

III. LOS ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA EN LOS NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS INTRUSOS. HACIA UNA NUEVA FASE DE TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Luis Emilio GIMÉNEZ CACHO

SUMARIO: I. *Los informes de gastos, primera fórmula de transparencia.* II. *Una vuelta de tuerca, la reforma electoral de 2007.* III. *La experiencia de seis años.* IV. *Apuntes para un balance.* V. *La reforma de 2014, un nuevo ciclo.*

De unos años a la fecha los conceptos de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos han pasado a formar parte relevante del arsenal discursivo de dirigentes partidistas y legisladores. Se trata de un intento de dar respuesta a las dificultades que plantea a los partidos el severo juicio crítico de amplias franjas de la sociedad sobre su desempeño. Se ha considerado, no sin razón, que la imagen de partidos políticos abiertos, dispuestos a someter al escrutinio público su forma de organización, su funcionamiento interno y, sobre todo, el manejo de sus dineros, puede contribuir a mejorar el débil reconocimiento y prestigio social de que hoy gozan.

Desde el punto de vista legal, dar transparencia a la vida partidista consiste en equiparar –con ciertas salvedades– las obligaciones jurídicas de los partidos en materia de derecho a la información, con las que se han instrumentado para la administración pública y los poderes Legislativo y Judicial a partir de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) del 2002 y la reforma al artículo 6o. constitucional de 2007.

En última instancia, el reconocimiento legal de obligaciones de transparencia de los partidos es el corolario y complemento de la fórmula cons-

* Licenciado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador de asesores del Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral. Miembro fundador del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, asociación que presidió entre los años 2001 y 2008.

titucional que establece que los partidos políticos son entidades de interés público y no una simple asociación de particulares para participar en la vida pública y la contienda por el poder. Pero el reconocimiento de ese carácter de entes de interés público sujetos a reglas de acceso a su información tiene para los partidos importantes repercusiones que no les resultan fáciles de asimilar y que explican, en buena medida, que las prácticas de la transparencia hayan avanzado con dificultades en el medio partidista.

Al tratarse de instituciones que operan en los circuitos de la contienda por el poder y la influencia política, los partidos y sus integrantes viven permanentemente sujetos a un régimen competitivo extremo y diversificado. En primer término están condicionados por la competencia externa, con otros partidos y grupos de interés en la arena pública. Esta es, probablemente, la actividad determinante en la vida de los partidos convencionales. Pero el régimen competitivo se impone también en muchos aspectos de su funcionamiento interno. En su seno se desenvuelven y terminan por resolverse, de buena o mala manera, rivalidades por el control de las decisiones y los cargos partidistas. Una de las manifestaciones palmarias de este régimen competitivo interno es la tensión permanente entre burocracias y militancia o entre diversas facciones o grupos de poder interno.

Las tensiones derivadas de ese entorno competitivo en que se desenvuelven los partidos y sus dirigencias o sus militantes juegan un papel determinante y explican, en buena medida, la dificultad y la lentitud con que se ha desarrollado el intento de convertir a los institutos políticos en organismos abiertos y sujetos al escrutinio público.

Así, los dirigentes partidistas enfrentan, por una parte, el mandato de la corrección política, que los induce a respaldar públicamente los valores y prácticas de la transparencia de sus organizaciones con el propósito de prestigiarlas ante la opinión pública y los votantes y, por otra, los imperativos de la lucha política, que los inducen a limitar el acceso de terceros a la información estratégica que en última instancia es vista como un componente clave de su permanencia en el poder. Para estos efectos, poco importa que se trate de la competencia con otros partidos o con facciones rivales dentro de la misma agrupación. El efecto es el mismo: por regla general, quien detenta una posición de poder en el aparato partidista procura conservar para sí la información institucional que considera que le proporciona una ventaja personal o de grupo; a la inversa, sus rivales aspiran a la “democratización de la información”, en la medida que esperan que el acceso a determinada información fortalezca sus oportunidades de obtener ciertos beneficios y acceder a posiciones de poder o al menos debilite la posición de sus adversarios.

Probablemente sean estas tensiones, y las peculiaridades que presentan en cada uno de los partidos políticos, las que permitan explicar las modalidades de adaptación de cada uno a la evolución jurídica del régimen de transparencia y rendición de cuentas. Es un estudio que está por hacerse. A siete años de la implantación del régimen legal de transparencia de los partidos políticos, ya empieza a existir información que permitiría avances en este campo.

Este texto aspira a proporcionar al lector una perspectiva general de las primeras experiencias de construcción de la transparencia partidista a partir de la aplicación de las sucesivas reformas legales y constitucionales. Pretende contribuir al debate sobre la instrumentación de la reciente reforma al artículo 6o. constitucional que hizo a los partidos sujetos obligados directos, sometidos a la autoridad del nuevo órgano autónomo garante de la transparencia: el IFAI.

I. LOS INFORMES DE GASTOS, PRIMERA FÓRMULA DE TRANSPARENCIA

Hace ya 19 años, en 1996, una reforma electoral transformó radicalmente la forma en que se financian las campañas partidistas y se obtienen los recursos para solventar los gastos de funcionamiento ordinario de los partidos políticos en México. En aquel año se introdujo en el artículo 41 de la Constitución una nueva fórmula rigurosa para dotar a los partidos de recursos provenientes del erario público y distribuirlos bajo un criterio que combina un 30% de asignación igualitaria con el 70% proporcional a la votación obtenida. En esa coyuntura política, la atención de los negociadores de la reforma se concentraba en introducir un mayor grado de equidad en la competencia electoral y evitar que los partidos recurrieran a modalidades de financiamiento ilícito. Había sido contundente la experiencia de las elecciones de 1994, en las que el PRI resultó absolutamente avasallador en la primera medición de gastos de campaña llevada a cabo por una autoridad electoral, el IFE.¹

Por primera vez se establecieron previsiones legales que ordenaban a los partidos presentar a la autoridad electoral un informe a detalle sobre los ingresos públicos y privados recibidos, los gastos realizados y un mandato a la Comisión de Fiscalización del IFE para auditar esos informes. Aquellos fueron los primeros ejercicios, ciertamente elementales, de fiscalización y rendición de cuentas de los partidos políticos. Fue la ocasión inicial en que se hicieron accesibles al público datos sólidos, respaldados y verificables sobre la manera en que los partidos disponían del financiamiento público.

¹ Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2005.

A través de los llamados “dictámenes consolidados”, emitidos por el Consejo General del IFE, cualquier interesado pudo tener acceso a los detalles sobre la manera en que cada partido asignaba los recursos públicos y las recaudaciones de fondos privados a sus prioridades organizativas y de campaña. A partir de 1998, con esos dictámenes fue posible hacer los primeros análisis comparativos del gasto partidista. Permitieron conocer, en un formato comparable, año con año, los ingresos de los partidos provenientes del financiamiento público, las aportaciones de militantes y simpatizantes, y otras fuentes de ingreso como los rendimientos financieros. Asimismo, hicieron posible examinar con cierto grado de detalle los principales conceptos del gasto ordinario (remuneraciones a funcionarios, gastos en servicios, gastos de propaganda).²

Desde entonces, el Consejo General del IFE (hoy INE) recibe anualmente informes de los partidos y somete a discusión pública los dictámenes sobre los gastos ordinarios de cada partido político y, en años electorales, informes por separado sobre gastos de campaña.³

Los dictámenes consolidados del Consejo General han evolucionado en complejidad y precisión, y constituyen hoy en día la fórmula primaria de rendición de cuentas sobre las finanzas partidistas. En su momento, el Instituto Federal Electoral, por un acuerdo de su Consejo General, tuvo la iniciativa pionera de hacerlos públicos por la vía de Internet. Cuatro años más tarde, al aprobarse en 2002 la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, informes y dictámenes se convirtieron en la primera obligación legal de transparentar la información partidista. El artículo 11 de la nueva Ley estableció:

Artículo 11. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

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 políticas nacionales.

² Para un recuento de las primeras etapas de publicidad del gasto de los partidos puede consultarse Giménez Cacho, Luis Emilio, “La Hora de las Cuentas. Para saber cómo gastan los partidos”, *Configuraciones*, núm. 12-13, México, abril-septiembre de 2003.

³ Existe un archivo histórico público de informes de partidos y dictámenes de fiscalización, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informes_PP/.

Esta primera iniciativa de transparencia de las finanzas partidistas revela de inmediato la reticencia de los legisladores y las dirigencias partidistas a garantizar pleno acceso a la información de los partidos en esa etapa inicial de las leyes de transparencia. Por una parte, se trata en realidad no de una obligación jurídica de las organizaciones políticas, sino de la autoridad electoral, el IFE, a la que la Ley hace responsable de atender las solicitudes de información que formulen los ciudadanos respecto del gasto de los partidos. Se estableció un concepto sumamente restringido de la transparencia partidista, puesto que limitaba el acceso únicamente a la información relacionada con los ingresos y gastos que estuviera en poder de la autoridad electoral.

Además, la legislación de 2002 estableció en los hechos un régimen especial para los informes de gastos. Los partidos no sólo no estaban obligados a publicar sus informes al momento de presentarlos al IFE sino que, además, la autoridad electoral no podía hacerlos accesibles al público sino hasta “concluir el procedimiento de fiscalización respectivo”, es decir, hasta que el Consejo General hubiese aprobado los proyectos de dictamen presentados por la Comisión de Fiscalización o, a partir de 2008, por la Unidad de Fiscalización del Instituto. Con esta formulación resultó que, en los hechos, pasaba más de un año entre el ejercicio del gasto ordinario y de campaña, y el momento en que una persona podía tener acceso a la información. El resultado de esa dilación era que la información sólo podía ser conocida por el público cuando ya había perdido mucha de su significación política y de opinión pública. Este singular concepto de publicidad diferida o retrasada de la información financiera de los partidos volvería a ser aplicado por los legisladores en la reforma electoral de 2007-2008.

II. UNA VUELTA DE TUERCA, LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

La reforma al artículo 6o. constitucional de mediados del 2007, además de establecer el derecho a la información como un derecho fundamental, amplió el ámbito de los sujetos obligados al referirse en el texto constitucional a la obligación de todos los entes públicos. Así, aunque sin una referencia explícita, los partidos políticos quedaban sujetos constitucionalmente a las mismas obligaciones de transparencia que las dependencias gubernamentales y los poderes legislativo y judicial.

A consecuencia de los cambios constitucionales, en los debates de la reforma electoral de fines de ese mismo año se introdujo la discusión sobre la transparencia de los partidos. Como resultado de ellos, en el libro segundo

del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe), destinado a regular el funcionamiento de los partidos, se introdujo un nuevo capítulo (V) titulado “De las obligaciones de transparencia de los partidos políticos”, con cinco artículos que desarrollaron las nuevas modalidades de ejercicio del derecho a la información pública de los partidos. El nuevo artículo 42 del Cofipe ampliaba, esta vez con cierto detalle, los conceptos de información financiera y patrimonial que los partidos debían hacer pública, pero de nueva cuenta se establecía la limitación de que los datos correspondientes sólo estarían accesibles a partir de que concluyesen los procedimientos de fiscalización del IFE.

Serán públicos –dice el inciso j de ese artículo– los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código.

Los negociadores de esa primera reforma de transparencia de los partidos parecen haber entendido que, al establecer una regla para diferir en el tiempo el acceso del público a la información financiera de los partidos, introducían una fórmula de excepción difícil de justificar desde el punto de vista de los criterios de reserva y confidencialidad que son de aplicación general en la legislación de transparencia. De ahí que hayan diseñado una curiosa válvula de escape. En efecto, al final del mismo párrafo, se introdujo la siguiente prescripción: “Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos”.

De esta forma, a partir del Código Electoral de 2008 surgió en el ámbito del acceso a la información de los partidos una modalidad de “información voluntaria” que permitía a éstos decidir discrecionalmente si entregaban o no determinada información a quienes la solicitaran al IFE durante esa suerte de periodo de veda de publicidad.

Además de esa peculiaridad limitativa en materia de información financiera, la reforma de 2008 introdujo cambios que resultaron definitivos en la manera de entender el derecho de acceso a la información de los partidos. El nuevo capítulo V, del libro segundo del Cofipe, incluyó un apartado detallando las modalidades a que debía sujetarse el nuevo derecho de acceso

a la información partidista. Las notas destacables de esa reforma son las siguientes:

El reconocimiento del derecho de todas las personas de acceder a la información de los partidos políticos nacionales. Con ellos quedó eliminado el concepto de que los partidos como tales gozaban de un régimen especial de protección de su información. En adelante los dirigentes y los responsables de la administración partidista tendrían la obligación de abrirse al escrutinio de cualquier interesado, sin importar su carácter de militante o no de la organización. Además, esta prescripción implicaba que no solamente sería accesible al público la información financiera sino también los documentos relacionados con la vida interna de los partidos que no cayeran bajo alguna causal de reserva o confidencialidad en términos de las leyes de transparencia. Con ello, jurídicamente, quedó claro que los solicitantes de información ajenos a los partidos dejaban de ser unos intrusos.

El concepto de acceso “indirecto” a la información. Las personas podrían acceder a la información de los partidos mediante solicitudes presentadas ante el IFE, es decir, en primera instancia el “contacto” de los solicitantes de información serían funcionarios del IFE a través de su Unidad de Enlace y no los propios órganos partidistas. Sólo cuando la autoridad electoral dictaminara la inexistencia de la información en sus archivos, debía requerirse ésta al partido.

La facultad reglamentaria de la autoridad electoral en materia de transparencia partidista. El IFE debía establecer en un reglamento las estructuras y los procedimientos para atender las solicitudes de información sobre los partidos políticos. Así, el Consejo General del IFE se convertía en la autoridad reguladora en la materia de transparencia de los partidos. Esta particularidad tuvo como consecuencia que, en el caso de los partidos, a diferencia de lo que ocurría entre el IFAI y las dependencias del gobierno federal, las resoluciones del IFE en materia de transparencia de partidos no serían definitivas. En efecto, en virtud de que todas las decisiones de las autoridades electorales pueden ser impugnadas ante los tribunales electorales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se constituiría en la última instancia jurisdiccional en materia de transparencia partidista.

Los partidos quedaron obligados a entregar al público solicitante información que no se encontrara en poder del IFE. Bajo el nuevo concepto de obligación “indirecta” también se volvía accesible al público toda la información contenida en los archivos de los partidos que no cayera en alguna causal de reserva, pero correspondería a la propia autoridad electoral la tarea de gestionar su entrega.

Publicación *ex officio* de información de los partidos. Conforme al nuevo Reglamento, el IFE debía difundir en su página de Internet un conjunto de

documentos relevantes sobre la vida de los partidos que se encuentra en su poder.

Los partidos políticos, a su vez, debían publicar también de oficio, en sus propias páginas de Internet, una larga lista de documentos sobre sus actividades públicas y su vida interna, así como actualizar esa información en los formatos establecidos por el IFE.

Capacidad sancionatoria. El nuevo Código dotaba de facultades a la autoridad electoral para aplicar sanciones a los partidos que incumplieran con sus obligaciones de transparencia.

III. LA EXPERIENCIA DE SEIS AÑOS

1. *Un nuevo Reglamento de Transparencia*

A partir de la vigencia de las nuevas obligaciones legales, la primera tarea que afrontó el IFE fue la aprobación del Reglamento ordenado por el Cofipe, para cumplir con las atribuciones que le otorgaba la reforma ahora como autoridad de transparencia de los partidos. En agosto de 2008,⁴ el Consejo General del Instituto aprobó su nuevo Reglamento de Transparencia que, además de precisar las obligaciones del propio Instituto, detallaba los procedimientos de acceso a la información partidista y las modalidades con las que los partidos cumplirían con las nuevas obligaciones.

Entre las particularidades de este nuevo reglamento, relacionadas con los partidos políticos, vale la pena subrayar las siguientes:

Los partidos quedaron obligados a asignar personal con responsabilidades de atender la gestión del acceso a la información pública. En la estructura de los partidos surgió así una nueva figura: el “enlace de transparencia”.

Fue formalizado el ciclo de acceso a la información, con procedimientos y plazos de cumplimiento obligatorio, la precisión de los criterios de reserva y confidencialidad para la información de los partidos y, finalmente, el sometimiento de las decisiones de los órganos partidistas en cuanto a negativas de entrega de la información a los órganos de transparencia del IFE: el Comité de Información y el Órgano Garante de la Transparencia.

⁴ El tercer Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que incluyó por primera vez las obligaciones de transparencia de los partidos fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 2008. Puede consultarse en http://norma.ife.org.mx/documents/27912/281238/2008_ReglamentoTransparencia.pdf/.

Se incluyó en el Reglamento el listado de obligaciones comunes de transparencia para los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral, entre las que destaca la publicación de los padrones de militantes de los partidos políticos por parte del Instituto, una vez verificados por éste.

Se estableció el nuevo catálogo de obligaciones de transparencia de los institutos políticos, conteniendo la información que los partidos quedaron obligados a publicar de oficio. Como resultado de los debates en la Comisión de Transparencia del IFE y como una consecuencia virtuosa de la nueva facultad reglamentaria, este catálogo amplió el universo de información enumerada por el legislativo en el artículo 42 del Cofipe. Se establecieron obligaciones para regular los archivos de los partidos políticos. Aunque en su momento los reformadores del Cofipe no repararon en ello, la implantación del acceso a la información de los partidos llevaba implícita la necesidad de alguna fórmula para establecer reglas para el manejo interno de su información. Un sistema de archivos deficiente o no sujeto a controles y responsabilidades es el mayor obstáculo para la eficacia de las leyes de transparencia. De ahí que entre las disposiciones del nuevo Reglamento de Transparencia que el Consejo General del IFE aprobó en agosto de 2008 se contara el mandato para emitir lineamientos para la administración de los archivos de los partidos.

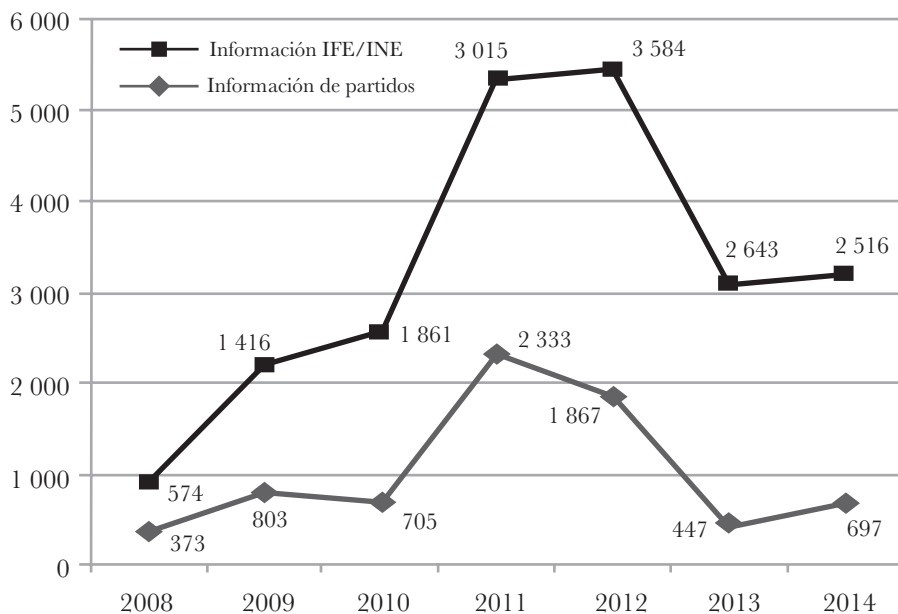
2. Solicitudes de acceso a la información

Los informes anuales de transparencia que el Instituto Federal Electoral (Instituto Nacional Electoral a partir de mayo de 2014) presenta al IFAI por mandato legal proporcionan información que permite acercarse al impacto que las nuevas normas de transparencia han tenido en la vida de los partidos políticos a lo largo de los últimos siete años. A partir de la vigencia del nuevo Reglamento, el IFE y los enlaces de transparencia debieron dar un tratamiento específico a las solicitudes de información partidista.

De acuerdo con las cifras que proporciona el Instituto Nacional Electoral, en el periodo de siete años que va desde 2008 a 2014, el IFE y el INE recibieron 22 834 solicitudes, de las cuales 7 225 se relacionaban con información de los partidos políticos, es decir, el 32% del total. El promedio registrado para las solicitudes de información partidista es de 1 032 solicitudes anuales en ese periodo.

Como puede observarse en la gráfica anterior, a partir de la vigencia del nuevo Reglamento en 2008 la tendencia en la recepción de solicitudes de información fue de continuo crecimiento hasta el 2011, para mostrar una disminución significativa en 2013 y 2014. La gráfica revela que en 2011 y 2012 las solicitudes fueron notablemente más altas que el promedio del

IFE/INE Solicitudes de información 2008-2014



FUENTE: Instituto Nacional Electoral, *Informe Anual en Materia de Transparencia y Acceso a la Información 2014*, p. 58.

periodo. Esa aparente anomalía requiere de una explicación que escapa al objeto de este artículo. Sin embargo, de la revisión de los informes anuales de transparencia del IFE para esos dos años puede inferirse que es precisamente en ese periodo que se registra el fenómeno de que un número muy reducido de solicitantes presentara decenas o centenares de solicitudes a un mismo partido político en lapsos muy breves.⁵ Muy probablemente se trata de casos planteados por solicitantes deseosos de poner a prueba los márgenes de cumplimiento de los partidos a sus nuevas obligaciones.

Las cifras mostradas sobre el volumen de solicitudes de información ilustran sobre la magnitud del interés ciudadano por obtener y aprovechar información de los partidos. Otra referencia útil del procedimiento de acceso es la que muestra hasta dónde esa demanda se ve satisfecha en la práctica. Aunque seguramente se requieren estudios más detallados sobre este particular, el Compendio Estadístico publicado por el IFE permite una va-

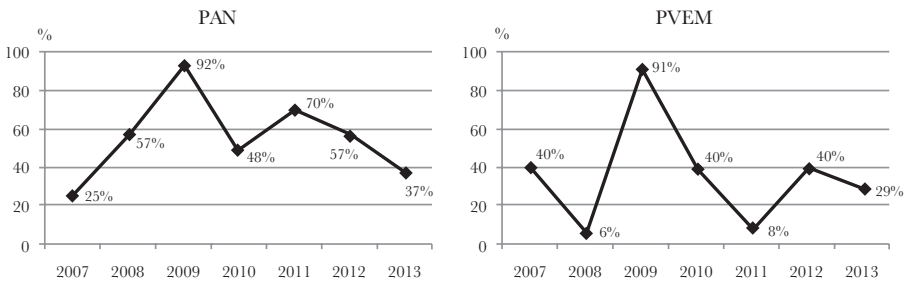
⁵ Véanse los informes anuales de transparencia del IFE para 2011 y 2012, disponibles en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_de_Transparencia/.

loración general. De la información disponible puede deducirse que, en términos generales, poco más de la mitad de las solicitudes (52%) se ve satisfecha con la información solicitada, mientras que 48% de las solicitudes se encuadran en alguna fórmula de reserva temporal, confidencialidad o inexistencia de la información.⁶

El mismo compendio permite apreciar el comportamiento diferenciado que muestran los partidos en términos de satisfacción de los requerimientos de información que reciben. Las gráficas de las siguientes páginas ilustran las diferencias en el porcentaje de solicitudes con respuesta de acceso entre los siete partidos con registro federal entre 2007 y 2013.⁷

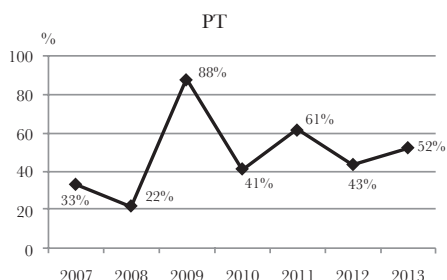
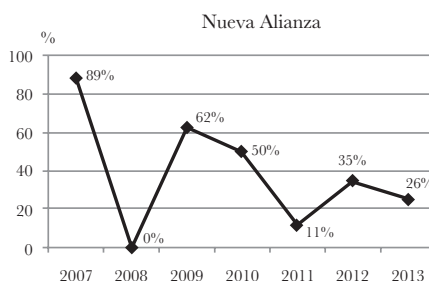
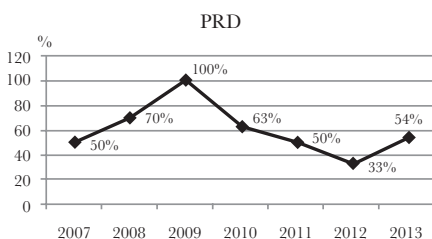
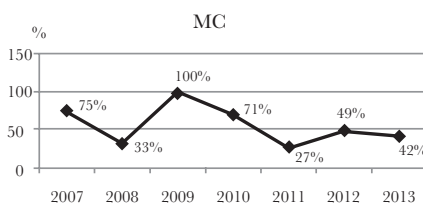
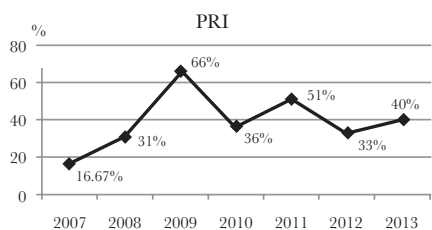
Estas gráficas sugieren que prácticamente todos los partidos mantuvieron altos sus porcentajes de respuesta de acceso en los años inmediatos a la reforma de 2008; sin embargo, en términos generales a partir de 2010 la proporción de respuestas positivas tiende a disminuir. La explicación de este comportamiento requiere, de nueva cuenta, de estudios más detallados. A partir de la información disponible no es posible saber si estas cifras indican una baja en la disposición de los partidos a entregar información o si se trata más bien de un resultado atribuible a un cambio en la naturaleza de la información que requieren los solicitantes.

Porcentajes de respuestas de acceso de los partidos políticos (2007-2013)



⁶ Instituto Federal Electoral, *Compendio estadístico en materia de transparencia y acceso a la información 2003-2013*, p. 13, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-EstadisticasTransparencia/docs/IA-MateriaTransp-2013/Compendio_2003_2013.pdf.

⁷ *Ibidem*, pp. 14 y 15.



3. Las obligaciones de transparencia

Las obligaciones de publicar en páginas de Internet información de oficio, sin que medie solicitud de parte, las llamadas “obligaciones de transparencia” son otra faceta crucial de los mecanismos que los partidos quedaron obligados a instrumentar a partir de la reforma de 2008. El Reglamento de Transparencia del IFE, emitido en ese mismo año, dividió la información de partidos políticos susceptible de esa modalidad de publicación en dos partes. La primera, en el artículo 5o. del Reglamento enlistó las obligaciones de publicación a cargo del Instituto y la segunda, en el artículo 59, estableció las obligaciones que debían cubrirse a través de las páginas web de los propios partidos:⁸

⁸ Debido a la reforma al reglamento del 2011, cambió el orden del articulado y este artículo pasó a ser el 64 en el Reglamento vigente hasta la fecha de esta edición.

- I. Sus documentos básicos.
- II. Las facultades de sus órganos de dirección.
- III. Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.
- IV. El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales.
- V. El tabulador de remuneraciones que reciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y los demás funcionarios partidistas.
- VI. Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto.
- VII. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales.
- VIII. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.
- IX. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones.
- X. Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere esta fracción antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.
- XI. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado.
- XII. Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto.

- XIII. El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político.
- XIV. El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere la fracción X, de este párrafo.
- XV. Los índices de información reservada.

A partir de diciembre de 2009 el IFE y ahora el INE han llevado a cabo revisiones semestrales del grado de cumplimiento de estas obligaciones por parte de los partidos políticos en sus páginas de Internet. Las mediciones detalladas se incluyen año con año en los informes de transparencia del Instituto.

Para llevar a cabo la medición la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación del Instituto diseñó un índice que, con una referencia de valor máximo de 100, valora el cumplimiento de cada partido en las obligaciones de transparencia.

La gráfica siguiente, que ilustra la evolución del cumplimiento de los partidos a lo largo de sucesivas evaluaciones, da cuenta de un importante avance en el cumplimiento general de los partidos.⁹

No obstante lo anterior hay motivos para dudar sobre la capacidad y disposición de los partidos para sostener esos elevados niveles de cumplimiento. La evaluación más reciente llevada a cabo por el IFE, en marzo de 2014, revela una caída del índice promedio a 88.1, por debajo de la calificación obtenida en noviembre de 2012.

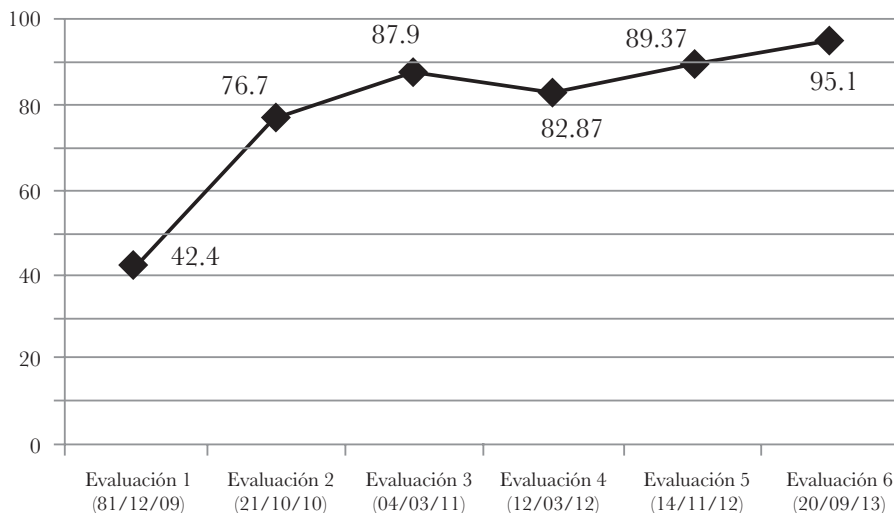
Además, conviene tomar en cuenta que los promedios generales ocultan diferencias significativas entre partidos. Así, por ejemplo, en la revisión de marzo de 2014 los resultados por partido fueron los siguientes: PAN, 85.57; PRI, 97.67; PRD, 92.77; PT, 90.9; PVEM, 91.25; Movimiento Ciudadano, 87.54; Nueva Alianza, 70.8.¹⁰

⁹ Véase: IFE/

Fuente: Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación (UTSID). Informe de los resultados obtenidos en la verificación realizada por la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación del Instituto Federal Electoral al contenido y presentación de la información publicada en los portales de Internet de los partidos políticos nacionales, conforme al artículo 64 del Reglamento en materia de transparencia y acceso a la información pública del Instituto, octubre de 2013, p. 25.

¹⁰ INE, *Informe anual en materia de transparencia y acceso a la información 2014*, febrero de 2014, p. 67.

Obligaciones de transparencia de los partidos políticos.
Índice general de cumplimiento
2009-2013



IV. APUNTES PARA UN BALANCE

Los datos estadísticos que se muestran en el apartado anterior dan cuenta de una realidad indiscutible: la reforma de 2008 que instauró las obligaciones de transparencia ha dado frutos positivos, aunque con notables claroscuros

Se puede afirmar lo anterior porque, para el inicio del 2015, en el ámbito de responsabilidad de las direcciones nacionales de los partidos frente a la autoridad electoral federal, han quedado establecidos definitivamente los mecanismos de acceso a la información y operan con regularidad. Todos los partidos desarrollaron estructuras de comunicación interna que les permiten responder a los requerimientos en los plazos que señala el Reglamento del IFE. Por regla general, de acuerdo con los informes, esos plazos se cumplen. No obstante, las cifras que refieren a las negativas de acceso a la información por inexistencia, reserva o confidencialidad son elevadas (48%, en promedio). Ello puede indicar que los grados de eficacia en la gestión de información no son homogéneos en los distintos niveles de orga-

nización de los partidos. En los hechos, mientras algunos partidos iniciaron el desarrollo de verdaderas oficinas de transparencia y acceso a la información, otros se conforman con asignar esas tareas a empleados de sus oficinas de representación ante la autoridad electoral.¹¹

No es extraño que los frecuentes casos de inexistencia de la información se refieran a documentos que deben localizarse precisamente en los órganos estatales y municipales. A ello contribuyen debilidades organizativas y de comunicación interna de los partidos. Pero estas debilidades pueden adjudicarse al hecho de que en los niveles estatales persiste la impresión de que sus obligaciones de transparencia están regidas por la legislación local y no la federal, un tema que ha ocasionado no pocas controversias ante la autoridad electoral. La legislación que rige la transparencia de los partidos en el ámbito local es heterogénea y con muy diversos niveles de exigencia.

Entre las deficiencias organizativas que contribuyen a las frecuentes declaraciones de inexistencia de la información se cuenta la falta de una tradición de cuidado sistemático de los archivos partidistas. De hecho es común la resistencia de las direcciones de partido a asumir responsabilidades de administrar un sistema de archivos moderno y profesional. Los lineamientos de archivo para partidos políticos emitidos por el IFE no han podido realmente ponerse en práctica. Más aún, las obligaciones de los partidos en materia de archivo que provienen del Reglamento de Transparencia del IFE han sido impugnadas –aunque sin éxito– ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).¹²

La segunda faceta significativa de la instrumentación de la reforma fue la puesta en marcha de las obligaciones de transparencia. En el Reglamento de 2008 por primera vez se obligó legalmente a los partidos a difundir un listado de información distinta a la referida a sus finanzas que ya publicaba el IFE.

Los resultados están a la vista. Todos los partidos cuentan hoy en sus páginas web con una innovación: apartados de transparencia dedicados a dar cumplimiento a los mandatos del Reglamento. Son accesibles a cualquier persona los documentos básicos de organización y funcionamiento de cada partido, los directorios de sus órganos, datos sobre el patrimonio y las finanzas que, sumados a la información que proporciona el INE, conforman un espectro informativo que hasta hace poco hubiera sido impensable. Se han

¹¹ Véase la relación de enlaces de transparencia de los partidos ante el INE, *ibidem*, p. 63.

¹² Los lineamientos de archivo para partidos políticos emitidos por el IFE pueden consultarse en: IFE, *Manual de transparencia para partidos políticos*, México, 2009, pp. 107-116, <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-EstadísticasTransparencia/docs/ManualTransparenciaPartidosPolíticos.pdf>.

señalado ya los faltantes en el cumplimiento de las obligaciones por parte de diversos partidos. Los datos históricos indican que en materia de páginas de Internet se requiere de un trabajo permanente de actualización de la información. Dada la intensa dinámica de la actividad política-partidista, sin una estructura permanente para la atención de la información de oficio, lo que se avanza en un momento puede perderse rápidamente. A la par, otros estudios impulsados por el IFE han detectado debilidades en la arquitectura de la información de las páginas y problemas de accesibilidad de la información en las páginas de los partidos.¹³

En torno a las obligaciones de publicación de oficio se han dirimido algunas de las más importantes polémicas y debates jurídicos sobre la transparencia de los partidos. Cada uno de ellos requeriría de estudios particulares que están por realizarse. Vale la pena destacar, así sea brevemente en esta síntesis, varios temas especialmente relevantes.

La publicidad de los padrones de militantes. Durante las discusiones para la elaboración del Reglamento de 2008, en las que participaron las representaciones de los partidos, fue notoria la oposición de éstos a la difusión de sus listas de afiliados. No pocas veces se hizo patente que esos padrones, cuando existían, tenían serias deficiencias, excepto en los casos de algunos partidos de reciente creación. Finalmente, en el Reglamento se optó por establecer un mecanismo para publicar los padrones de militantes una vez que hubiesen sido verificados por el IFE. Se fijó así la elección de 2009 como plazo para su difusión. La decisión del Consejo General del IFE para hacer públicos los padrones fue impugnada ante el TEPJF, sin embargo, éste confirmó definitivamente la relevancia de su difusión. A pesar de ello, diversas dilaciones en el seno del IFE provocaron que fuese sólo en septiembre de 2014 cuando al fin se hicieron accesibles padrones de militantes a través de Internet.¹⁴ Los debates jurisdiccionales relacionados con la publicidad de los listados de militantes de los partidos revisten un interés particular porque en ellos debieron resolverse dilemas relacionados con la protección de datos personales, en contraposición con el ejercicio de derechos políticos de los ciudadanos.

Información local, información nacional, un falso dilema. A raíz de la reforma del artículo 6o. constitucional la obligación de los partidos políticos nacionales quedó asentada en el Código Electoral. Pero simultáneamente mu-

¹³ CIDE, *Evaluación del contenido del portal de Internet del IFE y de los portales de los partidos políticos nacionales*, diciembre de 2013.

¹⁴ Las bases de datos de militantes de los partidos políticos pueden consultarse en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Obligaciones_de_Transparencia/PartidosPoliticos/.

chos congresos locales plasmaron obligaciones de los partidos en sus propias leyes de transparencia y en algunos casos en el código electoral. Como consecuencia de lo anterior, en las etapas iniciales de instrumentación de las reformas, fueron frecuentes los casos en que, frente a solicitudes ante el IFE que implicaban la búsqueda de información en poder de las instancias estatales o municipales de los partidos, éstas invocaran la legislación local para negar el acceso a la información. Se aducía que la información de los partidos en poder de órganos distintos de los comités nacionales sólo era accesible a través de los organismos de transparencia locales o las autoridades electorales de las entidades, dependiendo de las características de la legislación estatal. Esa suerte de conflicto de jurisdicciones conducía en los hechos a negativas de acceso a la información y a desafiar la paciencia de los solicitantes. En todos los casos el Comité de Información del IFE logró establecer el criterio de que, tratándose de partidos políticos nacionales, con un registro único, toda la información en su poder debía ser accesible a través del Instituto, con independencia del nivel de la organización en el que se localizara. Por lo demás, este criterio estaba ya implícito en las obligaciones de publicación de oficio establecidas por el Reglamento. Justo es decir que las solicitudes de información referida a instancias locales o municipales representan un desafío que exige flujos de información ágiles y funcionales entre los órganos de todos los niveles en los partidos para responder oportunamente a los solicitantes. Esta exigencia ha puesto de manifiesto en muchos casos tensiones entre perspectivas centralistas y descentralizadoras en los órganos de autoridad de los partidos.

La llamada información voluntaria. A partir del propio texto del Cofipe, el acceso a la información sobre los gastos de los partidos quedaba supeditado a que los informes fuesen sometidos al dictamen del Consejo General del IFE, lo que implicaba mantenerlos como información reservada por un plazo de alrededor de un año. En los casos de solicitudes de información referidas a ese periodo estaba prevista la alternativa de que los partidos entregaran voluntariamente la información. En los hechos esta opción fue sistemáticamente rechazada por prácticamente todos los institutos políticos con el argumento de que la información de sus gastos constituía un insumo de un proceso inconcluso, la fiscalización. No obstante, el órgano garante del IFE, al atender recursos de revisión de los solicitantes, terminó por establecer el criterio de que, si bien por disposición legal los informes anuales y de campaña de los partidos podían mantenerse en reserva por el plazo señalado en la Ley, la información sobre gastos específicos efectuados por los partidos en el periodo reportado y sus documentos comprobatorios debía hacerse accesible, por versar sobre hechos consumados no sujetos a cambios

derivados de la fiscalización. Con este criterio se acotó finalmente una de las disposiciones legales que ampliaba injustificadamente los plazos de reserva de la información financiera de los partidos.

Obligaciones de archivo. La aplicación de los lineamientos para el manejo de los archivos de los partidos suscitó controversias jurisdiccionales. Aunque la regulación emitida por el IFE era flexible y permitía interpretaciones diversas, introdujo exigencias que pocos partidos parecieron dispuestos a acometer. De hecho los lineamientos fueron impugnados ante el TEPJF, que confirmó invariablemente la obligación de los institutos políticos de mantener archivos organizados sistemáticamente conforme a normas archivísticas modernas. Ha sido evidente la dificultad de todos los partidos para poner en práctica estas disposiciones, sin las cuales es imposible garantizar una transparencia genuina y consistente. Es precisamente en esta materia en la que se presentaron la mayor parte de los casos de sanciones económicas del Consejo General del IFE por incumplimiento de obligaciones de transparencia.

V. LA REFORMA DE 2014, UN NUEVO CICLO

La nueva reforma al artículo 6o. constitucional de febrero de 2014 sobre derecho a la información, dará inicio a una nueva época para el régimen de transparencia de los partidos políticos mexicanos. En primer término porque introduce la mención expresa de éstos como sujetos obligados del derecho fundamental a la información, en los mismos términos que el resto de los organismos públicos y sin más causales para reservar información que las de interés público y de seguridad nacional. Con esta disposición constitucional se dio fin al concepto limitado de “obligación indirecta” del Código Electoral de 2007. En adelante, en cuanto se emita la Ley Reglamentaria, los partidos deberán atender directamente, sin mediaciones de otra autoridad, el contacto y atención a quienes soliciten su información.

La reforma constitucional implica una mutación radical en materia de autoridad garante. Los órganos electorales dejarán de ser responsables de atender las quejas de los ciudadanos respecto a la transparencia partidista. El mismo organismo autónomo responsable de aplicar la legislación de transparencia en los entes públicos, el IFAI, será el nuevo garante de aplicar las normas de transparencia. Es de esperarse que con una autoridad especializada surja un régimen de exigencia más estricto, capaz de potenciar la visibilidad pública de la vida de los partidos.

A principios de 2015, el Senado discute la legislación reglamentaria que fijará los términos para el ejercicio del derecho a la información de los nue-

vos obligados directos. Aunque puedan resultar inciertos aún los desenlaces del debate parlamentario, hay razones que justifican la expectativa de que la nueva Ley fortalezca la transparencia partidista. La principal de ellas es que la misma legislatura al aprobar la nueva Ley General de Partidos Políticos el 23 de mayo de 2014, se cuidó bien de mantener abierto un capítulo de obligaciones de transparencia,¹⁵ que no sólo reproduce y eleva a rango de Ley los términos del Reglamento de Transparencia desarrollado por el IFE desde 2008, sino que aborda, así sea parcialmente, algunas de las limitaciones que hemos desarrollado en este texto.

¹⁵ Ley General de Partidos Políticos, capítulo VI, artículos 27 a 33.