, se acordó con el Instituto Federal Electoral la transparencia en estas contrataciones en las campañas del proceso electoral de 2006. Sin embargo, no serán parte de esa transparencia los variados actos de precampaña a los que los mexicanos hemos estado sometidos en los últimos meses. Lo

²⁴ El Derecho Comparado no ofrece buenas lecciones al respecto. Nassmacher, Karl-Heinz, "Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político", en Carrillo, Manuel y otros (coordinadores), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, p. 264.

²⁵ Un punto de vista contrario se encuentra en Castillo Vera, Pilar del, "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en varios autores, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

Transparencia y partidos

criticable de la iniciativa de Televisa es que fue con el esquema de un convenio y no con una reforma electoral. La arrogancia de la televisora es tal que no se asume como gobernado, sino que de tú a tú negocia con la autoridad electoral información que debiera ser pública y no producto de una concesión graciosa de uno de los grupos de poder más importantes de México. Este hecho prueba la fuerza de los factores reales de poder que son capaces de imponer su voluntad cuando quieren y en las condiciones que desean a los órganos del Estado. Cabe recordar que las reformas electorales para el proceso electoral de 2006 y a las modificaciones a la ley de radio y televisión no se dieron por la oposición de los medios de comunicación electrónica. Ahora, ante la presión social intentan con este gesto demostrar su compromiso con la democracia y con el Estado de Derecho, cuando carecen totalmente de él.

La razón principal para la transparencia de las contrataciones en medios electrónicos reside en el precio que los partidos pagan en ellos. Aproximadamente el 64% del financiamiento público y privado de los partidos se destina a comprar tiempos en radio y televisión. Es más, la causa del costo de esos tiempos, en donde las televisoras y radiodifusoras reciben grandes beneficios económicos por ello. Por eso se ha intentado que:

1. La propaganda político electoral se realice con cargo a los tiempos gratuitos del Estado, o
2. Que la autoridad electoral realice las contrataciones y no los partidos políticos.

Sin embargo, las televisoras han impedido obstaculizando cualquiera de esas posibilidades. Ante ello, lo menos que se puede exigir es que exista transparencia permanente en las contrataciones para que los ciudadanos conozcan el destino de sus contribuciones en la lucha político electoral.

Finalmente, debe señalarse que ante la negativa de las autoridades electorales o de los partidos, cuando ello proceda para entregar información político electoral, deben siempre existir medios de impugnación para que el ciudadano, sin demostrar interés jurídico alguno, pueda recurrir ante los tribunales electorales la violación a su derecho a la información. Las dos sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aquí reseñadas, aun con las deficiencias comentadas, son un excelente punto de referencia y de partida para que los órganos jurisdiccionales electorales sean también garantes del derecho a la información que es una condición sine qua non para la democracia.

Ⓢ

