

expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN
número nueve • segunda época • diciembre de 2009 • NÚMERO ESPECIAL

S I M P O S I O

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: PUNTOS CLAVES PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO
FISCALIZACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS

Tema en el debate actual

▶ Mesas Redondas

▶ Conferencias Magistrales

23 al 27 de noviembre de 2009 / Morelia, Michoacán.



consejo general

presidenta

MARÍA DE LOS ÁNGELES LLANDERAL ZARAGOZA

secretario general

RAMÓN HERNÁNDEZ REYES

consejeros electorales

LUIS SIGFRIDO GÓMEZ CAMPOS
ISKRA IVONNE TAPIA TREJO
RODOLFO FARÍAS RODRÍGUEZ
MA. DE LOURDES BECERRA PÉREZ

consejeros suplentes

HUMBERTO URQUIZA MARTÍNEZ
FERNANDO REYES BARRIGA
ESTHER GARCÍA GARIBAY
LILIA GUADALUPE VARGAS MARTÍNEZ

comisionados del congreso

DIP. ANTONIO CRUZ LUCATERO
DIP. JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA

vocal de capacitación electoral y educación cívica

ANA MARÍA VARGAS VÉLEZ

vocal de organización electoral

JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ CORONA

vocal de administración y prerrogativas

JOSÉ IGNACIO CELORIO OTERO

representantes propietarios de partidos políticos

EVERARDO ROJAS SORIANO
JESÚS REMIGIO GARCÍA MALDONADO
VÍCTOR MANUEL GARCÍA REYES
REGINALDO SANDOVAL FLORES
CÉSAR MORALES GAYTÁN
RICARDO CARRILLO TREJO
ALONSO RANGEL REGUERA

PAN
PRI
PRD
PT
PVEM
PC
PNA

representantes suplentes de partidos políticos

VÍCTOR ENRIQUE ARREOLA VILLASEÑOR
ENRIQUE MORELOS GUZMÁN
JUAN PABLO PUEBLA ARÉVALO
CARMEN MARCELA CASILLAS CARRILLO
RODRIGO GUZMÁN DE LLANO
MIRZA ROBLES OROZCO
DORALÍ ARIZMENDI HUERTA

expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

sumario

editorial 5

• **mesas**
redondas

La Transparencia y Rendición de Cuentas. Criterios, Experiencias y Estrategias 8

“La Transparencia y Rendición de Cuentas. América Latina”
Dr. Ernesto Villanueva Villanueva 9

“La transparencia y rendición de cuentas. Estados Unidos de Norteamérica”
Senator Wayne Niederhauser 18

Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información. Un principio para el Buen Gobierno

Dra. Estrella Gutiérrez David 23

Dra. Andrea Monteiro A Esmanhoto 33

Mtra. Ana María Ochoa Villicaña 40

Partidos Políticos, Transparencia y Fiscalización

Dr. Raúl Ávila Ortiz 46

Magistrado Santiago Nieto Castillo 55

• • **conferencias**
magistrales

“El Derecho a la Información y sus Reglas en el Estado Democrático” 68

Dra. María Elena Tovar González

“Partidos Políticos, Transparencia y Fiscalización” 79

C.P. Alfredo Cristalinas Kaulitz

“Fiscalización a los Partidos Políticos: Breves Experiencias de 2009” 89

Dr. Oswaldo Chacón Rojas

“Los Medios de Comunicación, su papel frente a la Transparencia y Rendición de Cuentas”	102
Mtro. Fernando Gutiérrez Cortés	
“Los Partidos Políticos como Sujetos Obligados”	113
Lic. César Octavio López Rodríguez	
“Fiscalización y Transparencia: Los Nuevos Retos de la Democracia Mexicana”	122
Dr. John M. Ackerman	
“La Ética en la Práctica del Juzgador”	131
Dr. Rodolfo Luis Vigo	
Presentación del libro “Ius Informativismo en España y México”	142
Presentación del nuevo diseño y contenido de la página web del Instituto Electoral de Michoacán	142

editorial

Hoy en día la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública cobran una creciente importancia como pilares fundamentales para la consolidación de un sistema democrático. En ello, mucho tenemos que ver los servidores públicos, pero también la sociedad civil y muy destacadamente los medios de comunicación.

En el Instituto Electoral de Michoacán consideramos que al ser parte de un organismo ciudadano, estamos especialmente obligados a realizar lo necesario para mantener la confianza pública. Una condición indispensable para ello, es regirnos bajo los más altos principios de transparencia en todo lo que a nuestra función concierne. Por ello, y en ese compromiso por abonar a la cultura política democrática, al debate público, mediante elementos de análisis, reflexión e información que nos permitan profundizar en el conocimiento, ampliar la perspectiva y visualizar acciones para garantizar la integridad en el servicio público, el Derecho a la Información, la transparencia y junto con ello la rendición de cuentas y la fiscalización en el ejercicio de la función pública, el Instituto Electoral de Michoacán, el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán y la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, generaron un simposio que se intituló: "Transparencia y Rendición de Cuentas: Puntos clave para el Desarrollo Democrático. Fiscalización a Partidos Políticos: Tema en el Debate Actual".

Es así que durante una semana de trabajo, los días 23, 24, 25, 26 y 27 del mes de noviembre, en el recinto de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nicolaita, personalidades de reconocido prestigio, estudiosas de la materia, tanto del ámbito público como de la academia y algunos también con experiencia en el ámbito de la comunicación social, de Estados Unidos, España, Brasil, Argentina y por supuesto de nuestro país, abordaron la temática del simposio. En él particularmente se buscó generar una visión comprensiva de los principales debates teóricos en los que se enmarca la temática de la transparencia, rendición de cuentas y la fiscalización; abordar su análisis desde una perspectiva ciudadana en términos de una formación académica; intercambiar criterios, estrategias y experiencias empleados a nivel nacional e internacional para generar prácticas exitosas; diagnosticar el estado de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en México; discutir el panorama y los aspectos básicos en estos temas como puntos clave para el desarrollo de las sociedades democráticas; así como analizar la situación actual de los partidos políticos en materia de transparencia y fiscalización a sus recursos.

En el presente número de la revista Expresiones que cierra el trabajo editorial de 2009, nos congratulamos en ofrecer, la versión estenográfica, de las participaciones del doctor Ernesto Villanueva Villanueva y del Senador Wayne Niederhauser, quienes en la Mesa "La Transparencia y Rendición de Cuentas. Criterios, Experiencias y Estrategias", expusieron el panorama de América Latina y de Estados Unidos de Norteamérica, respectivamente. De las doctoras Estrella Gutiérrez David, Andrea Monteiro A. Esmanhoto y la Mtra. Ana María Ochoa Villicaña, que, en la Mesa "Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información. Un principio para el Buen Gobierno", abordaron la temática correspondiente en los sistemas de España, Brasil y México, respectivamente. De los doctores Raúl Ávila Ortiz y Santiago Nieto Castillo, que en la Mesa "Partidos Políticos. Transparencia y Fiscalización", aportaron su visión al respecto. De la doctora María Elena Tovar González, que expuso el tema sobre el derecho a la información y sus reglas en el estado democrático. Del C.P. Alfredo Cristalinas Kaulitz, que analizó lo concerniente a los partidos políticos, transparencia y fiscalización. Del doctor Oswaldo Chacón Rojas, que compartió experiencias del 2009 en torno a la fiscalización a los partidos políticos. Del maestro Fernando Gutiérrez Cortés, que abordó el análisis del papel de los medios de comunicación frente a la transparencia y rendición de cuentas. Del licenciado César Octavio López Rodríguez, que analizó el tema sobre los partidos políticos como sujetos obligados. Del doctor John M. Ackerman, quien reflexionó sobre los nuevos retos de la democracia mexicana en materia de transparencia y fiscalización; y del doctor Rodolfo Luis Vigo, que concluye con "La ética en la práctica del juzgador".

Por otra parte, aprovechamos el medio para reiterar nuestro agradecimiento a la Maestra Ana María Martínez Cabello, Consejera Presidenta del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán y al doctor Héctor Pérez Pintor, Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, quienes acogieron entusiasta y comprometidamente la propuesta, uniéndose a la organización y convocatoria del simposio. Al doctor Hill Arturo del Río Ramírez, Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por mantener las puertas abiertas a nuestras instituciones para albergar estas actividades. Desde luego, el puntual reconocimiento y gratitud a los ponentes por su participación y aportaciones, que constituyen la sustancia de este espacio. Así mismo, no queremos dejar pasar la oportunidad de reconocer el interés mostrado por los partidos políticos, parte también del Instituto Electoral de Michoacán, en la realización y desarrollo de este evento y en el que participaron activamente. Por supuesto, extendemos nuestro agradecimiento a todos los asistentes que con sus opiniones e inquietudes coadyuvaron al diálogo y discusión.

Indudablemente que con disposición los michoacanos podremos avanzar y ser ejemplo de apertura democrática, a esto tienden estos ejercicios; esperando sea de utilidad lo generado en ellos.



La Transparencia y Rendición de Cuentas. Criterios, Experiencias y Estrategias

Ponente: Dr. Ernesto Villanueva Villanueva

Ponente: Senator Wayne Niederhauser



Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información.

Un principio para el Buen Gobierno

Ponente: Mtra. Dra. Estrella Gutiérrez David

Ponente: Dra. Andrea Monteiro A. Esmanhoto

Ponente: Mtra. Ana María Ochoa Villicaña



Partidos Políticos, Transparencia y Fiscalización

Ponente: Dr. Raúl Ávila Ortiz

Ponente: Magistrado Santiago Nieto Castillo

23 al 27 de noviembre de 2009 / Morelia, Michoacán.



expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN



**mesas
redondas**



La Transparencia y Rendición de Cuentas. Criterios, Experiencias y Estrategias

Lunes 23 de noviembre

Ponente: Dr. Ernesto Villanueva Villanueva

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Ponente: Senator Wayne Niederhauser

Senador por el Estado de Utah de los Estados Unidos de Norteamérica

Moderadora: Lic. María de los Ángeles Llanderal Zaragoza

Consejera Presidenta del Instituto Electoral de Michoacán

Moderadora:

8

Muchas gracias. Estamos muy gustosos de recibir en este día a dos personas muy conocedoras en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización. En esta ocasión para hablarnos de la transparencia en Estados Unidos de Norteamérica y en América Latina, nos acompañan el doctor Ernesto Villanueva Villanueva, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Senador Wayne Niederhauser, Senador por el Estado de Utah de los Estados Unidos de América.

Quiero antes de iniciar hacer un reconocimiento y dar las gracias al cónsul Christopher Teal por el apoyo para que el Senador esté en este momento con nosotros y nos transmita sus conocimientos.

Iniciamos en primer lugar con el Dr. Ernesto Villanueva.

“La Transparencia y Rendición de Cuentas. América Latina”

Dr. Ernesto Villanueva Villanueva*

Muchas Gracias. Muy buenos días. Agradezco la invitación que me hicieron los organizadores, particularmente el Instituto Electoral del Estado de Michoacán, por supuesto también del órgano garante de Acceso a la Información Pública y la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Hablaré del panorama general de acceso a la información pública en América Latina y sus principales características.

De entrada decir que este reconocimiento se da a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, particularmente en el artículo 13, a partir del 2006 ya hay una interpretación obligatoria por parte de la Corte, precisamente en este caso Claude Reyes, donde los países que forman parte y que han firmado el Tratado de la Convención Americana o Pacto de San José tienen la obligación de internalizar normas en materia de acceso a la información pública.

Para poder analizar las distintas leyes, las distintas normas jurídicas, en un primer momento hablaré sobre los aspectos formales, digamos, la parte de la vigencia, siendo en términos jurídicos. Para ello, tenemos algunos indicadores básicos, los indicadores son contenidos normativos que se encuentran en las legislaciones de acceso a la información en el mundo, en este caso son parámetros referenciales que nos sirven para saber si tenemos una legislación susceptible de ser aplicada o una legislación que tiene oportunidades de mejora.

¿Qué países tienen leyes en sentido formal? Hablo en este caso de ley promulgada por el Congreso y sancionada por el Ejecutivo, no ley como a veces se da en el mundo anglosajón, que se da o se entiende por ley toda norma jurídica, estamos hablando únicamente de leyes en sentido formal, en nuestra tradición, en este caso germano-romana de leyes promulgadas. Tenemos a Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay, son los únicos países en América Latina, retiré de aquí, porque lo había hecho con todos los países salvo Estados Unidos y quedaría obviamente, quedó fuera Belice que también tiene leyes pero hablaré de América Latina, por lo cual me suscribí a estos países que son el universo.

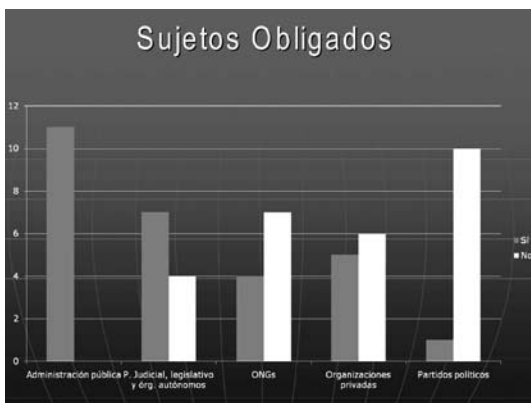
‘La cultura de la transparencia es una de las partes fundamentales. De poco sirve en América Latina tener leyes de acceso a la información pública si no se tienen los instrumentos, las garantías para que la transparencia se convierta en una parte de los planes de estudio, de la currícula de estudio, sobre todo de la primaria y secundaria.’

* Doctor en Derecho y Doctor en Comunicación Pública por la Universidad de Navarra. Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM donde coordina el área de derecho de la información. Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Coautor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Fue asesor parlamentario del Poder Legislativo de Guatemala, Honduras y Ecuador, para la elaboración de su normativa en materia de transparencia. Perito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes contra Chile en el 2006 en donde se establece el precedente de la transparencia como elemento de la libertad de expresión, como jurisprudencia obligatoria del sistema interamericano de derechos humanos. Es autor de 23 libros, coautor de 11 libros, coordinador de 14 obras colectivas, autor de 40 artículos científicos de revista y de 37 capítulos en libros.



¿Cuáles son los indicadores o principios democráticos? Primero, los sujetos obligados, después tenemos la parte de definiciones, la parte de interpretación, la parte de información de oficio, lo que es la cultura de la transparencia, los límites al derecho de acceso a la información, la existencia o no de un órgano garante, el principio de máxima publicidad, principio de prueba de daño, gratuidad de la información y afirmativa ficta. Pudiera haber algunos otros indicadores o principios, sin embargo son los más importantes para tener una comprensión.

Cuando hablamos de sujetos obligados tenemos dos tipos de sujetos: Los sujetos activos que son los titulares del derecho, en el caso de América Latina, los titulares del derecho hablamos de toda persona sea física o moral, hablamos básicamente de todo ser humano de acuerdo a lo que establece la Convención Americana y que en México es reconocido en los términos del artículo 133 Constitucional que establece por un acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los Tratados tienen una jerarquía normativa superior a las leyes federales y locales e inferior a la Constitución, pero en realidad forman parte de la Constitución. El sujeto pasivo, que es muy importante, son aquellas dependencias, entidades o poderes que son precisamente susceptibles de ser requeridos para informar de sus actividades; esto es, toda persona que ejerza gasto público sin importar que sea de derecho público o privado, tendrá la obligación de rendir cuentas respecto al uso y destino de esos recursos. Aquí tenemos una diferencia entre los países de América Latina. En este caso, la totalidad de los países que señalamos, todos incluyen a la administración pública, es decir, no sólo hablamos del Ejecutivo, porque ustedes saben el Ejecutivo es la oficina del Presidente, del Gobernador y su staff, siendo también de la administración pública que no necesariamente es la oficina del Ejecutivo, pero que depende del Ejecutivo; hablamos de la administración pública ya sea centralizada o paraestatal. Entonces una de las grandes preocupaciones en América Latina ha sido la administración pública, por eso todas y cada una prevén a la administración pública como sujetos obligados; ya un sector más reducido prevé al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a los órganos autónomos. ONG'S hay algunos países como Ecuador por ejemplo y Honduras, que las ONG'S son sujetos obligados, sobre todo porque en esos países de Centro y Sudamérica la cooperación internacional con las ONG'S juegan un papel muy importante y por tanto los legisladores de estos países consideraron pertinente incluirlas como un sujeto obligado por la cantidad de recursos que manejan.

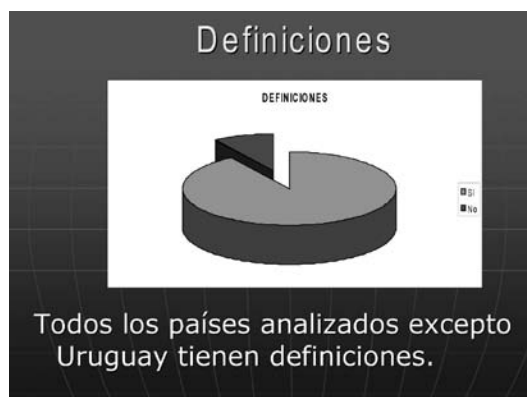


Organizaciones privadas. También hay algunos países que su legislación prevé la fiscalización, sobre todo cuando se trata de organizaciones privadas que realizan funciones de interés público, como pudiese aquí ser el caso de TELMEX, o por ejemplo una empresa que tiene una concesión para una autopista, aunque la hace una empresa privada, pero ejerce una función pública porque es una concesión finalmente por parte del Estado. Sólo un país de todos los países que en América Latina el día de hoy cuentan con una ley que incluyen como sujeto obligado autónomo a los partidos políticos es Ecuador, ahí los partidos políticos forman, al igual que cualquier dependencia, forman parte de los sujetos obligados.

Otro indicador es la parte de Definiciones. Son muy importantes porque nos va a indicar qué significa cada vocablo, cada voz o concepto en la ley. La eficacia del indicador depende del estilo de redacción y contenido propio de las leyes. Por tal motivo, se busca dentro del análisis que cada una de las legislaciones que el catálogo de definiciones sean claras y precisas. Anteriormente la redacción de las leyes en México eran evidentemente mucho más genéricas y daban lugar a interpretaciones distintas que dejaban al juzgador la obligación de interpretar qué significaba cada concepto en una circunstancia concreta, hoy, los márgenes en este sentido del poder judicial, del juzgador, son más reducidos porque se pone un catálogo de definiciones: qué significa acceso a la información pública, qué significa institución, en fin, tenemos un conjunto de definiciones que nos brinda en un sistema legal el principio de seguridad jurídica que nos permite saber de antemano claramente cuáles son las hipótesis normativas. La mayor parte de los países con ley tienen un capítulo de definiciones salvo el caso de Uruguay, este indicador es bastante socorrido y referido en estos países.

Otro indicador muy importante es el de la interpretación. ¿Cómo vamos a interpretar una ley de acceso? Generalmente las leyes de acceso, leyes de transparencia, en la medida en que se establezca la interpretación en la ley vamos también a evitar un margen amplio de discrecionalidad del juzgador en un momento determinado y lo obligamos a tomar en cuenta generalmente la Convención Americana, que si bien implícitamente deberían tomar en cuenta no lo hacen porque todavía aquí

en México vivimos un proceso de internalización de los instrumentos internacionales en nuestro sistema legal, buena parte de nuestros juzgadores desconocen todavía cómo se logra internalizar. Entonces para efecto de lograr mayor protección al derecho a la información se incluyen este tipo de interpretaciones que son muy importantes a efecto de proteger el bien jurídico tutelado que es precisamente el acceso a la información. Una buena parte tienen en este caso la figura de interpretación o un apartado de interpretación que son: Chile, Ecuador, Guatemala,





México, Nicaragua y Panamá; sin embargo no lo incluyen Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Uruguay, no prevén esta parte de interpretación.

Interpretación

- En este indicador se deben manejar tres aspectos importantes para hacer efectivamente operativo el mismo
 - Tratados y convenios internacionales como referentes de Interpretación.
 - Facultad del órgano garante de interpretar la ley en el ámbito de su exacta observancia para que la misma tenga plena vigencia en el sistema jurídico
 - En la interpretación de la ley favorecer el principio de publicidad de los sujetos obligados

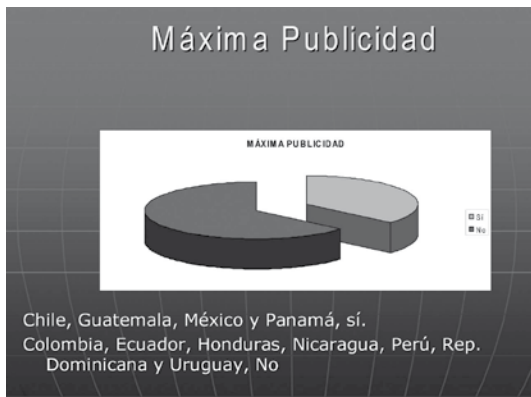
Interpretación

Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá sí lo incluyen. Colombia, Honduras, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay no lo prevén

12

Otro principio muy importante es el de la máxima publicidad. Implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión. Esto significa que en caso de duda en que si una información debe ser pública o debe ser resguardada bajo sigilo por considerarse eventualmente clasificada como reservada, en caso de duda, debe considerarse la información como pública, debe buscarse hacerla del conocimiento del público. En México, en nuestra cultura política era exactamente al revés y decían: En caso de duda ustedes se abstienen; pero aquí en este principio de máxima publicidad es al revés. Este principio lo tienen Chile, Guatemala, México y Panamá tienen el principio de máxima publicidad; no lo tienen Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La información de oficio es aquella información que de manera rutinaria deben hacer pública los sujetos obligados, independientemente de que sea solicitada o no por alguna persona, de tal suerte que la información de oficio básicamente busca subsanar las necesidades informativas de las personas. Al principio, en México, hubo un debate muy interesante porque en los órganos garantes mexicanos hacían hasta competencias para buscar que la gente solicitara información y decían por ejemplo, *bueno, es que Australia y Canadá* que son democracias consolidadas tienen muy pocas solicitudes. Yo recuerdo que en el IFAI con mucho gusto decían: *nosotros tenemos mucho más solicitudes en nuestros primeros 6 meses que Australia y Canadá; la diferencia que Australia y Canadá tienen un gran nivel de información disponible en su página Web que hace que las solicitudes de información sean innecesarias.* Por el contrario, en México como nuestras páginas Web tienen la información pero no siempre decodificada para que lo entienda la gente, por tanto tenemos mayor número de solicitudes de información, esa es una gran diferencia, al final del día lo más importante es que la información esté disponible para la gente y al momento de hacer estos análisis tenemos que buscar el contexto. Todos los países lo tienen.



Por supuesto que el derecho acceso a la información como prácticamente todos los derechos, no todos, pero prácticamente todos tienen límites, en este caso los límites básicamente son relativos a la información confidencial, información reservada y las excepciones. Las excepciones son básicamente cuando una ley deba regirse por su propia ley orgánica y no aplica, en este caso la ley de acceso a la información pública, generalmente lo que buscamos con las excepciones es lo que técnicamente se

denomina antinomias, es decir, contradicciones entre dos normas jurídicas de igual jerarquía normativa para evitar que haya una necesidad de interpretar; lo ideal, es precisamente que estén armonizadas.

La información confidencial es uno de los límites del derecho de acceso que supone básicamente el derecho a la vida privada, expresado en términos informativos como datos personales, estos son sin duda muy importantes, por supuesto hay que tener claridad en dónde empiezan los datos personales y dónde termina el acceso a la información pública, en algunos casos hay un exceso de protección de datos

‘bajo el principio de máxima publicidad y de transparencia, existe cierta información que es de interés general para todas las personas. Para tal efecto el legislador debe establecer determinada información cuyo acceso no dependa de una solicitud expresa. Este principio determina como efecto secundario la transparencia de la función pública.’

personales, en algunos otros casos hay un exceso de acceso a la información pública, todo es una cuestión de ponderación, de claridad en los alcances y límites de cada una de las dos cosas; por ejemplo, en algún Estado de la República me encontraba con algunos integrantes-comisionados que estaban muy felices porque daban a conocer la nómina, tal cual, de los servidores públicos, decían, aquí cumplimos la ley pero la cumplimos puntual. Yo les decía que me parece que ese cumplimiento afecta a los datos personales. A lo que me contestaban que cómo era posible si yo siempre he sido un crítico; y en efecto, soy crítico pero aquí veo que se amplía porque los ciudadanos lo que tienen derecho a saber es cuánto dinero le llega del Estado a los servidores públicos, pero no tienen derecho a

saber qué hacen los servidores públicos con ese dinero; y aquí en la nómina está la estructura administrativa expresada en los formatos, ingresos y egresos; egresos puede ser de préstamos, puede ser de pensiones alimenticias, que son cuestiones posteriores al acto en el que llegan precisamente los recursos al servidor público,



y por lo tanto debe estar protegido, ahí sí se requiere o hacer nuevos formatos o no dar finalmente la nómina sino hacer un ajuste; esto es, “un ajuste de tejido fino” que son importantes. Habrá legislaciones que cuenten con su propia ley en la materia que regule la forma de protección de este tipo de información de tal suerte que no se encuentren integradas en la legislación en materia de acceso a la información.

¿Qué es la prueba de daño? La prueba de daño traducido al español viene siendo un principio de legalidad, de fundamentar y motivar, más un tercer elemento que es probar que esa información tiene mayor riesgo de ser revelada que mantenerla bajo sigilo. La prueba de daño lo que busca garantizar es que la información que eventualmente sea clasificada efectivamente sea clasificada de manera racional y lógica y no por una inquietud del gobierno por clasificar información; en algunos Estados, por ejemplo, se aprobó la ley y se aprobaron al mismo tiempo acuerdos de clasificación, en el caso de Guerrero en donde el presupuesto de egresos era clasificado como reservado, eso es absurdo, si el presupuesto de egresos estaba como reservado, definitivamente estamos perdidos en este sentido. ¿Cuáles lo incluyen? Vemos que la

mayor parte que son Chile, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana sí lo incluyen; y Colombia, Ecuador, Honduras, México y Uruguay no.

Respecto a la información reservada lo recomendable es que el catálogo sea un referente mínimo que no haga extensivo las restricciones de acceso a información que incluso deba ser difundida de oficio.

La afirmativa ficta que es otro tema importante. ¿Qué es lo que sucede con el silencio administrativo? Una de las cuestiones que suceden en América Latina, esto se utilizaba básicamente en el derecho de petición, hoy el derecho de petición carece de sentido en una democracia como la mexicana y de una buena parte de América Latina, pues más bien es un derecho de respuesta de la autoridad en sentido positivo o negativo, hoy ya tenemos acceso a la información carece de sentido este derecho decimonónico del Siglo XIX y básicamente se buscaba o se lograba en aquella época la negativa ficta, es decir, si yo solicito una información, una respuesta y no me contestan en un tiempo determinado, breve, -la Suprema Corte de Justicia ha señalado entre 3, 6 meses y hasta 1 año-, significa que la

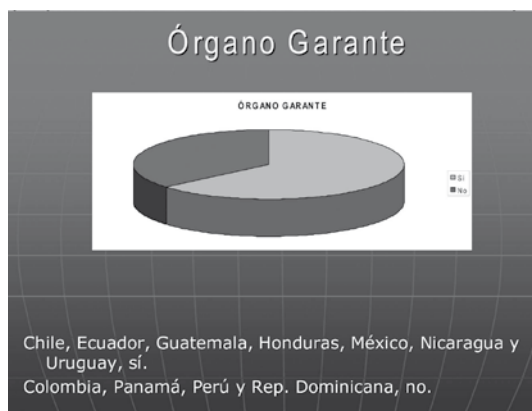


información que yo solicité fue declarada como negativa o resuelta como negativa; en ese sentido, la afirmativa ficta es lo contrario, si yo solicito información y enfrento el silencio administrativo lo que sucede es que si pasan los tiempos que prevé la ley, en este caso 20 días hábiles, y no tengo ninguna respuesta, no tengo ninguna información, la respuesta se da como positiva estableciendo en alguna de las leyes una obligación de sanción a la dependencia o entidad o al sujeto obligado que la tiene. ¿Cuáles tienen la afirmativa ficta? Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay; no lo prevé o contempla Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Panamá, Perú y República Dominicana.

Gratuidad de información. Toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados por una ley de acceso es considerada como un bien público. Uno de los principios básicos es que la información se obtenga por métodos electrónicos o la consulta directa de la información debe ser gratuita, por supuesto no estoy hablando aquí de la reproducción de la información; por ejemplo en América Latina la búsqueda de la información no se cobra, ni en México tampoco, sí se hace en Estados Unidos la búsqueda que implica un proceso de cantidad, pero en el caso de la búsqueda y el acceso a la información es gratuito en todas las leyes en América Latina.

La cultura de la transparencia. Esto es una de las partes fundamentales. De poco sirve en América Latina tener leyes de acceso a la información pública si no se tienen los instrumentos, las garantías para que la transparencia se convierta en una parte de los planes de estudio, de la currícula de estudio, sobre todo de la primaria y secundaria. En este sentido me llamó mucho la atención cuando nosotros hicimos la ley en el 2001, la Ley Federal, una de las cuestiones que me sorprendieron en una de estas visitas a un pequeño grupo de Estados Unidos, fue que yo pensé que iba haber muchísimos libros, es algo novedoso en México sobre acceso a la información y no lo ví, la gente decía que era natural, es obvio, pero qué significa eso, porque para mí no es natural; entonces es una cuestión cultural, y al final del día lo que vimos es que esto se va incluyendo en diversas partes del círculo educativo. En México a pesar de algunos esfuerzos, lo que estamos atacando es la parte remedial, hacemos cursos, talleres, pero son efectos remediales, eso no puede suplir la educación formal que se da en la primaria y secundaria, si tuviéramos transparencia I hasta sexto, más transparencia II hasta la secundaria, los jóvenes futuros ciudadanos sería otra cosa. Esto es muy importante, es la garantía de que la transparencia cumpla un cometido real. En ese sentido, cuáles incluyen la transparencia Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; no lo incluyen Colombia, México - estoy hablando en la Ley Federal no en las leyes estatales que muchas sí lo prevén-, Perú, República Dominicana y Uruguay.





Órgano Garante. Uno de los temas más debatidos en América Latina es el Órgano Garante, porque generalmente nuestras democracias en proceso, en América Latina a cada ley queremos encontrarle un órgano garante por un reconocimiento implícito de que el estado de derecho no funciona a cabalidad, que tiene muchas oportunidades de mejora y de ser desarrollado, de tal suerte que, una ley que sea sensible, que se establezca

un órgano garante es una ley generalmente destinada a tener a cumplir a penas un cometido de manera formal. Tienen órgano garante Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay; no lo tienen Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana.

La mayor parte en materia de acceso a la información pública, esto es algo novedoso, la excepción que se hace a Colombia, que tiene una ley bastante sencilla que se da en 1985, aunque generalmente este es un tema de 2002 en adelante como lo podemos observar y particularmente en el 2008 se han aprobado nuevas leyes, otras están siendo discutidas en varios países de América Latina, vemos que el mayor número de leyes se da en 2002 México y Panamá; y poco a poco han ido surgiendo leyes en 2004 con Ecuador, República Dominicana; y en 2008 Guatemala,

Eficacia versus vigencia:

‘La ley de transparencia requiere de una familia de leyes, no es una sola en abstracto. El reto principal reside en la ausencia de un estado de derecho. corrupción más impunidad limitan el potencial de la transparencia.’

Sin embargo, el gran reto que tenemos, es que no sólo haya leyes. En México, si hiciéramos un análisis estrictamente legal, México estaría del otro lado, no tendríamos problemas porque tenemos leyes federales, leyes estatales, tenemos órganos garantes, no obstante el índice de Transparencia Internacional señala que tenemos varios rubros atrás, pareciera una contradicción, se ha hecho una inversión muy importante, pero las cosas no funcionan como uno piensa ni la sociedad tampoco a cambiado su percepción a pesar de la política de comunicación y difusión. Cuál es el problema aquí, creo que el

problema, de entrada, es la falta de percepción de que la Ley de Transparencia requiere de una familia de leyes, no es una sola ley, no es solo una isla en un océano, es decir, no podemos tener una isla solamente que funcione en un océano donde las cosas no funcionan adecuadamente; el reto principal reside en la ausencia de un estado de derecho pleno.

vigencia versus eficacia

‘órganos reguladores atrapados por los regulados.
reguladores sin atribuciones sancionatorias directas.
reguladores sin presupuesto.’

¿Qué problemas nos aquejan? Eso no es extraño, la corrupción más impunidad limitan el potencial de la transparencia. En una encuesta elaborada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas observamos que el 78% de los jóvenes, tanto de primaria, secundaria, preparatoria y universitarios que pudieran tener la oportunidad de no cumplir la ley y sacar ventaja, el 78% dijo por supuesto que lo haría; es decir, tenemos una cultura de la corrupción implícita en muchas cosas, más bases jurídicas que facilitan esta posibilidad.

¿Cuáles son los grandes problemas que tenemos en el estricto sentido en materia de la transparencia? Primero, tenemos órganos reguladores atrapados por los regulados, entonces evidentemente no puede cumplir su función. Entre otros tenemos reguladores sin atribuciones sancionatorias directas, también no es eficaz. En otros tenemos reguladores sin presupuesto, no hay presupuesto y los agarran del estómago, por ejemplo, en materia electoral Costa Rica es un caso interesante en donde tiene un piso presupuestal y de ahí es para arriba, en otros casos se tiene que negociar y evidentemente en la negociación supone siempre una complicación al momento de estar regulando.

En América Latina al final del día, Chile, para mí, sin duda alguna al respecto, es el ejemplo más emblemático de una democracia actuante, de un órgano razonablemente bien, en donde hay una razonable cultura de la legalidad y en donde tenemos que voltear la mirada; Chile ha tomado aspectos de la cultura mexicana particularmente en materia de transparencia y lo ha localizado, lo ha tropicalizado y además ha hecho un cumplimiento importante.

Muchas gracias.

‘en México, nuestro gran reto es que finalmente, no haya caminos de regreso formales, pero también asegurar que la transparencia no se vuelva sólo una apariencia.’



“La transparencia y rendición de cuentas. Estados Unidos de Norteamérica”

Senator Wayne Niederhauser*

Traducción de
José Ignacio Celorio Otero/ Ana Laura Celorio Escandón

18

Hola, y saludos del estado de Utah y de los Estados Unidos Americanos, la transparencia es una de mis pasiones.

Cuando fui electo en el 2006, basé mi campaña en la rendición de cuentas, quería ver las finanzas de nuestros gobiernos federales, estatales, y locales y cómo estas estaban disponibles para los ciudadanos y contribuyentes.

El inicio de la transparencia en los Estados Unidos, comenzó en el 2006, así que países como Chile pueden estar un paso adelante de nosotros en algunos aspectos.

Comenzó a nivel federal, el Presidente Obama, antes Senador Obama y el Senador Coburn de Oklahoma, llevaron a cabo el acto de transparencia federal, el cual requería al gobierno federal mostrar contratos y hacerlos públicos a los ciudadanos, comenzó como una ola gigante a la que se fueron incluyendo estados, ciudades, pueblos, condados o provincias y distritos escolares, muchos de los cuales ya publican sus finanzas en Internet.

Por desgracia el gobierno federal no ha hecho mucho con su transparencia. Me gustaría citar a James Madison, cuarto presidente de los Estados Unidos y padre de la Constitución: *“Un gobierno popular sin información para el pueblo, y sin los recursos para adquirir dicha información no es mas que un prólogo a una farsa o tragedia, o quizás las dos”*.

El conocimiento gobernará siempre sobre la ignorancia, y la gente que pretende ser su propio gobernador, debe armarse con el poder que el conocimiento brinda, esto es una fuerte declaración, si esperamos ser nuestros propios gobernadores necesitamos la información para poder serlo.

* Senador por Utah, Distrito 9, Condado: Salt Lake. Comités Asignaciones: Soluciones de Capital Operaciones Gubernamentales (Copresidente). Permanente: Ingresos del Senado y Tributación (Presidente). Negocios del Senado y Asuntos Laborales. Inició sus Servicios Legislativos el 19 de julio de 2006. Es Contador Público Titulado; dueño de pequeña empresa; desarrollador de bienes inmuebles. En cuanto a Educación: Licenciatura en Ciencias y en Contabilidad, Utah State University; Maestría en Contabilidad, Utah State University. Reconocimientos y Afiliaciones: Premio del Gobernador del Estado por Calidad de Desarrollo, Premio 2004 al Mérito por Planes de Diseño, Premio al Mérito por parte del Distrito, Niños Exploradores de América, Profesor Adjunto en Westminster College, Asociación de Construcción de Casas, Corredor de Bienes Raíces, Organización de Eventos para Recaudar Fondos para el Club de Niños y Niñas, para el Hospital Infantil y para la Fundación Pide Un Deseo.

Los propósitos de la transparencia gubernamental son: la confianza, los votantes necesitan ser capaces de confiar en el gobierno, esto potencia a los ciudadanos a ser sus propios gobernadores, a ser capaces de controlar el gobierno, y ayudar a prevenir fraude, mala administración y corrupción.

Es lo que nosotros llamamos o nos gustaría llamar: "Encendiendo una luz", la luz destapará la oscuridad.

Hemos hecho un sin fin de cosas en Utah con la transparencia gubernamental, y voy a mencionar dos áreas: oficiales electos, descubrimiento que incluye conflicto de intereses, finanzas de campaña, regalos, comidas y entretenimiento.

Luego está lo que me gustaría llamar gobierno para el siglo XXI, que debe ser anticipatorio, con un desempeño moderado, colaborativo y transparente en sus finanzas.

Vamos a comenzar con el descubrimiento de los oficiales electos, como un oficial electo en Utah, debo completar un formulario de develamiento en donde es requerido mi trabajo, trayectoria, antecedentes educativos, así mismo algunas de las inversiones que manejo con el fin de revelar dónde puedo tener un conflicto de intereses cuando se debe tomar voto de un tema específico.

En Utah tenemos una legislatura de medio tiempo, por lo que tengo un trabajo en donde gano dinero, ser un legislador es más un servicio, pues la paga es muy poca.

Se puede acudir a algunas páginas de *Internet* en donde se exponen cuáles son algunos de mis conflictos de interés, y también hay una página web en la que se reportan las personas que me ofrecen alguna comida, o cualquier tipo de regalo y entretenimiento, para que los votantes puedan ver quien está tratando de influenciarme como legislador.



Los propósitos de la transparencia gubernamental son: la confianza, los votantes necesitan ser capaces de confiar en el gobierno, esto potencia a los ciudadanos a ser sus propios gobernadores, a ser capaces de controlar el gobierno, y ayudar a prevenir fraude, mala administración y corrupción.

Jones



Existe también un sitio web en donde se revelan mis finanzas de campaña, cualquiera que done a mi campaña debo de reportarlo como algo público.

También estamos trabajando en un código ético para los oficiales electos en Utah, es importante tener información, pero esta información debe ser correcta y debe ser obligatorio para mí como legislador ser completamente honesto y directo con quien dona para mi campaña y mis conflictos de interés.

Estamos creando ahora en Utah una comisión independiente de ética, para que los ciudadanos de Utah si son enterados de alguna situación donde yo pueda haber quebrantado una ley o un código de ética, puedan llevar esa queja a la comisión de ética, en donde ésta será revisada y si es válida el comité determinará si debo ser retirado de mi puesto o penalizado de alguna forma.

No busco dar a entender que Utah es perfecto en la transparencia, es algo en lo que estamos trabajando, y me entusiasma oír de los esfuerzos que están siendo realizados aquí en México y en Chile y en otros países, ya que es bueno para nosotros el reunirnos y dialogar del tema, para que de esta forma logremos aprender de nosotros mismos lo que hace una buena transparencia.

20

Los comentarios del doctor Villanueva fueron extraordinarios, e incluyeron muchos de los problemas que enfrentamos con la transparencia. Ahora para el nuevo siglo en los gobiernos, debemos detenernos a ver las cosas a términos de corto plazo. La oficina del gobierno de Utah está planeando un presupuesto para muchos pronósticos, para que nosotros como legisladores podamos planear y pasar leyes y presupuestos en un período menos largo, esos son buenos gobernantes.

Y con la tecnología que tenemos en esta era, contamos con la habilidad no solo de crear transparencia en el Internet, sino que también contamos con la habilidad de medir si algún programa o departamento, cumplen o no con lo que el público les está pidiendo, para lo que debe haber un resultado base creado por el gobierno, para que sea posible de esta forma medir la ejecución y ver si va acorde con lo que se quiere.

Se busca ayuda del gobierno, pero de varias maneras hemos creado departamentos y divisiones que no se comunican entre sí, entre ellas han creado barreras y duplican los servicios, por lo que nos cuesta más a nosotros como pagadores de impuestos de lo que es necesario.

Si logramos deshacernos de los servicios duplicados y tirar abajo algunas de las barreras existentes entre los departamentos podríamos tener más transparencia y menos gastos gubernamentales.

La última cosa de la que quiero hablar es la transparencia financiera. Primero que nada como ya muchos puntos fueron mencionados por el doctor Villanueva, la información debe ser completa, no podemos ocultar la información, pero debemos

también considerar cuestiones como la privacidad y la seguridad en la misma.

La información debe ser gratis y accesible y con el uso del Internet podemos proveer información sin necesidad de gastar mucho, sin tanto problema, ni papeleo, por medio de un proceso de acceso gubernamental. Podemos sentarnos en casa en pijama y publicar transparentemente la información en la red.

La información debe ser investigable, no queremos solamente arrojar cheques, salarios y depósitos hechos, debemos tener la habilidad con la tecnología de buscar información y combinarla por vendedores, compradores, y un sinnúmero de opciones mas para crear información en una base de datos. Y esta información debe de ser comprendida, debe cubrir a todos los departamentos de gobierno, desde el gobierno federal hasta el distrito escolar más pequeño.

En el sitio electrónico de transparencia de Utah se pueden buscar los niveles de gobierno, estados, distritos, distritos escolares, ciudades, condados, podemos ver las diferentes entidades dentro del estado, las universidades, y dentro de éstas podemos ver los gastos, pagos, salarios e ingresos.

Como el doctor Villanueva mencionó, debemos ser cuidadosos en la publicación de los salarios, porque mucho de esto es información privada, pero con la prensa en Utah y el acceso a las leyes de gobierno han sido ya publicados los salarios de los empleados de gobierno, así que eso ya es transparente en Utah, pero continúa el debate de si un maestro o administrador debe publicar su salario en la red, pero no hay duda de que los salarios de los oficiales electos y los líderes de gobierno, deban ser publicados en dicha red.

El sitio de transparencia de Utah permite buscar por vendedor, se puede también ver cuánto gano yo, revela mis gastos de viaje, y también como ya había mencionado antes, mis finanzas de campaña. Otra transparencia es que antes de ser electo la gente podía ver quiénes podían haber influido en mí y en mis conflictos de interés para legislar.

Este tipo de transparencia me hace estar más atento de las cosas que hago como oficial electo, y también estar más pendiente hacia aquellos que gastan el dinero del gobierno, ya que los ciudadanos podrán ver todo esto.



iones



'Podemos esperar ver las finanzas de la Unión tan claras e inteligibles, como el libro de un comerciante, para que cada miembro del congreso y cada hombre con cualquier conciencia de la Unión fueran capaces de comprenderlas, investigar los abusos, y en consecuencia controlarlos'.
(TOMAS JEFFERSON).

Recientemente hubo un fraude por 4 millones de dólares, descubierto en un distrito escolar en el norte de Utah, pensamos que la transparencia hubiera podido ayudar a prevenir este tipo de deshonestidad.

Cuando nuestro website fue creado, una de las primeras cosas que se descubrieron fue que el gobierno estaba gastando medio millón de dólares en agua embotellada, varias de las agencias ahora beben agua de los bebederos. Pero este es el gobierno que debemos tener, mismo que faculta a los ciudadanos a ver dónde van sus impuestos. En Texas la controladora de estado Susan Combs, a través de la transparencia, ahorró 2.3 millones de dólares en su oficina.

22

Una de las objeciones que surgieron en mis dos años de batalla en la transparencia financiera en Utah, es que muchos querían la misma, pero al mismo tiempo tenían muchas preguntas como el costo tan elevado que iba a tener; pero el gobernador Blunt de Missouri, sin apropiación adicional, sino mediante el análisis de las prioridades de los gastos de su departamento, puso sus finanzas en la red sin necesidad de asignación legislativa.

Es probable que no mucha gente lo use todavía, pero existen ya cientos de personas que ingresan a nuestro website todos los días, por lo que tenemos el compromiso con la transparencia más que nada.

En conclusión, me gustaría citar a Tomas Jefferson, el tercer Presidente de los Estados Unidos y autor de la declaración de independencia. *"Podemos esperar ver las finanzas de la Unión tan claras e inteligibles, como el libro de un comerciante, para que cada miembro del congreso y cada hombre con cualquier conciencia de la Unión fueran capaces de comprenderlas, investigar los abusos, y en consecuencia controlarlos"*.

Muchas gracias.

Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información.

Un principio para el Buen Gobierno

Martes 24 de noviembre

Ponente: Mtra. Dra. Estrella Gutiérrez David

Profesora de Derecho de la Información y de las Telecomunicaciones en el CES Felipe II y la Universidad Carlos III de Madrid. Miembro Ejecutivo del Grupo TRA.BU.COM "Transparencia, Buena Gobernanza, Comunicación"

Ponente: Dra. Andrea Monteiro A. Esmanhoto

Abogada en Derecho de la Comunicación y Consultora en Transparencia y Acceso a la Información. Coordinadora del equipo Brasil del Grupo Internacional "Transparencia, Buena Gobernanza, Comunicación"

Ponente: Mtra. Ana María Ochoa Villicaña

Maestra en Derecho de la Información por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH

Moderador: Dr. Héctor Pérez Pintor

Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH

23

Dra. Estrella Gutiérrez David*

El objeto de mi presentación es darles unas pequeñas pinceladas acerca de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información desde el punto de vista de una aplicación concreta y empírica que sería la experiencia española y la auditoría sobre buen gobierno audiovisual.

El esquema que vamos a seguir, parte de dos ideas fundamentales, por un lado exponerles el marco jurídico y teórico de los instrumentos del buen gobierno, en particular vamos a entrar o acotar los objetos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los que hemos venido hablando en estos días; y por otra parte, el marco empírico, es decir, el cómo se hace o cómo lo hemos llevado a cabo en el grupo Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación, una auditoría sobre buen gobierno aplicado específicamente al sector audiovisual español, ya les explicaré por qué nos hemos adentrado a este sector y no en otros.

* Doctora en Ciencias de la Información y Premio Extraordinario de Doctorado 2003-2004. Es profesora de Derecho de la Información y de las Telecomunicaciones en el CES Felipe II y la Universidad Carlos III de Madrid. Autora del libro Justicia y medios de comunicación (Fragua, 2007), y de más de 30 artículos en su especialidad, entre los últimos: New content and citizens uses of DTT; Transparency and opacity in audiovisual policies; La transparencia en las prácticas de Buen Gobierno Corporativo; El caso particular de las empresas de comunicación en el sector audiovisual. Es directora adjunta del sitio www.derecom.com y dirige el proyecto de investigación conjunto con alumnos del CES Felipe II DAPINET (www.dapinet.jimdo.com), centrado en el estudio de los derechos de autor en el ámbito audiovisual y de las TICs.



¿Cuáles son los instrumentos de buen gobierno? Para hablar de buen gobierno primero hay que distinguir algunos conceptos previos, por un lado el concepto de buena administración que podríamos decir que es el buen gobierno pero aplicado a las administraciones públicas; por otra parte, el buen gobierno corporativo, es decir, el ámbito de buen gobierno aplicado a las empresas privadas; y como nexo de unión o como elemento que introduce el buen gobierno tendríamos el papel de la *soft law* es decir la *norma blanda*, por qué digo que es un papel intermedio o un papel que ha introducido este concepto de buen gobierno, porque fundamentalmente el principio de buen gobierno aparece de la mano de normas que no tienen carácter coactivo, no son normas jurídicas, son directrices, principios, códigos éticos que aparecen especialmente a partir de los años 90 en el ámbito empresarial a raíz de los escándalos financieros de Enron y otras grandes empresas. Pero, podríamos preguntarnos ahora por la crisis económica que tenemos y todos los escándalos financieros que han surgido también si ha servido de algo esta *soft law* y luego todos los conceptos que ésta ha ido juridificando, porque lo importante aquí es que muchos principios en particular de buen gobierno se han traspasado a la norma positiva.

Los instrumentos de buen gobierno a mi juicio básicamente son tres: la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas.

Podemos afirmar que la transparencia se ha convertido en un principio general del derecho, es un principio que se vincula con otros principios más tradicionales del derecho administrativo, como pueden ser el principio de publicidad de las normas, la seguridad jurídica, la responsabilidad de los poderes públicos, la prohibición o intervención de la arbitrariedad de los mismos, la eficacia de la administración cuando gestiona servicios públicos o igualdad de trato de los ciudadanos ante la administración pública.

Básicamente la transparencia hoy en día es un indicador del nivel de calidad democrática que tienen las sociedades, en particular esta idea ya la propuso o la sostuvo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el asunto Fugier vs. la Comisión, Donaldo Fugier, investigador, solicitó acceso a determinados documentos de la Comisión Europea sobre procesos de extradición y se abre en la Unión Europea, la comisión denegó el acceso y el Tribunal



de Justicia de las Comunidades Europeas falló a favor del investigador en el sentido que desde el punto de vista del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el acceso está íntimamente relacionado con el principio democrático, garantiza otros derechos fundamentales y es un elemento indispensable para el avance de las sociedades democráticas; en este sentido podríamos hablar de que la transparencia, lo que permite es una *suerte de gobiernos al sol*, famosa expresión que se utiliza en el ámbito de la doctrina europea.

“La transparencia hoy en día es un indicador del nivel de calidad democrática que tienen las sociedades.

La transparencia lo que permite es una suerte de gobiernos al sol.”

Con respecto al Derecho de Acceso a la Información, podemos decir que es un derecho humano de la última generación y aquí traigo a colación el caso Claudia Reyes, que es una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a mi juicio es muy importante porque en el ámbito europeo no tenemos una sentencia en la que se haya establecido con igual parangón esta naturaleza o esta importancia de derecho humano que tiene de acceso a la información, es más el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo ha negado en forma expresa esta naturaleza de derecho humano que tiene el acceso a la información, cosa que debemos lamentar, al menos en el ámbito europeo.

25

También de este derecho podemos decir que es un derecho de contenido prestacional, en el sentido de que implica obligaciones positivas para la administración pública, por ejemplo, de mantener actualizados los registros públicos, de facilitar copias de los documentos, los gafetes de los ciudadanos, facilitar el acceso electrónico desde el punto de vista de la administración electrónica y del *id government* que es un factor de transparencia.

¿Cuál es la perspectiva española a este respecto? La perspectiva española es bastante débil, la Constitución española ubica al derecho de acceso extramuros del título primero en donde se reconocen derechos fundamentales, por lo tanto desde el punto de vista del Derecho Español el acceso es un mero derecho de configuración legal, sujeto a múltiples limitaciones desarrollada exclusivamente en un precepto de la Ley de Procedimiento Administrativo, no hay una norma de acceso a la información en España, el gobierno actual lleva desde el año 2004 prometiendo una ley de acceso que nunca llega, es más, aunque ha habido cierta interrupción con agentes interesados, de momento la cuestión está parada, por tanto es una cuestión para lamentarnos que ni siquiera tenga reconocimiento constitucional, es más, se le ha negado expresamente desde la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ese carácter de derecho fundamental vinculado por tanto al derecho a la información. En cuanto a su contenido y facultades aquí hay que moverse en un doble prisma, por un lado la perspectiva del deber ser, como debe ser el contenido de este derecho de acceso y ¿Cuál es el ser o cuál es la realidad en la que nos encontramos nosotros

iones



al menos en el Derecho Español? Por un lado, desde el punto de vista del deber ser el acceso no puede requerir que el ciudadano tenga que acreditar un interés legítimo, es decir, el ciudadano no tiene que justificar ante la administración pública por qué quiere acceder a un determinado documento de información.

¿Cuál es el planteamiento español o la norma española que regula el acceso en un artículo concreto? Que el ciudadano tiene que acreditar un interés legítimo; por otra parte, el acceso a archivos y registros públicos plantea, si queremos hablar de acceso a la información o de acceso al documento.

El acceso a la información es muchísimo más amplio, porque si hablamos de derecho de acceso al documento el ciudadano tiene que identificar cuál es el documento al que quiere acceder y en el caso de que no haya un registro, como suele ocurrir dentro de la administración pública, en muchos casos hay un registro de documentos, es muy difícil que el ciudadano pueda identificar tal documento, por tanto desde la perspectiva del deber ser de lo que tenemos que hablar es del derecho de acceso a la información no al documento.

El acceso a la información debe comprender:

26

1. Legitimación e interés legítimo.
2. Acceso a archivos y registros públicos: acceso, información v. documento (definitivos / preparatorios).
3. Acceso electrónico.
4. Acceso parcial y estimación acceso por silencio.
5. Deber de motivación denegaciones acceso.

Por otra parte, el derecho de acceso al documento, también plantea el acceso a los documentos definitivos o preparatorios esa es la importancia, en el ámbito español solamente se pueden acceder a documentos definitivos, es decir no se puede acceder a un expediente administrativo que está todavía en preparación; el documento preparatorio es importante, por ejemplo, para que el ciudadano pueda controlar en los procesos de toma de decisiones por parte de las instituciones públicas y determinar si ese proceso de toma de decisiones es o no legítimo, no es lo mismo una decisión tomada por quórum con un acuerdo de mayoría o que por ejemplo se haya sacado adelante una decisión mediante un voto particular, bueno pues el ciudadano creo que debería tener conocimiento de esas circunstancias ¿Qué les intimida en el proceso de decisiones?



También el acceso incluye o debería incluir el acceso electrónico, he dicho que el id government o administración electrónica es un instrumento de transparencia esto además lo ha ido sosteniendo la unión europea desde los planes Europa desde el año 2002.

También el acceso debe comprender el acceso parcial, es decir, un documento o información puede estar afectado parcialmente por inspecciones, pero el resto del documento y el resto de la información debería ser accesible, la administración pública no puede escudarse en una parte en que está sujeto a que no lo es, porque está sujeto a una inspección, es decir, el principio de máxima transparencia debería garantizar por lo menos ese acceso parcial; en el ámbito español no existe el conocimiento del acceso parcial, hay sentencias que niegan sistemáticamente el acceso a documentos sobre los cuales pesa una excepción sobre alguna parte del documento no sobre todo el documento.

27

Otra cuestión que se plantea es la estimación por silencio, el silencio administrativo que es la práctica actual, es la práctica generalizada de la administración pública, recorrer los plazos y que el ciudadano se cansa de reclamar, desde luego, en el caso de la administración el silencio debería ser entendido de manera positiva, entenderlo de acuerdo con este principio máximo de transparencia.

Por último, el deber de motivación de las denegaciones de acceso, es decir, la administración pública tiene que argumentar que no ha sido arbitraria al denegar el acceso a un documento, tiene que justificarlo con alguna excepción pasada legalmente y concretada en la norma. ¿Y cuál es la práctica? La práctica, después de analizar la jurisprudencia administrativa del Tribunal Supremo, la práctica en muchos casos es que se acude a fórmulas genéricas de denegación, sin embargo no hay una argumentación clara y sólida de por qué se denega un acceso; en este sentido, el defensor del pueblo yo creo que esto que plantea dicho defensor del pueblo europeo, nos lo podemos aplicar en el ámbito español, plantea que el vacío legal sobre el derecho de acceso es un caso de mala administración.

‘El vacío legal sobre el derecho de acceso a la información es un caso de mala administración.’

iones

- La rendición de cuentas (accountability) es un principio de soft law (empresarial).
- su función: legitima / deslegitima actuaciones.
- en España se incorpora al derecho positivo a través del principio de "cumplir o explicar".
- su ámbito de aplicación son las empresas cotizadas.
- sería deseable su incorporación al ámbito de la Administración pública y a los procesos de toma de decisiones.

Por último, el principio de rendición de cuentas, la contability es un principio de soft law surgido en el ámbito empresarial, su función es legitimar o deslegitimar las actuaciones de los agentes sujetos a la transparencia y en España se incorpora al derecho positivo a través del principio "cumplir o explicar" que está recogida, por ejemplo, en la Ley que regula las sociedades anónimas y en donde se establece la obligación de las empresas cotizadas, por ejemplo, de publicar su informe anual de gobierno corporativo, es decir, las empresas españolas que cotizan en bolsa, tienen obligación de publicar su informe y dentro de éste tienen que decir si pueden o no cumplir las directrices de buen gobierno, ahora si no las cumplen tienen que justificar por qué no han cumplido esas directrices de buen gobierno.

28

El ámbito de aplicación como digo, son las empresas cotizadas y sería deseable su incorporación al ámbito de las administraciones públicas porque este principio no existe, no está recogida en el ámbito de la administración pública española y también por tanto a los procesos de toma de decisiones.

Seguimos con esquemas positivos, hemos terminado del marco teórico, y quisiera darles una breve pincelada del marco empírico, es decir, cómo hemos hecho nosotros una auditoría sobre el buen gobierno del usuario español.

Se preguntarán el por qué se han centrado en su grupo de transparencia de buena gobernanza y comunicación en el sector audiovisual. La razón de ser de este tema es desde nuestro punto de vista, y la doctrina lo tiene acreditado, el iusinformativismo, es lo siguiente: los medios de comunicación y en especial el sector audiovisual, tienen un papel institucional importantísimo en las democracias en el sentido de que coadyuvan a la formación de una opinión pública libre, fundamental para los procesos de toma de decisiones para la participación de los ciudadanos en la democracia; por otra parte, suponen un mecanismo de control de las instituciones, la famosa doctrina del *Watch dog* "el perro guardián", como garante de las libertades; y por otra parte, son garantía de otros derechos; este aparato doctrinal en torno al papel de los medios lo tiene recogida la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional y en particular, por primera vez, en la sentencia STC. 6/1981, importantísima, en donde se recoge una visión madisoniana, ayer el Senador de Utah, citaba a James Madison, Padre de la Constitución Americana y en realidad nuestro Tribunal Constitucional es bastante deudor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que sostiene básicamente estas ideas desde hace mucho más tiempo que el nuestro, por lo menos desde el principio de los años 30.

AUDITORÍA SOBRE EL BUEN GOBIERNO AUDIOVISUAL ESPAÑOL

El papel institucional de los medios de comunicación, especialmente los audiovisuales, en las democracias es:

- Formación opinión pública libre.
- Mecanismo de control de las instituciones.
- Garantía de otros derechos.

STC. 6/1981: recoge esta visión madisoniana: *lo que caracteriza un gobierno despótico es la ausencia de libertad de prensa.*

En realidad Madison lo que planteaba es que lo que caracteriza a un gobierno despótico es precisamente la adolescencia de libertad de prensa y en aquella época de medios escritos, de prensa, en este caso podríamos decir de medios de comunicación, y en particular si hablamos de medios audiovisuales del poderoso sector audiovisual.

En nuestra auditoría el objeto de estudio, hay que distinguir lo que es el objeto de estudio y la metodología, desde el punto de vista del objeto de estudio tenemos que fijarnos en qué entendemos por transparencia audiovisual, ahora daremos una definición, ¿Cuáles son las obligaciones que genera la transparencia para los agentes audiovisuales? Y ¿Hasta qué punto asume el sector el principio de transparencia?

Desde el punto de vista de la metodología, por un lado hemos delimitado el marco normativo de la transparencia audiovisual y por otro, el estudio de campo que ha comprendido una encuesta de evaluación a la mayoría de agentes audiovisuales, en donde se ha manejado el objeto de la transparencia, la percepción que tienen los agentes audiovisuales de la transparencia, la práctica, y esto es importante porque una cosa es la percepción que ellos tienen y hacen muchas declaraciones de buena voluntad y otra cosa es la práctica real que hacen, y por otra parte la evolución de la transparencia; también en el estudio de campo se ha incluido el análisis de las páginas web.

Desde el punto de vista del marco teórico y jurídico, nosotros nos hemos centrado en la caracterización de la ordenación administrativa audiovisual, desde el punto de vista de la transparencia ¿Qué características tienen las normas que regulan el sector audiovisual y que introducen el principio de transparencia? Por otra parte, el concepto de transparencia como instrumento de buen gobierno audiovisual y por último la delimitación del ámbito subjetivo y material.

Sobre la ordenación administrativa, España más o menos tiene 150 normas que regula el sector audiovisual, pero se pueden imaginar ustedes el caos que existe, porque muchas de ellas no se saben si derogan a otras, porque muchas de ellas aunque apelan a la transparencia luego en su articulado el resultado es justamente lo contrario, porque no definen bien algunos conceptos como el servicio público, nuestras normas no tienen claro qué es el servicio público audiovisual, es por darles algunas breves pinceladas.

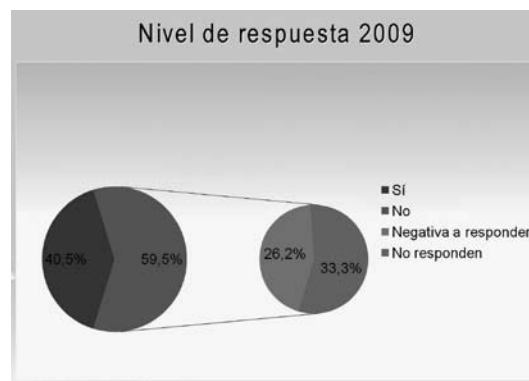
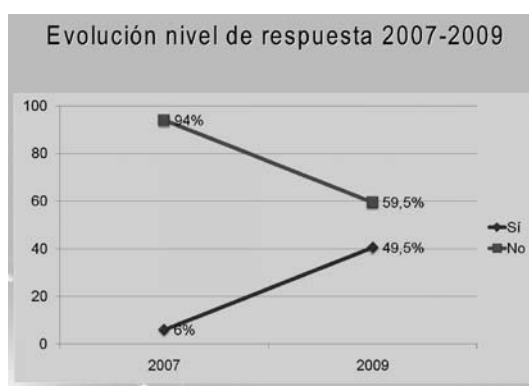


En cuanto al concepto de transparencia, ahora veremos si lo tienen claro o no los agentes audiovisuales. Desde el punto de vista de los informes, que nosotros llevamos auditando desde el año 2007 al 2009, los tienen accesible para ustedes en el sitio Web de nuestra página: www.trabucom.com los pueden descargar.

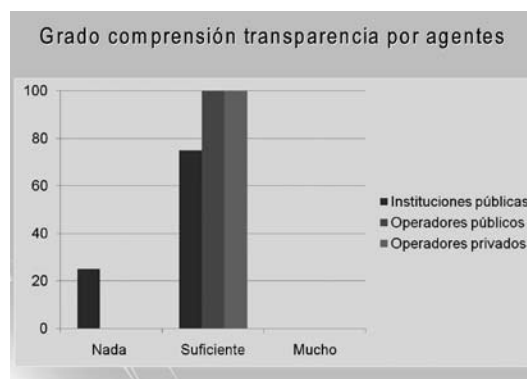
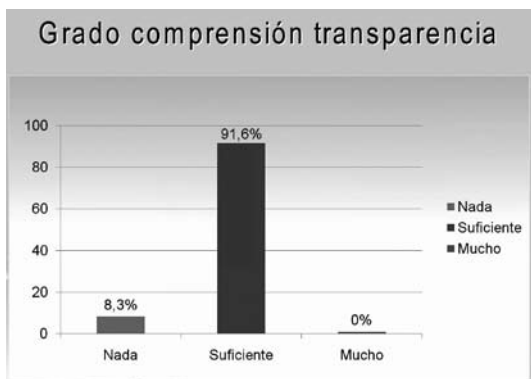
Sigue la evolución del nivel de respuesta, en el año 2007 contestamos solamente un 6% de los agentes encuestados a las preguntas que les planteamos, en el 2009 ha subido el nivel de respuesta, del cual nos tenemos que felicitar, pero todavía estamos muy debajo de la mitad de las personas y de las instituciones públicas a las que se les ha enviado esta encuesta.

En el nivel de respuesta del año 2009 tenemos un 40% que sí ha contestado que gira alrededor de 42 agentes que comprendía instituciones públicas básicamente organismos regulados sin control, operadores públicos y operadores privados audiovisuales.

De estos 42 agentes contestaron un 40%, un 59% no contestó bien porque se negaron a contestar alegando falta de competencia, o utilizaron prácticas dilatorias para no responder o simplemente no dieron señales de vida, de los que no contestaron sorprende que la televisión pública estatal fue uno de los agentes que no contestó, pese a que la financiamos con dinero público y se niegan a contestar una encuesta sobre transparencia; bueno y sin embargo una respuesta mayoritaria viene de las empresas cotizadas son las que tienen mayores obligaciones legales de información.

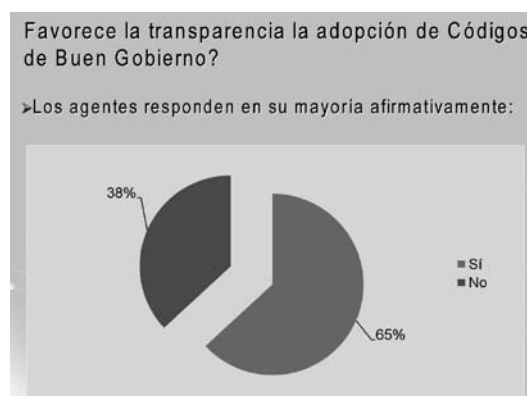


Con respecto a la comprensión de transparencia, la mayoría del sector tiene una comprensión de la transparencia suficiente, por así decirlo; sin embargo, sorprende que ningún agente de los encuestados tengan una visión clara y completa de lo que debe ser la transparencia y lo que es la transparencia, y tenemos de un 8 a 3%, nada despreciable, que por cierto les digo que corresponde a instituciones públicas, como de 18 a 3% que no entiende para nada el concepto de transparencia, no entiende cuales son sus implicaciones.



¿Favorece la transparencia a la adopción de códigos de buen gobierno? Los agentes contestan en su mayoría afirmativamente, es decir, el 65% dicen que sí, pero esto digamos es la percepción que ellos tienen, si vamos a la práctica sólo los operadores privados que cotizan en bolsa disponen de códigos de buen gobierno, una cosa es el deber ser, lo que ellos creen que debe ser y otra la práctica que llevan a cabo, es más, de todos los encuestados solamente un 5% dispone de un buen gobierno; otra vez el desajuste entre la perfección y la práctica real.

Por último, la administración pública. Se les ha preguntado por ejemplo ¿Cuándo la administración pública es más transparente? Aquí les hemos puesto una serie de parámetros, por ejemplo, cuando la administración pública tiene una actitud proactiva de generar información y proporcionarla, cuando actualiza las normas, cuando la técnica legal que se utiliza es clara, cuando tiene procesos de toma de decisiones abiertos, o cuando motiva las decisiones; cuando ellos han valorado solamente los porcentajes que tienen ustedes en pantalla son los que han entendido que efectivamente esos elementos y criterios son los que favorecen la transparencia, la respuesta óptima aquí tendría que haber sido 100% del mundo y en todos los criterios y fíjense el poco porcentaje de agentes que responden afirmativamente a cada uno de los criterios.

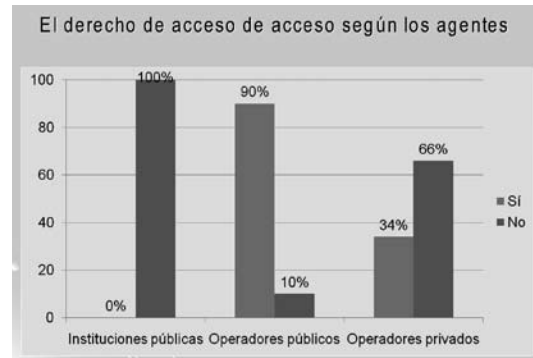
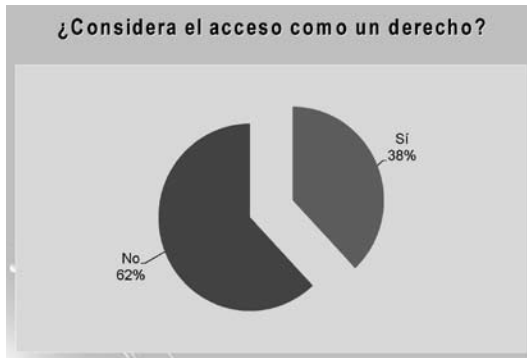


Por último, se les ha preguntado ¿Si consideran el acceso como un derecho? Importantísimo, un nada despreciable 62% que incluye instituciones públicas y privadas no lo consideran un derecho, y si me permiten la expresión, ahí está la madre del cordero, es que no entienden que el acceso es un derecho de los ciudadanos frente a un 38% que sí.





Las instituciones públicas entienden que no es un derecho, esto es gravísimo, que todas las instituciones públicas encuestadas entiendan que el acceso no es un derecho o por ejemplo en el caso de los operadores públicos el 90% entienden que sí, y un 10% dice que no, aquí la respuesta está bien y en caso de los operadores privados tenemos un 66% que dice que no, y un 34% que dice que sí es un derecho.



32

Bueno, pues saquen ustedes sus propias conclusiones, al menos en el sistema español entendemos que todavía nos queda mucho por hablar y resulta paradójico que quienes más demandan transparencia de los demás, sean al final en muchos casos quienes menos transparencia tengan.

Muchas gracias.

Dra. Andrea Monteiro A Esmanhoto **

Primeraamente agradecer la invitación a todas las instituciones convocantes la oportunidad de estar aquí a este evento de máxima importancia a nivel mundial. Me gustaría agradecer muy especialmente al Dr. Héctor Pérez Pintor la invitación directa y depositar en mí la confianza de la presentación de Brasil.

El objeto es presentarles el estado de la transparencia, el acceso a la información en Brasil; desde el punto de vista de acceso a la información y la rendición de cuentas de los partidos políticos. Os colocaré el panorama en general de la realidad brasileña, no sé si conozcan algunos detalles que son importantes, después señalaré el acceso a la información donde entraremos con los partidos políticos y al final las conclusiones.

En Brasil tenemos una población de casi 200 millones de personas, es uno de los países más grandes del mundo, el país más grande de América Latina, en las últimas décadas ha sufrido cambios económicos profundos, hemos pasado 20 años de dictadura y luego una operación bastante importante desde el punto de vista económico por los problemas de privatización y por las actividades más grandes del Estado.

Hoy por hoy la tasa de distribución de renta es de las peores del mundo, o sea el 20% más rico es responsable por más del 60% del consumo total y por otro lado el 20% más pobre.

El Congreso y el Poder Judicial son completamente independientes, las elecciones son libres, directas y democráticas. Brasil tiene el tercer mayor electorado del planeta, se dice que está por detrás de la India y de Estados Unidos, el voto es obligatorio en Brasil desde los 18 hasta los 69 años es obligatorio, entre los 16 y 18 es facultativo y a partir de los 70 también, pero en las elecciones se ve toda la gente ahí, el índice de abstención es bastante bajo. Hay un moderno sistema de votación desde 1995 se usan urnas electrónicas que son bastante conocidas en donde conocen este tipo de sistemas por el mundo, Brasil es un referente mundial de elecciones rápidas, eficientes y en cierta forma seguras.



** Doctorada en Derecho de la Comunicación en la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo internacional "Transparencia, buena Gobernanza y Comunicación", responsable por el equipo Brasil. Posgraduada en estudios avanzados de educación por la Publish/Oxford Brookers University. Master en Gestión de Empresas de Comunicación, Información y Audiovisuales por la Universidad de Barcelona. Ha sido docente asistente en la asignatura de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica. Actuación en el Tribunal de Arbitraje de la International Chamber of Commerce. Colegiada en el Colegio de Abogados de Sao Paulo Brasil y asociada en la INTERCOM Asociación Científica de Estudios Interdisciplinarios de la Comunicación.

Para poner un ejemplo, en las elecciones de 2008, que fueron las elecciones municipales, en donde elegimos alcaldes, vicealcaldes y concejales; hemos sido más de 130 millones de electores, 480 mil urnas electrónicas en todo Brasil, a las 03:00 horas del día de la votación alcaldes vicealcaldes y concejales de 5,560 municipios ya estaban electos; es muy rápido y es un hecho que se dice en organizaciones mundiales. Tenemos un índice de las votaciones en blanco del 3% y de 7 a 5% de votos nulos.

Sin embargo, hay poca transparencia en las tres esferas del Estado, el comportamiento que está plagado en el pueblo de opacidad, esto es muy difícil cambiar y creo que en todas partes no sólo en Brasil, falta interés del poder público para cambiar la situación. Han salido recientemente los índices de corrupción de la transparencia internacional y estamos por arriba de México y abajo de España, estamos todos un poquito mal con estos índices; lo que pasa es que en Brasil la estructura del Estado les da autonomía a los Estados federados y a los municipios, les da bastante independencia para formular lo que son los reglamentos y prácticas administrativas y esto influye directamente en la ineficiencia de los controles locales.

El acceso a la información en Brasil. Está contemplado en el Capítulo Derechos y Garantías Fundamentales de la Constitución Brasileña de 1988, que es la primera que se hizo después del término de la dictadura que sucedió en 1985, está en el artículo 5º que asegura a todos el acceso a la información y también en el mismo artículo en otro párrafo que todos tienen derecho a recibir de los organismos públicos informaciones; y luego, en el mismo párrafo se dice: éstas se prestarán en el plazo de la ley. ¿Qué es lo que pasa?, que todavía no hay ley, y esto es desde 1988.

¿Cómo lo hacemos? Hay una estructura jurídica y algunos mecanismos y herramientas que usamos para pretender el acceso a la información que son las herramientas extrajudiciales como la notificación, el derecho de petición, derecho de obtener certificados de los organismos públicos con la información, pero claro, como en España y otras partes hay que justificar el pedido, hay que manifestar y acreditar que hay un interés legítimo por atrás de la solicitud.

Acceso a la información

> Estructura jurídica y mecanismos para la defensa del acceso a la información:

- ✓ Entre las medidas **extrajudiciales** destacan: la **notificación**, el **derecho de petición** y de **obtener certificados** de los organismos públicos.
- ✓ Entre los instrumentos **judiciales** destacan las acciones colectivas (defensa de intereses difusos, como la información, el medio ambiente, las cuentas públicas, etc.): **acción civil pública**, **acción popular** y **mandato de seguridad**.
- ✓ Destaca también el procedimiento del **habeas data**, para el ejercicio del derecho de acceso a información que figure en registro o banco de datos de carácter público.

Entre los instrumentos judiciales destacan las de las acciones colectivas que son para acceder a informaciones de interés colectiva como la asociación civil pública, acción popular, medidas de seguridad; y también se destaca en Brasil, el procedimiento de habeas data, es un procedimiento especial que se pone para el ejercicio de derecho de acceso a la información, dicha información que está en la base de datos de carácter público, más que nada para acceder a estos datos y conocerlos.

El derecho de acceso a la información está presente en algunos dispositivos legales específicos, se encuentran en leyes que todavía ponen el derecho de acceso pleno a cualesquiera de los documentos públicos, pero todavía no ponen el plazo, ni forma de solicitud, ni qué pasa si no contestan, ni sanciones, ni nada, no hay efectividad en la ley, no se puede usar. Las concesionarias de servicios públicos, las sociedades anónimas también tienen la obligación de prestar información individual o colectiva.

Dispositivos legales de acceso a la información específica

- **Documentos y archivos públicos:** Ley 8.159/91, "derecho de acceso pleno a cualesquiera documentos públicos".
- **Rendición de Cuentas de la Presidencia:** Ley Complementar 101/2000: "las cuentas presentadas por el Jefe del Poder Ejecutivo estarán disponibles (...) para consulta y apreciación por parte de todos los ciudadanos e instituciones de la sociedad."
- **Concesionarias de servicios públicos:** Ley 8.987/95, que les obliga a prestar informaciones de interés individual o colectivo.
- **Sociedades anónimas:** Ley 6.404/76, que exige la publicación de balances anuales e introduce otras obligaciones para transparencia de la administración.
- **Consumidor:** Ley 8.078/90, que exige información adecuada y clara.
- **Ambiental:** Ley 10.650/03, "Ley de Acceso a la Información Ambiental".

Una ley muy importante y de momento es la que más se usa para obtener acceso, que es la mejor relatada pero muy lejos de ser la ley ideal, es la Ley de Acceso a la Información Ambiental que tenemos desde el 2003; sin embargo necesito confirmar es que en Brasil todavía no hay una ley unificada de acceso a la información y transparencia nacional, en esto es en lo que estamos batallando mucho para tenerla y hay un juego de fuerzas ocultas (ni tan ocultas) con intereses que no dejan alcanzar el objetivo.

Hace falta esta ley para que se pueda aplicar en todos los órganos administrativos, que aborde el plazo de respuesta, la simplificación de los procedimientos, cómo solicitar los documentos, cómo solicitar la información, las obligaciones del gobierno con relación a este tema, como tenemos en la mayoría de los países de Latinoamérica.

La ausencia de esta legislación federal nos provoca cierta clase de problemas, o sea que tenemos una desorganización muy grande en registros y archivos, los sistemas electrónicos de registros son precarios y los empleados, los funcionarios obstruyen deliberadamente el acceso e imponen burocracia que no existe o que muchas veces existe. Hay una tendencia clara de opacidad gubernamental, los datos son incompletos no están actualizados, el lenguaje es excesivamente técnico y hay una incompatibilidad de sistemas de información lo que dificulta, incluso, de datos y

esto es demasiado importante, yo he intentado hacer varias veces investigación en organismos públicos y es muy difícil, porque como decía la Dra. Estrella, hay que saber exactamente qué documentos, en dónde está recogida la información que buscas, -quiero el documento 424- es imposible saberlo, y ni siquiera hay una catalogación o un archivo, siempre nos encontramos problemas de este tipo.

En los últimos años se ha avanzado más en la reglamentación del secreto gubernamental y de la seguridad de las informaciones, por eso digo que es lamentable.

De lege ferenda destacamos algunos proyectos de ley que es en donde estoy trabajando, seguramente nos va a dar un paso hacia la transparencia en el país. El proyecto de ley 219 de 2003 está tramitando de carácter prioritario en la Cámara de Diputados, desarrollo el artículo constitucional que dispone de la prestación de información por parte de los organismos públicos, sería nuestra ley de transparencia

y acceso a la información, el autor del proyecto el Diputado Reginaldo Lopes, busca apoyo y movilización externa ya que encuentra algunas resistencia entre los parlamentarios, ¿Cuáles son las resistencias?, primero, se ha calculado un costo de aplicación de la ley, no se cual es la experiencia que tienen vosotros aquí, pero este es un punto que me gustaría mucho saber de México, el costo de aplicación de la ley ha sido estimado en Brasil a un dólar por persona y esto es uno de los puntos de resistencia; luego, se discute mucho cuál sería la instancia de recurso para todos los casos de acceso a la información y el período de seguirlo para cada tipo de documento y las recepciones, por supuesto. El Diputado Reginaldo Lopes, dice que este gasto es fundamental para la democracia ya que la información es un instrumento esencial para combatir la corrupción.

Hay un proyecto muy importante que es el Proyecto de Ley 6981 de 2002 que establece normas de protección y tratamiento de datos personales, todavía no lo tenemos.

En Brasil, los que estamos intentando empujar la ley de transparencia, son las ONG's y algunos grupos de investigación y algunos grupos de presión, hay un trabajo muy importante que hace una ONG inglesa que está a partir de 2007, está involucrada en acciones a favor del derecho a la información y promueve las leyes de acceso a la información en el ámbito federal; así como también trabaja lo que son las normas de transparencia que ya existen a nivel local, municipal y estatal.

Acceso a la información

- > La ausencia de legislación federal que reglamente el acceso a la información provoca:
 - ✓ Desorganización de los registros de archivos.
 - ✓ Precariedad de los sistemas electrónicos de registro.
 - ✓ Obstrucción deliberada por parte de empleados (burocracia).
 - ✓ Tendencia a la opacidad gubernamental (negligencia).
 - ✓ Datos incompletos y/o no actualizados.
 - ✓ Lenguaje excesivamente técnico.
 - ✓ Ausencia de contextualización y análisis.
 - ✓ Incompatibilidad de sistemas de información (que dificulta el cruce de datos).
- > En los últimos años, se ha avanzado más en la regulación del **secreto gubernamental** (Decretos n.ºs 4.553/02 y 5.301/04; Ley n.º11.111/05) y de los procedimientos de **seguridad de informaciones** (Decretos n.ºs 2.134/97 y 2.910/98) que en la regulación del derecho de información y de acceso.

El futuro del acceso a la información en Brasil

- De *lege ferenda*, destacan dos **proyectos de ley**, cuya tramitación discurre lentamente en el Congreso y que están presentes en el orden del día de las discusiones sobre derecho a la información:
- **Proyecto de Ley 219/03**
 - ✓ Desarrolla del artículo constitucional que dispone la prestación de informaciones por parte de los organismos públicos.
 - ✓ Ley de transparencia y acceso a la información pública.
 - ✓ Se tramita con carácter prioritario.
 - ✓ El autor del proyecto, el diputado Reginaldo Lopes, busca apoyo y movilización externa, ya que encuentra algunas resistencias entre los parlamentarios:
 - ✓ Coste de aplicación de la ley estimado en un dólar por persona (R\$400 millones).
 - ✓ Dudas sobre la instancia de recurso (acceso a la información negado).
 - ✓ Periodo máximo de sigilo.
 - ✓ Lopes: *"Este es un gasto fundamental para la democracia, ya que la información es un instrumento esencial para combatir la corrupción."*
- **Proyecto de Ley 6.981/02:** establece normas para la protección y tratamiento de datos personales.



En el portal marco del acceso, que es muy importante, es un banco de datos para búsqueda de disposiciones legales de acceso a la información en diferentes normas brasileñas, yo quiero saber en dónde puedo justificar que tengo el derecho de acceso para acceder a un tipo de información en un determinado Estado de Brasil, voy a solicitar una información al Estado de Bahía, porque necesito saber un dato, información y lo que van a pedir en la solicitud es que diga: Bajo la ley "x" tengo el derecho de "X" solicitar la información; en Brasil hay una cantidad enorme de leyes, es imposible, y en este portal nos da una herramienta muy importante.

El portal libre acceso es también bastante importante porque nos trae claramente información general de noticias diarias sobre el acceso a la información. Está también el portal de la transparencia, es del gobierno federal, enseña la cuestión financiera de los problemas del gobierno federal, los recursos públicos federales de los Estados y municipios, los datos de gastos, las compras, contrataciones de obras, servicios, gestión pública, todo en el ámbito federal.

Hay también algunas iniciativas por parte del gobierno de Sao Paulo y otros, como en los dos últimos años se puso de moda, ya como iniciativa, ya como está la ley a punto de llegar a finales de su tramitación quieren las administraciones locales que antes de la ley ya éramos transparentes, la verdad es que cada que se ponen en estos portales los datos de sueldos de los funcionarios siempre marca discusión y no está toda la información ahí.

De los partidos políticos. Los partidos políticos en Brasil siguen una ley de 1995, la Ley de Partidos Políticos que les da autonomía para elegir su estructura interna, la organización, el funcionamiento, nombre, sede, reglamento interno, ellos reciben fondos, recursos de fondos partidarios, llevan a sus candidatos y tienen acceso gratuito a la radio y televisión en la jornada electoral.

¿Cómo se utilizan estos recursos? Están prohibidas las donaciones directas o indirectas provenientes de entidades de gobierno extranjero, personas jurídicas sin fines lucrativos, órganos de la administración pública o fundación, hay una serie de entidades que están prohibidas de donar recursos a los partidos políticos y recién hemos incorporado a esta legislación la prohibición de que sociedades cooperativas de cualquier grado o naturaleza, notarios y los registros también hagan donaciones.



El donante siempre está identificado fiscalmente, al donante se le da un recibo y hay que hacer una copia del recibo que va a la rendición de cuentas que hace el gobierno.

El origen de los recursos. Se permiten recursos propios, donaciones de personas físicas hasta el límite del 10% de rendimiento bruto de una persona física, para las personas jurídicas el límite es 2% de la facturación bruta del año anterior, los recursos pueden venir de donaciones de otros candidatos del fondo del partidario, la conservación de bienes, la realización de eventos y este último punto es el que da más problema.

En el balance anual de los partidos políticos ellos deben comprobar y especificar todos los gastos de carácter electoral en programas de radio y televisión, comités, propagandas, publicaciones y otras actividades de campaña.

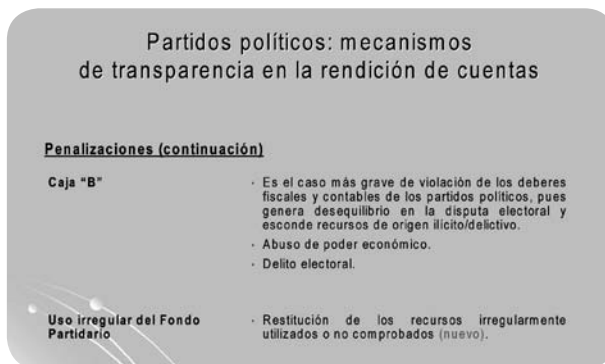
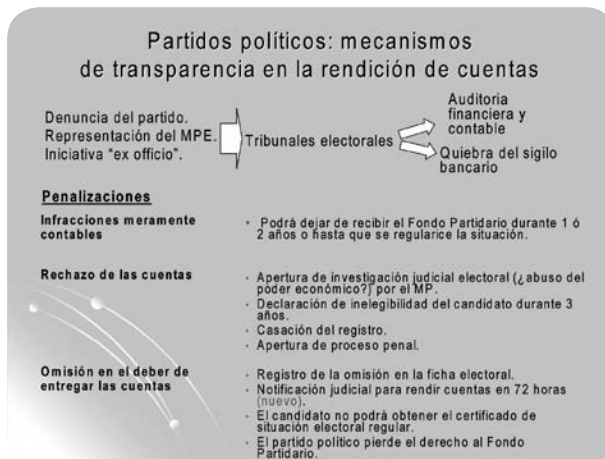
En el año 2002, se estandarizó nacionalmente la declaración electrónica y con ésta en los partidos se ha permitido un banco de datos cruzado uniforme sobre la financiación electoral, un recurso que es difícil encontrarlo en otros países. La novedad, porque es para nosotros, la cual estamos perfeccionando, en el 2006 el Tribunal Superior Electoral lanzó el sistema de rendición de cuentas partidarias, todo esto es la elaboración, el examen y la divulgación de la rendición de cuentas de los partidos políticos por medio de este sistema electrónico por *Internet*; primeramente hay que entregar todos los documentos e informaciones en un primer momento, que son los documentos de informaciones que se les pide y luego en un segundo momento el Tribunal Superior Electoral va a comprobar el cumplimiento de las residencias formales y del contenido de cada documento de información recibido.

Cada año el Superior Tribunal recibe de los partidos políticos hasta el 30 de abril el balance financiero del año anterior; y en los años de elección la fiscalización total y financiera se intensifica, en los cuatro meses antes de la elección y los dos meses posteriores y también hay que entregar los balances parciales.

Hay una fiscalización entre partidos, quince días después de que la justicia electoral publique las rendiciones de cuentas mensual o anual, los partidos políticos tienen cinco días para impugnar.

Las penalizaciones por infracciones contables, la omisión de entregar cuentas; lo que son las penalizaciones mejor ni leerlas, porque son lamentables y después lo que llamamos en portugués "La caja B" que es la caja segunda, la caja paralela, todo el dinero

que no viene oficialmente a la empresa, este es el caso más grave de violación por supuesto y el caso más común y se configura como abuso de poder económico y como delito electoral.



Las conclusiones a las que podemos llegar es que en Brasil tenemos un sistema seguro, rápido y eficiente de votación, de esto nos enorgullecemos, pero sin embargo contamos con un control o sistema de control de fiscalización de financiación de campañas electorales de los mejores del mundo, pero totalmente ineficaz porque se rinden cuentas y cuando son malas no pasa nada; ya que las rendiciones de cuentas son completamente imperfectas o no presentadas.

Con esto termino, agradezco mucho su atención, *gracias*.



*** Maestra en Derecho de la Información por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana obteniendo mención honorífica. Secretaria Proyectista de la Sexta Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Tutora en el Diplomado Nacional @ Distancia "El derecho de acceso a la información pública: Componente de la Democracia Mexicana". Realizado por la entonces Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (CEAIPMO) y otras instituciones, del 27 de noviembre de 2007 al 28 de febrero de 2008. Autora de diversos artículos en diversos libros y revistas especializadas, entre los que destacan "Libertad de Imprenta y Libertad de Expresión en la Constitución de Cádiz. Vigencia y Aplicación en la Nueva España", "Del Derecho a la Intimidad a la Protección de los Datos Personales", "El Derecho a la Información. De su Desarrollo Internacional al estado de la cuestión en México".

Mtra. Ana María Ochoa Villicaña ***

Quiero agradecer a los convocantes la invitación y la asistencia de todos ustedes.

Vamos a platicar y reflexionar sobre la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información como un principio de un buen gobierno en el caso mexicano.

Ya vimos con la presentación de la Dra. Estrella Gutiérrez David y Dra. Andrea Monteiro los casos de España y Brasil, en México, como ustedes se habrán dado cuenta y es más conocido por todos ustedes, es bastante distinto, en algunas cuestiones sentimos un poco de avance y en otras no tanto.

Decimos que la transparencia, la rendición de cuentas y acceso a la información pública son elementos ineludibles de un buen gobierno, pero no son una garantía, vamos a ver en el transcurso de la charla porqué razón.

Hablamos primero de la constitucionalización, del marco constitucional de acceso a la información, que lo encontramos en el artículo 6º constitucional, este artículo desde 1977 contiene la expresión de manera muy escueta, muy vaga, pero ya tenía reconocimiento del derecho a la información; ahora a partir de 2007, se adicionó el segundo párrafo con siete fracciones en donde se hizo un desarrollo de lo que es el acceso a la información pública. Una reflexión que hay que hacer respecto a eso, comentaban las doctoras que en sus Constituciones no tienen integrado el acceso a la información pública, lo tienen de una manera diferente mediante otros ordenamientos, en México sí lo tenemos.

Ahora la reflexión sería ¿Qué tan necesaria era esa adición de acceso a la información y su regulación en cuanto a principios y bases bajo las cuales se lleve a cabo dicho ejercicio si ya teníamos reconocimiento al derecho a la información, que es un derecho mucho más amplio que el acceso?.

El acceso, podemos decir que es una vertiente del derecho a la información, es decir, el derecho a la información tiene tres facultades: recibir, difundir e investigar la información, por tanto el acceso a la información es una de esas facultades que corresponden precisamente a la de recibir información,

luego no digamos no es que estorbe ese desarrollo que se hizo, tuvo una finalidad que fue homogeneizar los criterios de las leyes estatales de acceso a la información pública que iban cada una por su lado y con diferentes sistemas, pero desde el punto de vista constitucional, en mi opinión, considero que no era necesario, que estaba protegido el acceso a la información pública desde el artículo 6° Constitucional, que tal vez lo que se debió hacer más bien, fue dar una amplitud al derecho a la información, es decir, reconocerle las facultades que ya le reconoce la Declaración de Derechos Humanos desde 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana y que de alguna manera aunque el artículo 6° no lo contuviera vía el artículo 133 Constitucional podríamos considerar que nuestro derecho a la información podíamos ejercitarlo de manera amplia.

Existe además del reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información, otras leyes también lo contemplan, por ejemplo la Ley Federal de Transparencia y Acceso de Información Pública Gubernamental, la Ley de Información, Estadística y Geografía, la Ley de Radio y Televisión, la Ley Federal de Radiocomunicaciones y las leyes de transparencia de los Estados, sólo por señalar algunas.

Hay un sinnúmero de leyes que nos hablan del derecho a la información, el marco constitucional de la transparencia lo encontramos de manera implícita, porque no aparece en ninguna de sus párrafos, ni de las fracciones del segundo párrafo la palabra transparencia, sin embargo como se relaciona o se da a través de la publicidad de información, podemos encontrar de manera implícita en las fracciones I y VI que nos hablan de la publicidad de la información pública en posesión de los sujetos obligados y en la forma en que esos deben hacer pública la información relativa a recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

También el artículo 26 Constitucional, nos habla de cómo debe funcionar el INEGI y que lo debe hacer de acuerdo a los principios de accesibilidad a la información y transparencia, objetividad e independencia. El artículo 41 Constitucional, también es de manera implícita igual va dirigido a la transparencia, porque nos habla del objetivo de que el Instituto Federal Electoral administre el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión para el uso de los partidos políticos y tiene como finalidad el transparentar el uso de esos tiempos que ya no pueden ser contratados de manera discrecional por los propios partidos y también la transparencia de los recursos, porque por la contratación de esos tiempos, se pagaba también de manera discrecional dependiendo de la voluntad de los contratantes.

El artículo 134 Constitucional, también hace alusión a la transparencia cuando dice que los recursos económicos de que disponga la federación, se administrarán con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

El marco legal de la transparencia encontramos principalmente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y nuevamente la Ley de Información, Estadística y Geografía, y las leyes de transparencia de las



entidades federativas.

El marco constitucional de la rendición de cuentas en contraposición de la fiscalización, lo encontramos en el artículo 69 Constitucional que habla del informe anual que por escrito debe rendir el Presidente de la República a la Cámara de Diputados en donde informa el estado general que guarda la administración pública del país. Esta es la rendición de cuentas por excelencia y es muy antigua.

El artículo 74 habla de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados de analizar la cuenta pública del año anterior; aquí cabe señalar que a diferencia de la transparencia que se da en el día a día del quehacer de la función pública que se desempeña, así día con día debiera estar actualizada la información de prestación de servicios, de toda la información que se publica de oficio la rendición de cuentas es posterior, es anual y del año pasado.

42

El artículo 79 habla de la fiscalización superior de la federación y de la entidad de la fiscalización que es la Auditoría Superior de la Federación. El artículo 116 en el penúltimo y último párrafos, en la fracción II habla de que las legislaturas de los Estados contarán con unidades de fiscalización, en este caso le corresponde a la Auditoría del Estado; la fracción IV habla que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantiza que se instituyan bases para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. El artículo 134 nos habla de la elección de los titulares de las entidades de la fiscalización de los Estados.

Por su parte la Constitución Política del Estado de Michoacán en el artículo 44 habla de las facultades del Congreso y en sus fracciones X y XI habla de que debe revisar, fiscalizar y dictaminar las cuentas públicas de la hacienda municipal, de la estatal así como de la aplicación de recursos otorgados a las entidades paraestatales y otras que dispongan de economía, para ello se debe apoyar en la entidad de fiscalización que es la Auditoría Superior de Michoacán. Hay otros artículos que nos hablan de la fiscalización y la rendición de cuentas, pero sobre todo en la fiscalización tenemos una gran cantidad de artículos de la Constitución estatal que voy a obviar porque simplemente este tiene como objetivo, hacer una comparación con la legislación española y de

Brasil respecto del contenido constitucional.

Ahora pasaremos a la cuestión de la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas en México, algunas breves reflexiones.

La transparencia y el acceso a la información en México a diferencia de la rendición de cuentas son algo novedoso, su historia apenas data formalmente del año 2002 en que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, posteriormente vienen en cascada las leyes estatales.

Había incluso con anterioridad a esta ley algunas otras leyes que hacían referencia de manera aislada a los términos transparencia y al acceso, de alguna manera aunque no lo señalaran así como acceso, sino como rendir y dar información, esas eran la Ley de Geografía, la Ley Federal de Salud y sus reglamentos, los Códigos de Instituciones y Procedimientos Electorales, solamente por señalar algunos.

En contraposición a lo reciente, a la historia tan reciente, el camino tan corto que ha recorrido la transparencia y el acceso a la información en México, tenemos una larga historia en la opacidad y en la corrupción, y por los comentarios que aquí se han vertido no somos el único caso, como lo comentó el Dr. Héctor Pérez, la evaluación hecha por transparencia internacional revela que casi ningún país está libre de este problema, pero también es paradójico en un país como el nuestro que ya tenemos un corto recorrido pero 7 años ya de experiencia en transparencia en acceso a la información y con una ley expresa de acceso a la información y transparencia vayamos en retroceso en relación con la corrupción, esto tiene muchas razones, países como los que aquí nos han comentado que no tienen ley de acceso de transparencia tienen un grado de corrupción; eso quiere decir que no basta con buenas intenciones y la expedición de una ley para que se transite automáticamente de la opacidad a la transparencia, es un trabajo constante, arduo, es una labor titánica la que tienen los institutos y las comisiones de transparencia y acceso a la información para hacer ese cambio cultural que se necesita para transitar de la opacidad a la transparencia.

La transparencia es una forma de ser que se traslada a los órganos públicos porque están integrados por personas, si

nosotros culturalmente no estamos acostumbrados a la transparencia, no pretendamos que una persona común y corriente pase a ser funcionario en su desarrollo público, sea transparente, no puede ser de esa manera.

A parte de eso hay muchos obstáculos con los que se han enfrentado las instituciones garantes y encargadas de fomentar la cultura de la transparencia ¿Cuáles son algunas de ellos? Se les han otorgado facultades muy acotadas, es decir, hay una disposición de los órganos públicos más o menos velada de transparentar, es más bien la transparencia en México se ha dado más como una exigencia internacional y una obligación que se le ha impuesto que como una decisión consciente y programada de transitar de la opacidad a la transparencia, por ello es que tenemos una transparencia opaca, tenemos una transparencia velada en donde en las páginas se pone los mismos requerimientos que marca la ley y donde la mayor cantidad es propaganda y publicidad de quien está en el cargo de la institución a la que se refiere.

- Historia de opacidad y corrupción en México.
 - Tránsito a la transparencia y verdadera rendición de cuentas
 - No sólo buenas intenciones y la expedición de la ley
 - Cambio cultural
- Obstáculos:
 - Institutos de Transparencia con facultades acotadas
 - Escasos recursos económicos para los órganos garantes
 - Poca voluntad política para cumplir con la ley

Otros son que se le otorgan escasos recursos para su gestión, es plausible estos esfuerzos que hacen estas instituciones como los que ahora convocan y que los tres tienen que ver con un compromiso muy fuerte con la transparencia y acceso a la información y la rendición de cuentas, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información tiene como objetivos precisamente fomentar la cultura de la transparencia y garantizar, que es muy difícil que el Instituto pueda “garantizar” la rendición de cuentas y permitir el acceso a la información.



El Instituto Electoral de Michoacán también tiene una función fiscalizadora muy fuerte y también de transparentar la gestión tanto propia como la de los partidos políticos. Luego entonces, se necesitaría mucho más que las buenas intenciones y la voluntad de estos entes para poder hacer ese tránsito que trascienda este fomento de la transparencia que por ahora está en niveles de los funcionarios encargados de estos órganos y que aún no baja a la sociedad en general; es necesario la implementación de políticas públicas verdaderas para que puedan generar un cambio cultural que sea la transparencia y la rendición de cuentas una política de Estado donde los órganos garantes de estos principios tengan facultades para intervenir de alguna manera, por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública en donde estos principios se inculquen desde la infancia, no es posible, aunque hay que hacerlo, que en este momento solamente está dirigida a puros funcionarios, pero ellos ya traen una cierta cultura que es muy difícil cambiarles, que sí hay que propiciarla, dirigirla y pugnar porque transparenten y porque rindan cuentas, pero lo fundamental está en esos que mañana tendrán esos cargos y que esperamos que esa transparencia y rendición de cuentas para ellos no sea una carga, no sea un lujo, que sea una cuestión inherente al ejercicio del poder, sobre todo en una sociedad democrática como la que queremos o pretendemos llegar a ser.

Por ahora, la transparencia como la democracia en buen gobierno son meros ideales, ahora no podemos hablar de un gobierno democrático, de que existe transparencia, de que existe una verdadera rendición de cuentas, es un avance muy importante el que tenemos, el que contemos con una Ley de Transparencia que contemos con otras, varias acciones que se hacen como combate a la corrupción, pero la transparencia y la rendición de cuentas por sí solas no pueden sostener un buen gobierno, no pueden generar un buen gobierno, son elementos ineludibles, pero no podemos fincar esa responsabilidad únicamente en leyes, tiene que ser a través o que venga acompañada de políticas públicas que efectivamente lleven al desarrollo de la sociedad a mejorar la calidad de vida de las personas y que generen, como ya lo decía, un cambio cultural en donde todos podamos de alguna manera coadyuvar en esa transparencia que es también una responsabilidad compartida porque tanto genera corrupción el que pide una cuota por ella como el que la da; luego entonces el intercambio cultural vendrá a favorecer ambos lados.

Un último punto que sólo quiero destacar es que la crítica que se hace al acceso a la información pública como la tenemos conceptualizada en México es muy acotada, muy reducida, es simplemente el acceso individual, yo como ciudadano, tengo derecho a pedir la información que requiera, que a diferencia de los comentarios que se han hecho aquí, no necesitamos justificar interés de la información que pedimos a excepción de los datos personales, pero se queda en ese plano, tenemos que transitar al plano social, el acceso social a la información pública no solamente en lo individual y de ese no nos estamos ocupando todavía.

Gracias.



Partidos Políticos, Transparencia y Fiscalización

Viernes 27 de noviembre

Ponente: Dr. Raúl Ávila Ortiz

Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca

Ponente: Magistrado Santiago Nieto Castillo

Presidente de la Sala Regional V Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Moderadora: Mtra. Gabriela Ponce Báez

Coordinadora de Vinculación de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH

46

Dr. Raúl Ávila Ortiz *

Buenos días, muchas gracias por la invitación. Es desde luego un honor compartir este espacio y esta experiencia académica con ustedes, quiero reconocer y agradecer mucho el papel que desde hace años juega en esta materia electoral, la Consejera Presidenta María de los Ángeles Llanderal, la que me distingue además con su amistad; y compartir la mesa con Santiago es para mi de verdad muy estimulante representa una ocasión especial por la historia que en esta materia nos une también como colegas académicos y como amigos.

Tomaré veinte minutos de su tiempo, dejando más espacio tanto para la intervención de Santiago como para las subsecuentes intervenciones y para la sesión de preguntas y respuestas. Solo para referirme a tres aspectos del tema que nos convoca. El primer aspecto tendrá que ver con algunas cuestiones de carácter teórico y conceptual, pero relacionadas con la transparencia, el derecho del acceso a la información, la fiscalización, la rendición de cuentas, el estado democrático. La segunda me permitirá hacer un recuento lo más puntual posible de la evolución de las reglas en materia electoral federal en México en cuanto al financiamiento, la fiscalización y la transparencia con respecto al derecho de acceso a la información; para concluir con algunos retos y desafíos que observo en este tema.

* Doctorado en Derecho graduado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de licenciatura en las universidades Pedagógica Nacional, Universidad del Valle de México, Universidad Intercontinental, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, y Universidad de las Américas Profesor de posgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca y la Universidad de Xalapa. Presidente fundador y actual Presidente de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura A.C (AMEDEC), y Coordinador del Programa de Derecho y Cultura Constitucional y Electoral de la misma. Ex Director de la Revista "Derecho y Cultura". Desde mayo de 2006 a la fecha realiza actividades de asesoría y consultoría para el Gobierno del Estado de Oaxaca y otras instituciones públicas nacionales e internacionales, tales como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Es integrante del Consejo Consultivo de la Comisión para la Reforma del Estado en Oaxaca. Actualmente se desempeña como Comisionado del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca. Autor del libro "El Derecho Cultural en México: Una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad". Coautor de la obra "El Sistema Mexicano de Justicia Electoral".

'La transparencia tiene que ver con determinados parámetros de integridad para la acción pública.'

Para comenzar quisiera precisar que desde mi perspectiva la transparencia tiene que ver con determinados parámetros de integridad para la acción pública, así de sencillo, y esto así de sencillo y es así de complejo, porque desde esta concepción hasta su expresión práctica y en la evaluación o valoración que de ella se haga en los hechos hay una enorme distancia y una complejidad que estamos viviendo todos los días a lo largo y ancho del país en los esfuerzos que realizan las instituciones de transparencia y acceso a la información, los propios académicos para tratar de concretar estos indicadores de gestión o de desempeño conforme a los cuales se puedan medir, se puedan valorar estos parámetros de integridad de la acción pública; aquí quisiera precisar que difiero absolutamente de algunas propuestas en el sentido de que la transparencia es una calidad de los objetos físicos, lo cual, concepto que es traído de otras disciplinas con cierta ligereza me parece, porque si bien la transparencia puede ser en otros ámbitos una cualidad o calidad de los objetos, en el ámbito jurídico constitucional, absolutamente me parece que se equivocaron, es ilusorio y es poco operable; sino lo que es la transparencia es un conjunto de derechos y obligaciones que están establecidas en la Constitución y en las leyes y con base en eso habría que juzgar, evaluar los criterios de integridad de la acción pública.

El derecho de acceso a la información que como sabemos es parte del derecho de la libertad de expresión, de buscar, recibir información, de investigar esa información ha adquirido un grado de autonomía el derecho de acceso a la información pública y me parece que hay evidencias que muestran que cada vez, se desprende del derecho a la libertad de expresión y está formando una esfera autónoma y luego la fiscalización que es una función de control del poder por parte de los ciudadanos, por parte de la sociedad en general. Ahora todas estas las veo como funciones de la rendición de cuentas, es decir, la rendición de cuentas se integra por estas otras funciones que mencioné hace un momento: transparencia, acceso a la información y fiscalización son parte de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas para mí, es el concepto comprensivo, abarcante, que implica informar, explicar, justificar para valorar el desempeño del funcionario, del gobierno, de la acción pública, esto a su vez es parte de otro valor constitucional que es el de la responsabilidad. La responsabilidad, que por cierto es uno de los principales retos de los estados democráticos constitucionales contemporáneos que supone el asumir las consecuencias de la acción o de la omisión, este punto me parece que es para enfatizarlo.



La rendición de cuentas también es parte del control constitucional, controles que pueden ser jurídicos, políticos, que interactúan para ser del estado constitucional un concepto y una institución práctica al servicio de los demás, al servicio de la sociedad y que ahí está incrustado el tema al que nos estamos refiriendo hoy.

Todo esto es parte de la democracia representativa y de buen gobierno, no sólo de la democracia representativa sino también del buen gobierno, me parece que este concepto de buen gobierno lo hemos descolocado en la transición democrática mexicana y no sólo mexicana también en otros países de la región latinoamericana por enfatizar el tema de la democracia electoral que era exigida después de los períodos autoritarios, dictatoriales militarizados o no, de la fase previa de desarrollo de nuestros países, pero dejamos de lado el concepto de buen gobierno, cuando en Europa por ejemplo, más que hablarse de la transición de la democracia después de la Segunda Guerra Mundial de lo que se habló fue del concepto de buen gobierno y ese concepto de buen gobierno que incluía la democracia electoral.

Esto por cierto, es una distinción conceptual que se le ha señalado a las diversas instituciones internacionales y a expertos como Dante Caputo que nuevamente está preparando otro informe para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en materia de la calidad de la democracia, que seguramente se dará a conocer en fechas próximas y que incurrimos de nueva cuenta en el defecto conceptual, de enfocar en la democracia electoral y no en el buen gobierno como el concepto

y la descripción abarcante que estaría en la base del estado constitucional del democrático derecho.

En esta primera parte de carácter conceptual también quisiera decir que un ejercicio argumentativo, interpretativo para diseñar o representar una situación ideal de la transparencia y el acceso a la información pública, sería útil para desde un ángulo estrictamente sistémico conceptual poder contrastar con lo que nos hace falta para arribar a una situación o a ese escenario ideal; me parece que tienen en mente muchos críticos, académicos, intelectuales que nos referimos cuando tenemos esa función a estos temas, pero si al mismo tiempo, como plantea Dieter Nohlen, para el ámbito de sistema político electoral en particular, de gobierno, de partidos, traemos la distinción ínter sistema, concepto y contexto al terreno del acceso a la información pública la transparencia y su vinculación con las elecciones y los partidos políticos me parece que podríamos descubrir toda una gama de complejidades contextuales que van desde cultura política, educación cívica, falta de financiamiento, desarrollo socioeconómico, etc., prácticas inveteradas que limitan el que se presente o que podamos vivir una situación o un escenario ideal en el tema de la transparencia y acceso a la información pública, pero un ejercicio así sería y es interesante desde luego para saber representarnos qué es lo que nos falta.

Ahora, la rendición de cuentas aplicada al sistema electoral y los partidos políticos. Desde mi perspectiva funciona en el caso de México, y quizá no sólo en el caso de México la hemos visto como factor de la transición y particularmente

de la consolidación de la calidad de la democracia en particular, en el rubro del combate a la corrupción.

La rendición de cuentas de los partidos políticos operó primero, como se sabe, entre autoridades y militantes, fue una exigencia de los militantes respecto de las autoridades de sus propios partidos, pero después esta relación se ha extendido a los vínculos entre dirigentes, funcionarios e intereses económicos externos a los partidos políticos, los llamados poderes fácticos, las televisoras, las radiodifusoras, los empresarios, una serie de agentes económicos que participan en el proceso electoral en la vida de los partidos políticos los cuales han tenido hasta ahora una débil relación con el concepto de rendición de cuentas, cuando juegan desproporcionadamente un papel que cobra una influencia relevante en esta materia.

Es importantísima esta función de la rendición de cuentas en el ámbito del proceso electoral, pero en relación no sólo en la vida interna de los partidos sino más bien con los vínculos externos a los que me he referido, estos factores o agentes económicos porque afectan la equidad de la contienda, simple y sencillamente; es decir, afecta un valor fundamental del proceso electoral, afecta también la representación política, afecta la confianza en los partidos, en la política y en los políticos; por todas esas razones es que la rendición de cuentas en este ámbito es fundamental, pero insisto, no restringida a la relación militantes y dirigentes de los partidos, no restringida a la relación entre los partidos y autoridades electorales sino en el más complejo y amplio contexto de la relación entre los factores económicos reales del poder y las instituciones, organizaciones y actores electorales.

49

También quisiera, todavía en esta primera parte, mencionar que comparativamente, según diversos estudios especializados, el proceso en la transparencia ha pasado, digamos, de una situación o de una condición de máxima desregulación y libertad, sin publicidad y sin responsabilidad, es decir, de una condición opaca, oscura, sin rendición de cuentas, a la máxima regulación y control con publicidad o transparencia y con responsabilidad en busca de reducir lo más posible la impunidad y la corrupción; en eso estamos, no hay blanco ni negro, hay un continuo de prácticas, de instituciones y de reglas que van de esa máxima libertad a esta máxima regulación y de la menor a la mayor publicidad y desde luego podemos analizar-comparar diversas experiencias de nuestro tiempo.

Después de este marco general y estos apuntes conceptuales, quisiera pasar a hacer el recuento de cómo evolucionó en México en el ámbito federal esta legislación y esta experiencia institucional de financiamiento, la fiscalización y la transparencia.

Se pueden distinguir cinco etapas, antes de 1977 la época del partido hegemónico-clásico el Partido Revolucionario Institucional, en 1962, ya otorgó el régimen exenciones de impuestos a los partidos, por ejemplo, para contratos de arrendamiento, compra venta, donación, rifas, sorteos, exenciones sobre el impuesto de la renta, compra-venta de impresos a los partidos políticos.

iones



En 1973, también se otorgaron franquicias postales, telegráficas y acceso a radio y televisión, luego en una segunda etapa de 1977 a 1987 con la reforma política, que por cierto incluyó aquella reforma incompleta en materia de garantía de derecho a la información y no sólo el inicio a la reforma político-electoral, sino también el inicio de una reforma política en materia de derecho a la información que quedó ahí sin ser reglamentada en el artículo 6° de la Constitución, pero sí coincidimos en que fue en este tiempo en que se constitucionalizó la figura de los partidos políticos, se avanzó en la autonomía del sistema electoral, se estableció en 1986-1987 en el Código Federal Electoral, por primera vez, la fórmula equitativa de distribución del financiamiento público, la fórmula que establece un porcentaje para ser distribuido este financiamiento de manera equitativa y otra parte proporcional, pero sin ninguna clase de revisión de cuentas y de transparencia hasta el momento.

Ya sabemos que la elección de Carlos Salinas de Gortari, el proceso de 1988 fue un parteaguas para muchas cosas en el país y entre otras centralmente para el tema de evolución del sistema electoral y de la rendición de cuentas.

De 1989 a 2000, ahí hay una tercera etapa en que se fortaleció la equidad para las elecciones competitivas, que por ejemplo la fórmula de asignación de financiamiento público era entonces de 90% según la fuerza electoral y 10% de manera equitativa para los partidos con un umbral del 1.5% para mantener el registro para los partidos políticos, se establecieron reembolsos por gastos y límites y controles para el financiamiento privado, así como a las tarifas de radio y televisión en materia electoral.

En 1993, otro momento relevante de reforma electoral, las reglas de financiamiento fueron ajustadas, se prohibieron aportaciones de empresas de los sectores religiosos y de personas en general, nacionales, extranjeras, además se limitaron donativos de los simpatizantes dentro de los partidos o, en relación a ellos obviamente. Ahora bien, los partidos debían contar con un órgano interno de confianza, entregar informes anuales de ingresos y gastos, se previó por primera vez en 1993 una comisión anual de consejeros del IFE para reglamentar, analizar, dictaminar quejas, los partidos políticos podrían contratar y difundir mensajes de radio y televisión durante las campañas.

Luego, en 1996 la fórmula cambió, la asignación se modificó la cual prevalece hasta hoy el 70%, 30%, de 70% proporcional, 30% equitativa, con prevalencia de recursos públicos, recuerdo en aquel momento muy celebrada fórmula por la izquierda que proclamó que había logrado establecer esta regla expresa de que prevalecería el financiamiento público, se redujeron los topes de campaña, se ampliaron los tiempos en radio, televisión y la comisión de consejeros pasó de ser temporal, anual, a ser permanente, con más facultades de auditoría aparece la posibilidad de reglamentar, auditar, no reactivamente si no preventivamente.

Una siguiente etapa es 2000 al 2006, una cuarta etapa en que la relación fiscalizadora entre los organismos electorales de los partidos políticos se abre a los militantes, esto es importante ante la falta de una nueva reforma electoral del estado después de la alternancia del 2000 que por la vía jurisdiccional del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, tanto como para controlar el padrón, la integridad del padrón, como para también controlar la actuación de las autoridades o las diligencias de los partidos de la sanción económica que involucraron conductas ilícitas, se pasó a la sanción política porque la Sala Superior ordenó al IFE, que hiciera todo lo posible para reivindicar los derechos políticos de los militantes en aquel caso muy celebrado del Estado de México del Partido Verde Ecologista de México, en que el IFE no podía, como en el caso del juicio de amparo que si se puede con mayor facilidad reinstalar en sus derechos políticos a un militante que había sido expulsado del partido y sin embargo hasta allá llegó la autoridad electoral jurisdiccional y administrativa ante la falta de reforma electoral y reforma del estado.

Luego, por ejemplo en 1999 el IFE, inició la verificación de gastos de campaña por gastos promocionales de mensajes radiotelevisivos, luego pasó a reglamentar informes mas detallados. En 2002 se unieron dictámenes de resoluciones producto de la fiscalización a partidos políticos, las listas de aportaciones de los simpatizantes y más tarde llegaron los lamentables pero también muy útiles casos para efectos del desarrollo institucional como es el caso "Pemexgate" y los "Amigos de Fox", porque el primero le permitió a la autoridad electoral ingresar a las averiguaciones previas de la Procuraduría General de la Republica, para poder saber que estaba pasando dentro de este caso, de esta relación, luego los amigos de Fox que permitió, con





una decisión importantísima de la Sala Superior, establecer por medio de un criterio jurisdiccional la apertura de los secretos fiduciario, hacendario y bancario así como poder hurgar las arquitecturas financieras lógicamente e ingenierías financieras propiciatorias de los fraudes y peor de la impunidad dado que la legislación electoral no contaba con una clase de reglas para poder, digamos, llevar adelante un sistema de sanción sobre las personas sino más bien sobre los partidos, recordamos que los 100 millones de dólares, en números cerrados 100 millones de pesos de sanción al PRI, y los 500 millones de pesos de sanción al PAN, fueron a los partidos, pero uno de los impactos adversos, en el ánimo democrático de la transacción mexicana y de su consolidación consistió en que nadie fue a dar a la cárcel, eso afectó el ánimo democrático en cuanto a que la sanción tuvo que ver con efecto pecuniario, nadie tuvo que ver, al parecer, ya que no hubo responsables esto fue operado por unas manos invisibles.

52

Luego en el 2007, una última etapa se ha abierto, esta quinta etapa en la que han coincidido las reformas en materia electoral con materia de fiscalización y transparencia en este nuevo diseño institucional, constitucional, del artículo sexto de todo el sistema nacional de transparencia de acceso a la información pública, también de protección de datos personales, lo cual vamos avanzando poco a poco el tema de los archivos que esta súper vinculado íntimamente a estos otros y que no hemos avanzado prácticamente en nada, son las nuevas notas en cuanto a la evolución de este sistema de rendición de cuentas porque se ha reformado tanto el artículo sexto como artículos que ya sabemos en materia electoral, ahora no solo los militantes sino cualquier persona puede acceder a la información de los partidos políticos, de las autoridades electorales, el sistema de los sujetos obligados como ya sabemos es directo, es indirecto, hay mas de 17 entidades federativas que tienen el sistema de sujetos obligados directos, no lo tiene el ámbito federal, ya sabemos que está detenido el proceso de aprobación de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública más aún la Ley de Protección Federal o General, como vaya hacer de Protección de Datos en relación a los particulares, también tiene un efecto importante en esta y en otras materias.

Ahora pasando a la última etapa de mi intervención me gustaría concentrarme más bien en los límites y desafíos que tenemos enfrente del sistema que hemos construido, primero, dentro del sistema y después fuera del sistema propiamente de transparencia y acceso a la información y fiscalización. Dentro del sistema desde luego se requiere abrir todavía más ya que reinan oscuridades en las finanzas particulares, los vínculos con las empresas, los donantes, más precisión, más difusión jurídica de toda esta normatividad no menos que también consolidar los indicadores de gestión o desempeño, haciendo un gran esfuerzo en el país para poder implementar los indicadores de gestión, todavía el año pasado reinaba una enorme confusión, en el último seminario de esta materia en Aguascalientes en el seno de la última conferencia mexicana de transparencia y fiscalización pública en el ámbito de los partidos políticos estamos a años luz de establecer un sistema de indicadores sobre su desempeño, sobre sus finanzas, sobre su actuación; entonces en ese sentido necesitamos avanzar mucho, imaginemos el esfuerzo que se tiene que

hacer para implementar la reforma del artículo 134 constitucional, precisamente en este tema y disposiciones relacionadas del control del gasto público de la fiscalización, financiamiento y evaluación del desempeño, que será otra batalla épica en el ámbito de los partidos políticos.

En este ámbito la experiencia revela que más que buscar reforzar los límites y restricciones que después resultan de difícil aplicación y control y costosas, además en términos financieros habría que reforzar la garantía de la fiscalización y transparencia simplemente sobre el origen y destino de algunos de los recursos, como han señalado algunos expertos, con métodos eficaces de auditoría a fin de asegurar el voto informal de los ciudadanos, así como en materia fiscal general en México tenemos un laberinto imposible de descifrar por el ciudadano para pagar sus impuestos, en esta materia simplemente hablar de financiamiento y fiscalización genera una cierta inquietud como que es muy denso, muy complejo y a ver quien le entra a eso; pero además está afectada por una sobre reglamentación pero sigue creciendo y de lo que se trata es que se sepa quienes son los que financian a los candidatos y a los partidos de tal manera que no haya confusiones en relación con el mandato que los ciudadanos otorgan a los candidatos para ejercer el gobierno porque después resulta que los gobernantes implementan programas de gobierno que no están en la plataforma electoral de ninguna manera y resulta que tenían compromisos debajo de la mesa con agentes económicos y otros intereses inconfesables que el sistema de transparencia, acceso a la información, fiscalización y rendición de cuentas no pudo revelar en su momento, entonces más bien, lo que habría que hacer es poner a la luz esto con ese sentido para garantizar la tutela del derecho de los ciudadanos para ejercer un voto informal.

53

Voy rumbo a concluir, este es el camino por el que van avanzando varios países, como Argentina, México, Uruguay recientemente, otros países no lo están haciendo en general los países centroamericanos quienes tienen unos enormes rezagos en esta materia. Creo que tenemos que cambiar nuestra actitud en general los ciudadanos, los académicos y los funcionarios, en cuanto a nuestro trato con los principales sospechosos de este teatro político-electoral que son los políticos y los partidos, es decir, los políticos pesa sobre ellos una descalificación a priori por el hecho de serlo parecería que hay del otro lado una serie de personas incorruptas y por otro lado una serie de personas sumamente corruptas y opacas que no merecerían estar en lo que están haciendo y se desconoce hasta los méritos de cómo llegaron a lo que están haciendo, los descalificamos; entonces necesitamos más bien una mayor profesionalización de los partidos políticos y de los políticos, necesitamos mejorar las organizaciones, las funciones administrativas de los partidos reforzarlos, modernizarlos, ese es el camino me parece prioritario, que los procedimientos sean más sencillos, más ágiles, que haya una ejecución clara de los organigramas, de las decisiones internas de los partidos, que éstos sepan junto con los políticos que tienen una organización, como las empresas tienen una organización, como las universidades tienen una organización, y que hay una serie de funciones que cumplir, entonces hay que consolidar la democracia consolidando la institucionalización, la modernización de los partidos políticos, me parece que esto es importantísimo.

iones



54

Luego por fuera el sistema interno del sistema de partidos, del sistema electoral, me parece que también se requiere por supuesto mas voluntad política, el compromiso de las élites políticas, económicas, sindicales, para poder ingresar a una nueva etapa, para poder dar un salto cualitativo en términos del estado constitucional, democrático, del derecho en México, si esto se llama reforma del estado es reforma del estado y si esto es un acuerdo político nacional para estos efectos y otros, pues entonces será un acuerdo político nacional.

Por supuesto se requiere un desarrollo socio-económico que permita seguir consolidando una clase media en el país en la teoría de la modernización y me parece pertinente mediante ciertas condiciones, sin una clase media suficiente que pueda tener satisfechas sus necesidades mínimas la democracia, como ya se ha demostrado históricamente, tendrá una elasticidad determinada en el tiempo y luego tenderá a romperse, entonces hemos estirado mucho la liga, el sistema político electoral ha resistido toda la etapa de las políticas económicas neoliberales impidiendo que inter sistémicamente grupos violentos, las guerrillas antesistémicos atente contra él y contra la seguridad en general, aún así vemos intentos esporádicos en unos y en otros países pero me parece que esa etapa llegó a su fin. Evidentemente el sistema político electoral de partidos en México, sobre todo el sistema electoral de partidos está ingresando y debe ingresar a una nueva etapa y ha concluido satisfactoriamente en los últimos 30 años con lo que fue su misión en esta etapa del desarrollo del capitalismo, para decirlo con todas sus letras, y ahora se requiere una reorganización sistémica.

Concluyo diciendo que obviamente sin una cultura democrática es decir, evitar intercambiar corrupción, por bienestar es decir, yo denuncié a los corruptos hasta en tanto no soy parte de la corrupción y tengo acceso a esos privilegios, si no cambiamos esa cultura pues difícilmente podemos avanzar, finalmente les pido que este esfuerzo que hemos estado haciendo los mexicanos invirtiendo miles de millones de dólares en los últimos 30 años en el sistema político electoral es que hora tendrá que ser equilibrado con una inversión igualmente importante en el sistema federal y el sistema municipalista del país de otra forma será mas complejo el proceso de consolidación democrática desde arriba desde las grandes instituciones que quieren cambiar al país, quizá ya es tiempo que también desde abajo desde los espacios locales, municipales, podamos combinar estas políticas o estas dinámicas que hemos echado a andar los mexicanos tratado de tener mejores condiciones de vida en nuestro tiempo.

Muchas Gracias.

Magistrado Santiago Nieto Castillo **

Muchas gracias por esta presentación completamente inmerecida. Gracias al Instituto Electoral de Michoacán por la invitación, a los consejeros por esta oportunidad de estar aquí, a la presidenta María de Los Ángeles Llanderal Zaragoza, como siempre por su impulso a este tipo de intercambios académicos, institucionales, universitarios. Me parece que es importante también que la función pública en un estado democrático debe de estar sujeta a la opinión pública y eso se hace a través de ese tipo de encuentros en donde las políticas públicas y las decisiones judiciales son sometidas al rigor de los académicos.

Quiero comentar que de los ponentes del día de hoy, el único que no es experto en la materia soy yo, quiero hacer un reconocimiento a Raúl Ávila, que además de todo lo que se dijo es el Presidente de la Academia para la Educación el Derecho y la Cultura de la cual soy miembro; quiero también comentar que las personas que han sabido y que han desarrollado un proceso importante de maquinización del derecho de acceso a la información y que no han dejado de poner el dedo en la llaga en los errores institucionales han sido motores un grupo importante de académicos en este tema el Dr. John M. Ackermann ha sido uno de ellos; y por supuesto el Dr. Rodolfo Vigo. Como es un tema de transparencia mi reconocimiento y agradecimiento a las licenciadas Yolanda Camacho y Sharon Morales por haber preparado esta presentación.

Primero abordaré algunas generalidades. Pensando en que iba a estar el Dr. Rodolfo Luis Vigo, me acordé de este tema de Jorge Dayana y Pedro Cossio en la década de los 70's en Argentina, imaginemos un poco el proceso argentino en 1973, si la memoria no me falla, en 1972 un candidato a la Presidencia a la República de Argentina estaba enfermo terriblemente, y los médicos Jorge Dayana y Pedro Cossio le vaticinan un año de vida cuando mucho, el candidato tiene conocimiento de esta situación y decide postularse para la elección presidencial y gana con más del 60% de los votos, ese mismo presidente Juan Domingo Perón, decide no dejar mal a los médicos y se muere antes del año, y entra por supuesto su esposa Isabelita como mandataria en Argentina, tres años después tenemos una dictadura militar de las más



55

** Doctor en Derecho, con mención honorífica, por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Profesor de las divisiones de estudio de posgrado de la Universidad Panamericana y de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de las obras: La interpretación de los órganos electorales, Interpretación del Derecho y criterios de interpretación en materia electoral e Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista. Además, ha participado como coautor en 14 libros colectivos. Asimismo, ha publicado más de 15 artículos sobre Derecho Constitucional, Teoría del Derecho, Derecho Genómico, responsabilidad de servidores públicos, y Derecho Electoral en varias revistas especializadas de circulación nacional. En el Poder Judicial de la Federación se ha desempeñado como Secretario Técnico en la Secretaría Ejecutiva del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Secretario Técnico en el Instituto de la Judicatura Federal y como Secretario de Estudio y Cuenta y Jefe de Unidad de Investigación y difusión en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente se desempeña como Magistrado Presidente de la Quinta Circunscripción Plurinominal con sede en Toluca, Estado de México, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

iones



sangrientas en la historia del Cono Sur y de América Latina, en donde finalmente los estudiantes de derecho también desaparecían de las clases y donde hasta 1982 pudo reinstaurarse un sistema democrático.

¿Qué hubiera pasado si el elector argentino hubiera tenido información de cual era la salud del candidato a la Presidencia de la República?, ¿Hubiera votado de cualquier forma por él? Creo que es una buena pregunta que se hace don Ernesto Gastón Valdez y creo que a nosotros nos debería llevar a reflexionar sobre el papel que tiene la transparencia y la rendición de cuentas en una democracia; estamos hablando de un tema vinculado con el derecho al honor y en la intimidad de la vida privada de una persona.

Es factible, hay una necesidad social de conocer este tipo de problemas que puedan tener los políticos, me parece que ésta es una toma de decisión importante que tenemos que resolver, recuerdo el caso que tuvimos en México con Vicente Fox, como ustedes saben tomaba algunos medicamentos, hay una solicitud de acceso a la información en torno a cuánto prozac tomaba el entonces Presidente de la República y la decisión es de no abrir la información, y aquí la pregunta es: ¿Forma parte de la vida privada de un mandatario cuánto tipo de medicamento consume al día o hay una necesidad social de conocer si está tomando antidepresivos el Presidente de la República? Por la toma de decisiones públicas en un Estado como el mexicano tan complejo con más de 100 millones de personas.

56

En eso estamos, hay una relación indisoluble de transparencia y democracia y eso es lo que yo quisiera plantear aquí como una primera primicia.

Los sistemas autoritarios son por naturaleza opacos, son por naturaleza reservados a la toma de decisiones a un grupo de élite de personas y la democracia, por lo menos en teoría, implica que todos tomemos las decisiones en público, Norberto Bobbio tenía una frase que me parecía particularmente importante sobre la democracia que dice: "La democracia es el ejercicio del poder público en público", aquí lo importante es no solamente que se tomen las decisiones de manera pública, sino que se puedan discutir y se puedan dar argumentos que estén fundamentando una determinada posición.

Me gustaría partir de dos premisas porque esto ya lo estuvo comentando hace unos minutos el Dr. Raúl Ávila, la primera es: ¿De dónde viene la necesidad de hacer transparente la acción de la gestión pública del mundo de hoy? Y sobre todo, ¿Qué puede significar actuar con transparencia y rendir cuentas en los partidos políticos de hoy en día? La sociedad mexicana es una sociedad polarizada, es una sociedad estratificada, es una sociedad con 10 millones de analfabetas, es una sociedad en donde hay amplios sectores de discriminación hacia los pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo, es una sociedad infiltrada por la delincuencia organizada, ¿Cómo ser transparentes y rendir cuentas en una sociedad con estas características?, es la premisa fundamental. Todos, y creo que hemos coincidido en esto, hay una recurrencia por lo menos en materia electoral, sistemática y esto son las grandes

enseñanzas en el caso “Amigos de Fox” y “Pemexgate” a evitar el financiamiento ilícito en las campañas electorales, esto ha generado como decía el Dr. Raúl Ávila, desprestigio en las instituciones, en los partidos políticos y en la clase política; el tema es cómo hacer para volver a encender la confianza en las instituciones, y aquí me parece que es un tema fundamental.

Qué vamos hacer, cuál es el problema que se va a presentar o que se está presentando en los procesos electorales, leer el financiamiento ilícito, no solamente desde las autoridades gubernamentales como el “Pemexgate”, no solamente desde el ámbito de la empresa privada como puede ser “Amigos de Fox”, sino también desde la delincuencia organizada y cuál es la respuesta que tenemos que dar como instituciones electorales y como sociedad frente a este tipo de financiamiento ilícito. Cuál es el problema, el financiamiento ilícito rompe un principio fundamental que es: cada voto de cada ser humano vale lo mismo; si nosotros o si un partido político, o un candidato que recibe financiamiento, tiene más recursos que otro y puede hacer, puede comprar el voto, está rompiendo ese principio básico de organización estatal y por tanto ese principio básico de igualdad; recuerdo esa frase de Felipe González que decía: *“el ser humano solamente es igual en dos ocasiones, cuando vota que su voto vale lo mismo y cuando se muere”*. Estamos rompiendo un principio de igualdad si permitimos el tipo de financiamiento ilícito en las campañas electorales y eso incluye por supuesto una discusión muy importante sobre cuáles tienen que ser los filtros, cuánto tenemos que fiscalizar el ejercicio del recurso y sobre todo que las revisiones concomitantes puedan arrojar

resultados para los procesos electorales, tiene que referir a una serie de casos en donde se ha empezado a configurar un modelo que podría perfeccionarse para conseguir este objetivo.

Creo que todos estaríamos de acuerdo sobre las funciones de los partidos políticos, se habla de una función social que es socialización de la política, el tema es esto, cuando tenemos compra de voto, no tenemos una socialización de una politización en toda la sociedad, sino solamente en determinados extractos, generar opinión pública, qué pasa si esa opinión pública está manipulada igual por intereses ocultos que no están visibles a la ciudadanía, representación de intereses sociales; esto es una parte muy importante del sistema democrático representativo, se creó bajo el supuesto de que nosotros íbamos a elegir a nuestros representantes, sin embargo y con la idea de que una prohibición de mandato imperativo los diputados serían diputados de toda la nación no iban a representar a un grupo específico en particular, sin embargo, poco a poco y en todas las partes del mundo los representantes populares están representando un tipo de intereses, esto desde la década de los 80’s Bobbio ya lo había señalado y aquí me parece importante qué sectores, cuáles intereses sociales están siendo representados y finalmente el tema de la legitimidad del sistema jurídico.

El tema que me parecería fundamental también son las funciones institucionales, hay ciertas funciones institucionales de los partidos políticos; primero es reclutar las élites, segundo organizar el proceso electoral y tercero, la formación e imposición de órganos estatales; sin embargo, si estamos en presencia de partidos políticos que tienen



problemas en los temas de transparencia y de rendición de cuentas estas funciones institucionales se ven desvirtuadas y se trastoca el principio democrático y se somete a intereses distintos.

¿Qué es lo que ha pasado?, ¿cuales serían las tres ventanas que quisiera plantear aquí en el tema de transparencia en los partidos políticos? El primero, es la transparencia hacia el interior y qué es lo que se hace para construir la transparencia al interior de los partidos políticos; el segundo, es la transparencia, valga la expresión, al exterior, esto significa la transparencia de los partidos políticos hacia los no militantes, hacia la ciudadanía en general, hacia las instituciones y los órganos encargados de vigilar el acceso a la información pública gubernamental y la información que tienen los partidos políticos; pero también un tema que podría ser importante, las decisiones de los partidos políticos y de las propias instituciones, es decir, transparentar a los partidos pero también transparentar a las instituciones; y el tercer diseño que quisiera plantear aquí frente a ustedes son los casos directamente inmolados del acceso a la información. Empezaré por éste, la democracia interna es el primer eslabón en la transparencia de los partidos políticos, qué hemos generado en México, aquí se ha tenido un proceso también evolutivo desde finales de la década de los 90's, cuando un candidato, un diputado local del Partido del Trabajo en Chiapas decidió votar a favor del gobierno del Estado de Chiapas, cuál fue la reacción del partido político, fue expulsar a ese diputado del Partido del Trabajo por considerar haber traicionado al partido que representaba, aquí la discusión era: Presentó el ciudadano una queja ante el Instituto Federal Electoral y éste intervino para impedir que hubiera una aceptación a un derecho al interior del propio instituto político, después, hubo el proceso evolutivo a través de la protección directa, cuando venían las sanciones del Instituto Federal Electoral eran recurridas ante el Tribunal Electoral y establecía mecanismos para poder controlar la institucionalidad y legalidad al interior y finalmente, como lo mencionó el Dr. Ávila hace un momento, lo que hemos generado es la idea de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para proteger todos los derechos de la militancia partidista.

58

¿Qué ha sido importante en este tema?, el consolidar, y esto es importante, hay que medir de cada partido político cómo están ejerciendo los procesos de democracia interna, quiero comentar dos casos: El Partido Popular Socialista solicita su registro como partido político, todos sabemos que es una conformación de izquierda que llegó a ser importante en la década de los 60's y que después este partido se convirtió en un partido satelital del sistema político mexicano, el Partido Popular Socialista desaparece a partir de la década de los 90's y vuelve a solicitar a finales de los 90's su registro como partido político, tenía una norma interna que decía que podía expulsar a los militantes previa decisión, esto es claro, donde está la oportunidad de audiencia, juicio, etc., qué fue lo que se dijo, que esta norma por sí misma está vulnerando un principio democrático. El Partido Verde Ecologista de México, tenía en el año 2001 una norma en la cual se establecía que el Presidente del Partido Verde Ecologista de México tenía la obligación de revisar las decisiones de la Asamblea Nacional, de vetarlas y corregirlas y por supuesto para que la Asamblea Nacional fuera válida tenía que estar en presencia del Presidente del Partido Verde

Ecologista de México, la discusión era: ¿Estas normas son de carácter democrático o no? Lo que se buscó a través de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral fue abrir una ventana de participación democrática al interior de los partidos políticos, hablando sobre todo de este derecho de acceso a los derechos de afiliación, pero también el derecho a la información.

¿Qué ha pasado y cuál sería el segundo motor? La transparencia externa. La configuración del derecho al acceso a la información en esta materia, en 1967 viene la reforma constitucional que establece el derecho de acceso a la información, en 1982 Ignacio Burgoa presenta una demanda de amparo en contra de las decisiones, Burgoa hizo cosas buenas y cosas muy malas, el constitucionalismo mexicano partiendo con las premisas de Burgoa sirvió para legitimar a un régimen de corte autoritario y esto el Ministro José Manuel Cosío lo ha hecho patente en una obra que me parece muy importante que es: *Régimen autoritario dogmática constitucional en México*, porque esa es una de las creencias negativas del pensamiento de Burgoa, pero hizo cosas buenas, este amparo que me parece importante, qué es lo que hizo Ignacio Burgoa, promovió un amparo en contra de la nacionalización bancaria, y vertía información de entre otras cosas, porqué la estratificación de la banca nacionalizaba a todos los bancos que eran de empresarios mexicanos o españoles pero no había nacionalizado City Bank, es una buena pregunta, qué dijo la Suprema Corte: *“el derecho de acceso a la información no es una garantía individual, es una garantía social que corresponde a los partidos políticos para poder tener acceso a los medios de comunicación”*. Por todo está la posibilidad de dar una interpretación que protegiera o maximizara los derechos fundamentales, más adelante, después de los lamentables casos de Aguas Blancas en donde un grupo de campesinos mueren, viene una investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual emerge una interpretación que modifica sustancialmente el derecho a la información en este país, y se dice derecho a la información, fue una actividad si bien no jurisdiccional, si fue una actividad del órgano judicial en donde dice finalmente la Suprema Corte mexicana que el ocultamiento o la maquinación de prueba atenta contra la garantía individual del derecho a la información pública.



Aquí empieza una parte importante de construcción jurisdiccional del derecho al acceso a la información antes de que sea expedida la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. ¿Qué pasa en materia electoral? Digamos que estos serían los casos que quisiera plantear con ustedes.

Imagínense el supuesto, José Luis Salvador expulsado del Partido Verde Ecologista de México, quiere hacer una pregunta muy simple ¿Cómo se componen los órganos del Partido Verde Ecologista de México? La respuesta que le da el Partido Verde Ecologista es: "tu no eres militante del partido, por lo tanto no te puedo dar información", él acude ante la Sala Superior y ésta, en una extraordinaria sentencia, lo que dice es: "tiene cualquier militante del partido político a pesar de no haber ratificado su calidad de militante de manera anual" como lo establecían los Estatutos "tiene derecho a tener información del partido político y ver como se conformaron los órganos directivos de ese instituto". Después de eso, hay otro caso el de Arturo Zarpe, que realmente es una de las aportaciones más importantes judiciales al derecho de la información en México, Arturo Zarpe es un periodista de *El Universal*, y pregunta: ¿Cuánto ganan los presidentes de los partidos políticos nacionales? El Instituto Federal Electoral le dice que no le puede dar información porque no la posee; sin embargo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas a los Partidos Políticos por disposición legal tiene obligación de tener los informes de gastos ordinarios de los partidos políticos en los cuales se incluye los sueldos de los presidentes y por tanto esa información la tiene el Instituto Federal Electoral; se acude al Tribunal Electoral y lo que dice



–que me parece importante el Instituto Federal Electoral cuando se está defendiendo de esta impugnación-, lo que dice es que el JDC es improcedente porque se está afectando el derecho a la información y el JDC solamente procede por cuatro derechos: violación al derecho de votar; ser votado; afiliación y asociación –estamos hablando de principios de esta década prácticamente 2001-2004 de estas resoluciones–, y cuál es la parte importante que un intérprete del derecho ortodoxo lo que hubiera dicho es: efectivamente, el derecho a la información no se encuentra en este catálogo de derechos que están protegidos por el JDC y por tanto la demanda debería ser improcedente; qué dijo la Sala Superior para que pudiera ejercer el derecho de afiliación al partido político, para que nuestra voluntad de votar en la persona que quisiera ser militante de un partido político no estuviera viciada, tenía que tener y contar con toda la información pública del partido político, y generó esta posibilidad de que se permitiera tener la protección a través del JDC al derecho a la libertad de la información, generando una tesis, que me parece bastante buena sobre el derecho a la información en materia político-electoral.

61

Aquí hay una discusión, hay tres modelos o tres grupos de personas que están optando por el tema, hay quien dice que no hay que restringir el acceso a la información, hay que regresar al pasado; hay una segunda visión según la cual los cambios tienen que ser graduales, es decir poco a poco tenemos que ir gestando los cambios judiciales y legislativos para perfeccionar el sistema; y hay una posición radical que dice que las instituciones tienen que radicalizarse para poder lograr el acceso a la información de los ciudadanos, la transparencia y organización a través de los partidos políticos.

¿Qué ha pasado después de esto? En el año 2006, imagínense el caso, un candidato para dirigir la presidencia del Partido Revolucionario Institucional en San Luis Potosí, solicita información al partido político para poder preparar su impugnación, nunca se la dan, no hay ni siquiera una respuesta por parte de las autoridades partidistas y él presenta su impugnación, le dicen que no tiene interés jurídico para que proceda su impugnación y entonces él acude al JDC, la Sala Superior si bien termina confirmando la decisión del órgano partidista en el sentido de que no tiene interés jurídico en el juicio y lo cierto es que dijo que la omisión de la entrega de información violaba un derecho fundamental el derecho

iones

al acceso a la información y obligó al partido político a entregar la información.

Estamos hablando de partidos políticos, hay un caso que me parece fundamental que es el caso "Transformer", perdón por la expresión, como ustedes saben es una película en donde hay máquinas peleando; el Partido Revolucionario Institucional hace una campaña electoral en Tamaulipas en donde pone en un spot publicitario a los transformers peleándose uno que es azul y blanco contra un rojo y blanco, en donde dicen entre otras frases: "Destruye al enemigo, aniquílalo y vive en paz con tu familia, es tu derecho"; es decir, hay que matar al otro, al que no piensa como nosotros para poder vivir en paz. De esto evidentemente, cuál es mi punto de vista en este asunto del tema de acceso a la información, se le pide a la televisora Televisa que le de la información al Instituto Electoral de Tamaulipas y la televisora nunca le responde al Instituto Electoral, pero ni siquiera le toma las llamadas, estamos hablando aquí de partidos políticos, pero creo que otra de las reflexiones y de retos de la justicia electoral van a ser los poderes fácticos, no basta con transparentar las instituciones y a los partidos, porque hay ciertos poderes fácticos que desde la Iglesia Católica hasta los medios de comunicación en donde sería importante también tener una visión de qué es lo que sucede al interior, me refiero a la Iglesia Católica así como me pude haber referido a Coca-Cola, por ejemplo. Qué encuentro también en este caso, en este JDC señala la Sala Superior que la omisión en la entrega violaba el derecho al acceso a la información, se le obliga al partido político a entregar la información y se señala que uno puede tener un interés jurídico para presentar un medio de impugnación pero no requiere acreditar, esto es un tema natural en acceso a la información, cuál es el interés o el deseo, o el uso que va a generar esa información cuando la soliciten.



Tenemos otra sentencia problemática que es la 10/2007 y 88/2007, esta es una discusión y a mí me parece fundamental, el marco normativo mexicano es un marco normativo en donde las autoridades electorales nunca están fuera del control de los órganos electorales, se imprimen las boletas en Talleres Gráficos de México, se remiten al Ejército Mexicano para su custodia, las entrega a los órganos electorales y las custodian, las entregan a los ciudadanos presidentes de las mesas directivas de casilla, se revisa la votación, se realiza el escrutinio y cómputo, se concentran las boletas electorales nuevamente en los Consejos Distritales y ahí son resguardadas hasta su destrucción; se procesan en actas y atendiendo al principio de buena fe se concentra la información que está contenidas en las boletas electorales; el sistema normativo mexicano es un sistema no transparente en este momento, es decir, el ciudadano no tiene momentos, salvo cuando vota en la secrecía de la mampara, ese es el momento en donde puede tener acceso a su boleta electoral y por tanto este es el momento en donde tiene acceso a la boleta, pero fuera de ello hay otras actas y otros instrumentos que son los que reflejan cual es el sentido de la voluntad nacional. Hay dos ciudadanos mexicanos que piden la información de las boletas electorales para saber primero, en donde estaba su voto en los 41 millones de votos del proceso electoral 2006, y dos, para poder entonces realizar un escrutinio paralelo a los resultados oficiales; la pregunta es que si tenía o no que permitírsele el acceso a los ciudadanos, la decisión de la Sala Superior fue que no se le puede permitir el acceso porque ya se encuentran actas en donde se encuentra procesada esa información; ha sido de las sentencias más criticadas del Estado mexicano de la Sala Superior del Tribunal.

63

Que quisiera yo decir también, creo que hay un tema consecuencialista sobre esto, México en el año 2006 tenía una Constitución completamente dividida en torno a esto, ustedes podían ver el mapa mexicano y había una división profunda y ustedes ponían el tema en la discusión de una mesa y encontraban una enorme polarización social. Cuál es mi punto en este tema, si la Sala Superior hubiera anulado las elecciones de la votación presidencial seguramente hubiéramos tenido 18 meses más de una campaña electoral con un presidente interino, con los dos candidatos punteando y seguramente habría una mayor polarización social, si la Sala Superior hubiera abierto las boletas electorales hubiera encontrado resultados distintos, ¿Cuál sería la posición institucional en torno a este tema?, ¿Qué es lo que se debería de hacer? Creo que ese tipo de reflexiones que no son reflexiones jurídicas, que son reflexiones meta jurídicas están vinculadas más bien con los efectos y con las consecuencias de las decisiones, es también un posicionamiento de los propios juzgados, es decir, el juzgador frente al caso tiene que ver cómo va a resolver el expediente, pero me parece que tiene que ver mucho más allá, cuáles son las consecuencias de una determinada solución.

Qué tenemos en este tema, en este momento la interpretación judicial no permite tener acceso a las boletas electorales una vez pasada la elección. Otro caso que me parece también importante es el caso de *La Jornada*, algunos periódicos se estaban planteando un problema de secrecía profesional decían: "yo no puedo darle a los órganos de fiscalización la información que me están pidiendo porque estoy atentando, estoy violando el secreto profesional"; qué fue lo que se planteaba,

iones



qué fue lo que se dijo en *La Jornada* vía los periodistas, efectivamente hay un secreto profesional y ese secreto profesional es garante de que exista veracidad de la información a la sociedad, y porqué es garante, porque si nosotros impedimos el secreto profesional o lo violamos seguramente la información que provenga de los medios de comunicación pasará a una información no fidedigna, entonces de nada nos estará sirviendo tener mucha información si esa información no pudiera respetarse, por ejemplo, el secreto de la fuente, pero ojo, tu puedes respetar la fuente que te dio la información, pero si son temas de seguridad nacional, si son temas de ilícitos, si son temas de violación a derechos fundamentales, bajo ninguna circunstancia puedes alegar el secreto profesional como un mecanismo para no dar la información, ¿Qué tienes que hacer entonces?, pues dar toda la información que tengas aunque no reveles cuál es tu cuota. Este caso me parece fundamental, cuáles son los problemas que se están presentando judicialmente, por ejemplo este es un caso que vincula a la fiscalización y acceso a la información, son informes de gastos de los partidos políticos en Hidalgo, la ley dice que la información es pública y el PRD pidió la información de cuánto había gastado el PRI para el proceso electoral en Hidalgo y el Instituto Electoral de Hidalgo le dijo que no le podía dar la información porque era reservada, el asunto llegó a la Sala Regional de Toluca, nosotros lo que dijimos es que no, un informe de gastos a partir de que lo presenta un partido político es una información pública y por tanto tiene que transparentarse y nuestro resolutive fue en el sentido de que se le diera inmediatamente la información sobre los informes. El segundo tema es, efectivamente la información pública hay reservada y confidencial, qué hacemos con la reservada, todos la información comprobatoria justificativa del gasto era información que la legislación de Hidalgo la manejaba como reservada y ese era el tema y el problema normativo que decía que se iban a hacer públicas la información comprobatoria justificativa el 14 de enero y resulta que el 15 de enero tomaba posesión, es decir, si el 14 de enero daban la información pública y uno detectaba que había rebase en el tope de gastos de campaña esto podía dar como fin la nulidad de la elección, pero los partidos políticos tenían un día para presentar la demanda para obtener los informes, presentar la demanda para que se resolviera en primer instancia a nivel local y para que resolviera la Sala Regional correspondiente, es decir, el diseño normativo no está hecho para poder utilizar los informes de gastos de campaña para los temas de nulidad de la elección, es algo que se tiene que revisar en las legislaciones locales.

Finalmente la información confidencial, también esto es importante; es importante conocer quiénes son los que aportan a las campañas electorales, sí, por supuesto, es importante conocer, pero ¿Podemos dar los domicilios?, me parece que no; las razones sociales, el nombre de las personas, etc., las relaciones pero no algo que nos pudiera identificar como el domicilio.

En resumen, ha habido una construcción judicial que me parece importante en el tema de acceso a la información en los partidos políticos publicitando los documentos que tienen al interior cada instituto político, ha habido también una parte importante en protección al acceso a la información de los recursos que tienen los partidos políticos para su ejercicio, creo que lo que tenemos que reflexionar en este momento es:

1. ¿Cómo mejorar las herramientas?
2. ¿Cómo consolidar esa transparencia en las instituciones y de las instituciones?
3. ¿Cómo genera el Derecho este problema de cubrir el financiamiento ilícito sobre todo de la delincuencia organizada?

En ese tema específico se ha generado una idea sobre bajar el umbral para la nulidad de votación, nulidad de elección cuando se tenga conocimiento o indicios de que la delincuencia organizada está en el proceso electoral, esta baja del umbral implicaría generar una especie de derecho electoral enemigo, que creo que es importante que se discuta en foros como este.

Muchas gracias.





Dra. María Elena Tovar González



C.P. Alfredo Cristalinas Kaulitz



Dr. Oswaldo Chacón Rojas



Mtro. Fernando Gutiérrez Cortés



lic. César Octavio López Rodríguez



Dr. John M. Ackerman



Dr. Rodolfo Luis Vigo



expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN



**conferencias
magistrales**



“El Derecho a la Información y sus Reglas en el Estado Democrático”

Lunes 23 de noviembre

Ponente: Dra. María Elena Tovar González*

Comisionada del Instituto de Acceso a la Información Pública y Administración Pública Estatal de Chiapas

Moderadora: Mtra. Ana María Martínez Cabello

Consejera Presidenta del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán

Buenos días.

68

Muchas gracias por haberme invitado a participar en esta bella ciudad de Morelia, estoy encantada con su arquitectura, al Instituto Electoral de Michoacán, a la División de Posgrado de la Facultad de Derecho, así como al Instituto de Transparencia del Estado de Michoacán, gracias por tomarme en cuenta para esta ponencia.

Mi formación es histórica, soy Consejera del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas; participo con ustedes con una introducción de tipo histórico del Derecho a la Información. Espero sea interesante y cumpla la misión de los trabajos que se llevarán a cabo en esta semana.

Antecedentes Históricos del Derecho a la Información

Saben ustedes perfectamente tanto estudiantes, maestros, autoridades, que hay dos tipos de gobiernos: gobiernos con transparencia y gobiernos sin transparencia. Los autoritarios, que no falta hablar mucho de ello, la historia da cuenta de éstos y se distinguen porque el Estado conoce todo sobre los individuos, y éstos no saben nada de la autoridad por el ocultamiento de información, a tal grado que la sociedad se acostumbra a no preguntar para conocer de las decisiones gubernamentales.

En la actualidad, la visión democrática implica el uso al derecho a la información pública, como un instrumento ciudadano para saber

* Doctora en Historia de Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Ponente en diversos foros nacionales e internacionales, recientemente publicó el trabajo de "Los Finqueros en el Soconusco", publicado por COCYTECH y la UNICACH.

En la administración pública sus cargos han sido: jefa del Departamento de Investigación en la Secretaría de Educación y Cultura, directora de Patrimonio e Investigación en el Instituto Chiapaneco de Cultura; se desempeñó como Rectora de La Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, siendo la primera mujer en ocupar este puesto.

Dentro de sus logros ha obtenido la medalla Gabino Barreda, que otorga la UNAM; el reconocimiento "La Mujer Profesional", que otorga el Gobierno del Estado de Chiapas; ha sido reconocida en su labor como docente de nivel profesional por el Tecnológico de Monterrey.

vigilar y participar. Por lo tanto, los gobiernos democráticos, pro-democráticos deben insistir precisamente en que el ciudadano tome la responsabilidad de preguntar y ser parte del buen gobierno.

Iniciemos con ejemplos de gobiernos autoritarios. En el Siglo XIV ustedes saben, han leído sobre César Borgia que nace en 1475, muere en 1507, un hombre muy joven, sagaz, inteligente, que desarrolló muchísimas estrategias de manipulación en su cargo, Nicolás Maquiavelo trabajó con él, éste lo admiraba profundamente; sabía que era un hombre muy inteligente y con base a su figura escribió *El Príncipe*, que es una obra para todo político que quiera seguir ciertas pautas; Maquiavelo identificó el ejercicio del control y el poder sobre la sociedad que se recrea en su degradación político-moral.

Entre los gobiernos autoritarios del Siglo XVII y XVIII, estuvo el del monarca Carlos I de Inglaterra, quien fue ejecutado en 1649 por corrupción en la Revuelta de Cronwell, a este rey se le hizo un juicio y dijo *¿pero quién me está llamando a juicio?. Yo soy la autoridad, es imposible que me hagan un juicio, y se le contestó: no hay hombre sobre la ley.* Al enjuiciarlo sentó las bases del sistema parlamentario, que tiene Inglaterra y donde Carlos I siendo absolutista, nunca estuvo consciente que los tiempos ya habían cambiado, terminó siendo decapitado por corrupción y traición por los manejos que tuvo sobre el gobierno y empobrecimiento de la población.

Otro ejemplo fue el Rey Sol, Luis XIV (1643 a 1675), decía: *El Estado soy yo, todo florece alrededor mío, yo manejo las artes, la política, los impuestos, todo, y muchos de sus grandes logros fue embellecer a Francia, mucho de los impuestos que cobraba a la población se iban precisamente para estos grandes castillos, jardines, esculturas - que son bellísimas y que las podemos ver en la actualidad-, pero resultado del esfuerzo y el hambre de todo un pueblo.* Este fastuoso gasto continuó con Luis XVI y su esposa María Antonieta, quienes fueron decapitados durante la Revolución Francesa, donde se puso fin a lo banal de la corte que se recreaba en la felicidad y el placer, pero sin tomar en cuenta las necesidades del pueblo. En estos gobiernos la población se preguntaba *¿Porqué no tenemos derechos? Basta recordar la obra de Lope de Vega que se llama Fuente Ovejuna y que refleja este autoritarismo, donde la población no tenía derechos;*





en la obra, hay un casamiento y el comendador hace uso de la joven esposa por el tradicional uso de pernada, llega el momento en que la comunidad se enoja y matan al comendador, cuando la autoridad pregunta ¿Quién mato al Comendador?, la respuesta del pueblo fue unánime: "fuente ovejuna señor". Éstos son ejemplos de una población que se cansa de que la pisoteen.

Pasamos a la Ilustración con pensadores como Jean Jacques Rousseau, quien escribe en 1776 *Emilio y la Educación*, obra fundamental en donde ya empieza a cuestionarse el educar en otra forma a los niños para que lleguen a ser ciudadanos; Rousseau también escribió sobre la educación de la mujer el tema *La Nueva Eloísa*. En su obra más importante, *El Contrato Social*, donde visualiza que los gobernantes deben hacer contratos con la sociedad, para que el monarca se comprometa a dirigir, cuidar y proteger, y el pueblo a cumplir con las obligaciones de ser gobernado.

Estas ideas revolucionarias ya se manifestaban en 1776 con la Ilustración, toda esta visión fue conocida como el Enciclopedismo, hasta que llegó la Revolución Francesa, con la Toma de la Bastilla y la furia de las masas decapita al Rey Luis XVI, a su familia y a todos los nobles. Con el estallido de la Revolución Francesa se exigen cambios a los gobernantes que implicaron transformaciones fundamentales para los derechos civiles del resto del mundo.

70

En el siglo XVIII las prácticas autoritarias fueron cuestionadas por el pueblo y dieron lugar a pensadores que se opusieron al autoritarismo y a la injusticia como Emmanuel Kant (1724), quien consideró la publicidad como "el criterio de justicia para las normas que se pretenden aplicar o imponer", consideró que la ciudadanía tiene que saber qué es lo que tiene que acatar y qué es lo que está pensando la autoridad. Este filósofo, manifestó que son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados, si no son dadas a conocer, quiere decir que no son buenas para la ciudadanía; afirmó que "la manera más sencilla de saber si una ley, una intención política o la decisión de un gobernante era justa o injusta, era sacarla del secreto y ponerla a la vista de la opinión pública, ya que sólo discutiendo abiertamente sobre ella se puede evaluar, dudar, criticar y proponer argumentos que prueben la validez de lo propuesto"¹.

¹ Rodríguez Zepeda Jesús, "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política". Cuadernos de Transparencia No. 4. Ed. IFAI 2006, pág. 39



Con Kant, estamos hablando de los antecedentes del Derecho a la Información. A veces se piensa que ésta se generó como una moda a nivel mundial y seguirla es ser muy transparente; sin embargo, es el resultado de una lucha histórica y para poder ejercerla los pueblos hicieron historia.

‘La manera más sencilla de saber si una ley, una intención política o la decisión de un gobernante es justa o injusta: “es sacarla del secreto y ponerla a la vista de la opinión pública, ya que sólo discutiendo abiertamente sobre ella se puede evaluar, dudar, criticar y proponer argumentos que prueben la validez de lo propuesto”(emmanuel kant)’

Otro pensador importante fue Adam Smith, considerado el padre del liberalismo (1723-1790) En su famoso libro “La Riqueza de las Naciones”, dice: *ninguna sociedad puede ser próspera y feliz, si la mayoría de sus miembros son pobres y miserables; además es de equidad que quienes alimentan, visten y alojan al conjunto del pueblo tenga la porción del fruto de su propia labor, que puedan contar con la parte de su alimento, vestido y vivienda dignos*²; él está diciendo que es justo que los que gobiernan tengan la parte proporcional que les corresponde, está hablando de reparto, pero no es posible que nada más se lleven la parte fundamental y que el resto del pueblo viva en la miseria. La riqueza de las naciones no se fundamenta en la desigualdad; eso ya estaba diciéndose en 1723 del Siglo XVIII.

71

Bentham (1748 a 1832), otro pensador importante a quien le tocó el tránsito al Siglo XIX, fue un liberal y radical inglés, quien consideró establecer un Tribunal de la Opinión Pública para juzgar a las autoridades, Bentham, decía que debían recompensar o castigar a los funcionarios a través de un juicio, esto es muy importante por el antecedente del tribunal para ejecutar a Carlos I; la importancia de contar con tribunales públicos en los que se discuta tanto lo positivo como lo negativo de las autoridades, generó un precedente que fue creciendo mucho más en Europa y poco a poco se conformó una conciencia ciudadana que veía normal que cualquier autoridad fuese investigada y su trabajo expuesto públicamente.

2 www.newmedia.ufm.edu

Bentham, sostuvo que cuando más estuviera expuesto el poder político éste desecharían el motivo de las tentaciones y aseguraría la confianza del pueblo, ésta es una de las cosas fundamentales del Acceso a la Información, lo que constantemente estamos diciendo en las capacitaciones, en los Institutos de Transparencia, entre más conozca la ciudadanía su derecho, más expuesta va a estar la situación de cualquier autoridad que quiera seguir ejerciendo acciones en secreto.

Bentham decía que el pueblo era sabio, al igual que Maquiavelo, consideraba que no se necesita ser tan estudioso, ya que hay una intuición de cuando se les está mintiendo o se le está diciendo la verdad al pueblo, pues creía que el juicio de los ciudadanos comunes no requería gran instrucción para distinguir esta verdad.

iones

La visión de Bentham es fundamental para los conceptos de la información pública como la justicia, que él consideraba que los gobiernos con opacidad van en contra de sus propios intereses, complican y dilatan el ejercicio del poder público a largo plazo. Parece un momento de regocijo para los grupos que gozan de los placeres del dinero, de la autoridad, pero va en contra de sus propias generaciones, tarde o temprano sus hijos, sus nietos van a padecer las consecuencias de lo que han hecho.

Los países transparentes sostienen que los que dan publicidad e información adquieren fuerza, valentía y reputación. Por eso vemos una gran diferencia con los pueblos y la ciudadanía europea, como que lo tiene en la médula, es tan normal que la población y que las autoridades se encaminen hacia el Derecho de la Información, de la Transparencia y que las cosas caminen correctamente, no quiere decir que no haya corrupción pero es aminorada y el pueblo está mucho más atento a señalarla y corregirla.

Un país que retomó todas estas ideas de avanzada fue Suecia, que en 1766 elaboró la primera ley de la información, es el primer país que tiene por escrito la Ley de Información, donde su población tiene derecho a saber y a cuestionar lo que hace su autoridad.

En resumen, entre las principales ideas del Siglo XVIII que se legaron a la posteridad, se encuentra el pensar para el bien común como el mayor bien; ya que si la comunidad está bien, los individuos también; ejemplo de ello, fueron las cajas de ahorro, como el antecedente de lo que posteriormente serían los bancos con facilidades para la ciudadanía; la libre concurrencia, donde todo el mundo tenga oportunidades de apertura comercial; mayor circulación de documentos parlamentarios que sean conocidos por el público y leyes concernientes a la salubridad pública, ya que si no hay salud en la población difícilmente se va a ejercer el derecho a conocer.

Entramos al Siglo XIX con el pensamiento liberal que apunta hacia la libertad de acción, comercio, producción y compra, hasta la fecha seguimos con estas ideas liberales, estamos en el XXI pero nuestros antecedentes son del XIX, acción, comercio, producción, compra, orden y progreso. En México tuvimos en el Siglo XIX el gobierno de Porfirio Díaz cuyo lema fue *Orden y Progreso*, que no se levanten, que estén en

‘Los gobiernos con opacidad obran en contra de sus propios intereses complican y dilatan el ejercicio del poder público a largo plazo.

Los países transparentes sostienen que los que dan publicidad e información adquieren fuerza, valentía y reputación. (Bentham)’

orden para que podamos traer capital extranjero, para que podamos invertir, para que haya industrias, para que México esté mejor, avance hacia el bienestar.

Los antecedentes históricos marcaron el tiempo a la sociedad europea, señalando que no se puede ocultar lo que debe saber el pueblo; con la imprenta se imprimió la *Biblia*, el primer libro que indujo a la gran parte de la población europea a alfabetizarse, empezaron a saber leer, a tener acceso a escritos, panfletos, boletines, etc. Por lo tanto para John Stuart Mill, la libertad de imprenta y la discusión de las ideas eran fundamentales para formar opinión pública para que los ciudadanos se pronunciaran por los intereses nacionales en contra de los gobiernos corruptos y tiránicos. Aquí hay un cambio histórico importante, no nada más la autoridad pública da a conocer, sino que el pueblo ejerce su derecho de preguntar.

Víctor Hugo para esta época publicó *Los Miserables*, obra que retrata la problemática social vinculada al autoritarismo y a la persecución de inocentes. Recordemos el tema de la obra, donde se muestra a un joven perseguido por la autoridad que lo confina a la cárcel por haber robado un pan porque tenía hambre y vivía las situaciones difíciles que estaba pasando Francia.

Pasamos al Siglo XIX, hacia sus finales, todavía hay monarquías, reyes que fueron puestos por la voluntad de Dios y que ejercieron su autoridad "divina", como Francisco José de Austria (1830 a 1916), quien fue protagonista de la Primera Guerra Mundial, junto con Víctor Manuel III de Italia (1869- 1946); Guillermo II de Alemania (1888 -1918) y Jorge V de Inglaterra (1865-1936), que fue hijo de la Reina Victoria. En este periodo se conjuntaron las ideas liberales y el desarrollo tecnológico con los ferrocarriles, los puertos y el comercio; la sociedad del Siglo XIX estaba muy contenta con la civilización victoriana, ellos declaraban: "Hemos alcanzado la ciencia y la tranquilidad, y la monarquía sabe como dirigirla", sin embargo, como se sabe, estos monarcas estuvieron involucrados en la Primera Guerra Mundial.

Para el Siglo XX, varios acontecimientos manifestaron lo trascendente y trágico de este siglo que en sus primeras décadas desencadenaron la Primera Guerra Mundial, que llevó a millones de seres a matarse, sin saber los combatientes a ciencia cierta porqué estaban peleando. En los años 30



'La libertad de imprenta y la discusión de las ideas son fundamentales para formar opinión pública que se pronuncie por los intereses nacionales en contra de los gobiernos corruptos y tiránicos (stuart mill)'

iones

los períodos entre guerras, da cuenta de una época de recuperación, donde la población quiere olvidar las cosas terribles divirtiéndose en el baile como el *charlestón*. Poco tiempo después estalla la Segunda Guerra Mundial, el nazismo y visión del Tercer Reich, donde se involucran los Estados Unidos y finaliza con la bomba atómica que se probó contra Japón

La bomba atómica, marcó el inicio de la carrera armamentismo y la competencia por la carrera espacial en plena guerra fría entre Rusia y Estados Unidos, donde Cuba, país latinoamericano se volvió disputa entre la Unión Soviética y Estados Unidos, este último había marcado su territorio, con la doctrina Monroe que decía: *no va haber ninguna intervención de otro país sobre América*, cuyo lema es: "América para los americanos". En este periodo México se veía como el hermano menor de los Estados Unidos.

En el siglo XX, también está el legado de Alma Grande Mahatma Gandhi, quien logra la liberación de la India del Imperio Británico sin disparar una bala, la hija de Nehru, Indira Gandhi, llegó a ser Presidenta de la India; esta época marca también una apertura de las mujeres en el poder, como la de Margaret Thatcher, "la mujer de hierro" quien ejerció el control político en Inglaterra. También tenemos un cambio muy importante en las voces de la juventud en la década de los 60 -70, donde llega la música de los Beatles, en ellas se canalizaban aspiraciones de paz.

74

Finalmente termina el Siglo XX, y como hecho trascendente para la humanidad se pone fin a la Cortina de Hierro Soviética y llega el derribamiento del Muro de Berlín en 1989 junto con la Perestroika de Gorbachov de 1979 a 1990. Este Siglo esplendoroso y terrible, lo podemos definir con el ideal de Mahatma Gandhi, quien decía que algún día los pueblos se entenderían en la tolerancia y no en la carrera armamentista por el poder.

En resumen con el Siglo XX, a raíz de todos estos acontecimientos se lograron en las Naciones Unidas que en 1948 se declararan los Derechos Humanos. En ellos quedan establecidos derechos intrínsecos, como el artículo 19 que refiere:



Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión³.

En 1959, la declaración de los derechos del niño fue sumamente importante, ya que hay que tener en cuenta que todavía en el tránsito del Siglo XIX-XX los niños trabajaban muchas horas, no había una regulación, se morían, no había nada que los protegiera. En 1967 se pronuncia la eliminación de la discriminación contra la mujer, y desde esa fecha está por escrito, pero en realidad no ha desaparecido la marginación y el maltrato, hay todavía mucho que hacer por nosotras las mujeres y mucho que hacer por los hombres para que este mundo pueda alcanzar la justicia y la igualdad.

En 1966 se generaron pactos internacionales sobre los derechos civiles, políticos, así como derechos económicos, sociales y culturales. Visto globalmente el Siglo XX marcó a la humanidad con hechos terribles, pero también inició los grandes derechos de la humanidad, como el Derecho a la Información que es otro de los grandes derechos de la ciudadanía.

Finlandia fue el primer país del siglo XX que emitió una ley de Información en 1951, al igual que los países desarrollados como Suecia y Noruega; en 1966 Estados Unidos dispone de la ley de la libertad de la información; en 1977 México hace una reforma a su artículo 6º Constitucional, con el derecho que sea conocida la información. En 1978 en Francia se aprueba la ley, en ese mismo año España modifica su Constitución para que haya derecho a la información; y en el 2002, México promulga la ley de acceso a la información. Realmente es nuevo el hecho de que la ciudadanía mexicana pueda tener derecho pleno a ser informado y todavía nos cuesta que la gente la use y la ejercite.

Con los objetivos del milenio de la ONU para el mundo fueron retomados en Chiapas, en su Constitución, para erradicar la pobreza extrema y el hambre, brindar educación universal e igualdad entre los géneros. Todavía tenemos mucho que hacer en México para esto, reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna, combatir el VIH sida, sustentabilidad del medio ambiente, ¿De qué nos sirve todo lo demás si estamos acabando con nuestro medio ambiente, con la tierra?; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Todo esto son temas importantísimos para que la ciudadanía se informe, ejerza el derecho de información y colaboremos plenamente con estos objetivos, en Chiapas lo tenemos inscrito en la Constitución Estatal.

3 <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/duah.htm>, Declaración Universal de los Derechos humanos



Las leyes de Transparencia en México surgieron a partir del 2002, con la promulgación de la Ley de la Información Pública; en el 2003 se creó el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información). En el 2001 la tuvo Jalisco, en el 2002 Michoacán, en el 2003 Colima, Distrito Federal, Durango; en el 2004 Puebla, Nayarit, Tamaulipas, Veracruz; en el 2006 Campeche, Chihuahua, Guerrero, Sonora las Baja California y en el 2005 y 2006 Chiapas, Tabasco, Hidalgo y Oaxaca.

- 1951. Finlandia, Ley de información
- 1966, USA, Ley de Libertad de Información
- 1977, México, Reforma al 6º Constitucional
- 1978, Francia, Aprobación de la ley
- 1978, España, Modifica su Constitución
- 2002, México, Se promulga la Ley de Acceso a la información

76

Una de las reformas constitucionales importantes que sucedieron precisamente en el 2008, la reforma constitucional al artículo 6º que da un cambio, los partidos políticos deben hacer la vida interna visible, deben informar también. Aparte del derecho a la información pública, que los partidos políticos sean parte también de la transparencia para el acceso a la información y para evitar la corrupción.

La Transparencia en México

2002 Se promulgó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública

2003 Se creó el IFAI

2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jalisco	Aguascalientes	Coahuila	Edo. de México	Baja California Norte	Chiapas
	Michoacán	Colima	Nayarit	Baja California Sur	Tabasco
	Nuevo León	D. F.	Puebla	Campeche	Oaxaca
	Querétaro	Durango	Quintana Roo	Chihuahua	Hidalgo
	Sinaloa	Guanajuato	Tamaulipas	Guerrero	
		Morelos	Tlaxcala	Sonora	
		San Luis Potosí	Veracruz		
			Yucatán		
			Zacatecas		

La Reforma Constitucional del Artículo 6º Constitucional ha dado un cambio importante. Los partidos políticos deben hacer que la vida interna de los mismos sea visible.



Los institutos de transparencia a nivel nacional tenemos estas obligaciones, vigilar el cumplimiento de la ley de cada una de nuestras leyes estatales, garantizar el derecho de la información de los ciudadanos, emitir criterios y disposiciones normativas, organizar seminarios, cursos, talleres que promuevan el conocimiento de la ley en espacios educativos; por eso es tan importante y me da gusto participar con ustedes, en una universidad pública en donde las universidades públicas, las leyes de transparencia han tenido una gran visión, un gran puntal porque son en las universidades donde está la mente joven, donde están las generaciones de futuros profesionistas, de próximas autoridades públicas, que realmente conozcan sus derechos y que ejerzan el Derecho a la Información y que la hagan valer; y, fomentar la investigación en materia de transparencia en las universidades, nos hacen falta tesis, investigaciones, trabajos comparativos, cuando empecemos hacer trabajos entre Colima, Nayarit, Chiapas, las Californias entenderemos mejor como nos hemos comportado como ciudadanos, no es el Derecho a la Información nada más en nuestro Estado, ustedes tienen derecho a informarse de todo lo que pasa en la República, entonces hay que saber usarlo.

Las acciones de transparencia en los Institutos se encaminaron hacia la difusión de la ley, en los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, en los órganos autónomos de los Estados y en todos los organismos autónomos como los municipios, para darles asesoría, orientación, es decir capacitación a los sujetos obligados. Ahora estamos en la fase de capacitación. Capacitar autoridades, informar lo que debes de tener en orden, subir información de oficio en la página Web. A veces la ciudadanía piensa que el derecho a la información es sólo saber cuánto gana una autoridad, eso es información obligatoria de la institución, que se ponen en una página Web, no sólo es la información que los ciudadanos debemos de tener en cuenta, tenemos que saber ¿qué proyectos?, ¿cómo han acabado?, ¿cómo se interrelaciona la población?, ¿cuál es el avance?, ¿cómo podemos colaborar?, ¿qué impacto va a tener aquel proyecto? y estar más atentos a que se realicen bien; el Derecho a la Información es un derecho ciudadano, no sólo es para las autoridades. En Europa lo hemos aprendido con guerras, con ejecuciones, con levantamientos que les ha costado mucho tiempo; aquí nosotros en México, lo hemos empezado con leyes, hay que ejercerlas y fortalecer nuestra democracia.

Eventos como éste, en donde los ciudadanos escuchan se informan son importantes; sabemos perfectamente que se va a llevar tiempo, pero entre más pronto podamos realmente acceder, informarnos lo que está pasando sobre los derechos de los ciudadanos, podremos implicarnos en cumplir los objetivos del Milenio con proyectos que están derivando en cada uno de nuestros Estados.

El Instituto de Acceso a la Información de Chiapas generó un convenio de colaboración institucional con el ITAIMICH y la Universidad de Ciencias y Artes en Chiapas, para llevar a cabo la emisión del diplomado en Michoacán que pueda verse en Chiapas. Estos son convenios que nos ayudan a dinamizar el conocimiento.



El cambio de conciencia en las nuevas generaciones universitarias con mayoría estudiantil es fundamental, ya que tienen que prepararse para el cambio económico, administrativo, político y cultural, éste no va a llegar solo.

El cambio de conciencia en las nuevas generaciones universitarias con mayoría estudiantil es fundamental, ya que tienen que prepararse para el cambio económico, administrativo, político y cultural, éste no va a llegar solo. Desafortunadamente México cayó diecisiete lugares en clasificación en transparencia internacional que mide los niveles de corrupción de 180 países y del número 78 que teníamos en el 2008 caímos en el 89 en el 2009. ¿Qué nos está diciendo esto? Que tenemos que capacitar mucho más, pero también nos está diciendo que la ciudadanía tampoco está haciendo un ejercicio de control, de vigilancia, de preguntar, estamos como en principios del Siglo XVI que la ciudadanía se conformaba con "lo que nos den".

78

Los retos en México:

- Ampliar el conocimiento de la Ley.
- Mayor difusión de la cultura de transparencia.
- Corresponsabilidad e interés de la sociedad para ejercer el derecho a la información.

Los retos. Ampliar el conocimiento de la ley, que haya mayor difusión de la cultura de la transparencia, corresponsabilidad de interés de la sociedad para ejercer el Derecho de la Información. Eso es una corresponsabilidad para ustedes maestros, estudiantes, ciudadanos, autoridades; la autoridad también tiene derecho a saber, es ciudadano antes que nada. Es tiempo de ponerla en ejercicio y en práctica.

Finalmente, concluyo con el lema que dice: *No hay mejor gobierno que un gobierno de transparencia.* Espero que esta información les haya sido interesante y que dé margen a los antecedentes de los trabajos que ustedes van a realizar durante toda esta semana.

Muchas gracias por haberme escuchado.

“Partidos Políticos, Transparencia y Fiscalización”

Lunes 23 de noviembre

Ponente: C.P. Alfredo Cristalinas Kaulitz*

Titular de la Unidad de Fiscalización a los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral

Moderadora: Lic. Iskra Ivonne Tapia Trejo

Consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán

Buenas tardes. Muchas gracias.

Agradezco al Instituto Electoral del Estado que nos invita a hacer una reflexión acerca de los partidos políticos, la transparencia y la fiscalización. Es un tema muy interesante, porque últimamente he venido hablando más de procedimientos de fiscalización, porque como ustedes saben la reforma electoral de 2007, que derivó en la generación de reglamentos para poderla instrumentar; en 2008 tuvo como gran escenario o laboratorio para su aplicación el proceso electoral 2008-2009, para el cambio de la Cámara de Diputados; y en ese sentido este ejercicio democrático nos permitió llevar a su pleno contexto ocho de nueve reglamentos que tiene la Unidad para instrumentar, incluso la liquidación de un partido político en donde además se abren brechas para establecer y distinguir la personalidad de los partidos políticos luego de su extinción, porque tienen que subsistir para actos de administración y dominio y no estaba previsto en ningún lado.

‘La fiscalización de los recursos de los partidos políticos, tiene un propósito que es vigilar que se cumpla con las obligaciones y que el dinero se aplique para los fines para los cuales les fue entregado.’

* Licenciado en Contaduría por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha cursado los diplomados en Rendición de Cuentas, Control y Evaluación de la Gestión Pública Gubernamental en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y de Automatización de Impuestos impartido por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

En el ámbito profesional, ha desempeñado diversos cargos en el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Desde 1999 ha ejercido funciones de dirección y programación en materia de fiscalización, al ocupar los cargos de Administrador Interno de Visitas Domiciliarias, Administrador Interno de Programación, Administrador de Control y Evaluación y Director de Auditorías Administrativas. Desde 2007 y hasta su designación como Titular de la Unidad de Fiscalización a los Recursos de los Partidos Políticos, se desempeñó como Administrador de Planeación y Programación en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del propio SAT. Asimismo, se desempeñó como Subdirector de Auditoría de Sistemas y Auditor Especializado en la otrora Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo.

Actualmente es miembro de la Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental del Colegio de Contadores Públicos de México; ha dictado conferencias sobre Administración Tributaria en Caracas, Venezuela y en 2000 participó en la Reunión Internacional de Auditores Internos que se llevó a cabo en la ciudad de Nueva York. En los medios ha escrito artículos publicados en los periódicos El Economista y Excelsior así como en la revista del IMCP en diversos temas de su profesión.



Los partidos políticos tienen obligaciones para con la autoridad y en principio, tiene que ver con atender a la autoridad respecto de sus requerimientos de informes específicos y además cumplir con lo que le dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el propio Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; hay una serie de informes que veremos más adelante, hay requerimientos y también hay avisos que debe presentar el partido político como es por ejemplo, el aviso para la apertura de una cuenta, el aviso para adquirir deuda, y simplemente avisos, no le piden permiso a la autoridad para hacerlo, únicamente nos avisan que ya lo van hacer o bien que ya lo hicieron; además tiene la obligación de presentar ante la autoridad informes trimestrales cuando no hay período electoral, informes de precampaña que no estaban reconocidos con anterioridad en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que hoy sí lo está, y los que ya se conocían, el informe anual y el informe de gastos de campaña.

También tienen la obligación de llevar a cabo actividades que les están conferidas en la Constitución; también, algo de quienes estuvieron instrumentando el procedimiento especial sancionador saben, este asunto relativo a vigilar la conducta de sus militantes, de los miembros de su partido, aquel tema de la culpa *in vigilando*, y que verdaderamente constituyó; para algunos aspectos de las resoluciones; situaciones que no estaban escritas y que representaban una problemática en su momento.

80

Entonces, el partido no tiene que hacerse cargo solamente de lo que lleva a cabo sino también de las conductas de sus militantes y de sus simpatizantes. Lo que queremos decir con relación a la rendición de cuentas, que además es lo que detona la fiscalización, es que las autoridades se han avocado a diseñar estos esquemas de rendición o de informes únicamente para servirse de información y en función de ella llevar a cabo ciertos procedimientos, y digo "únicamente se ha servido de ella" porque pudiera tener un contexto más amplio que tenga que ver con información socialmente útil, no lo ha trabajado de esa manera, al final de cuentas la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y me parece que en general de cualquier ente que maneje recursos públicos, tiene un propósito que es vigilar que se cumplan las obligaciones y que el dinero se aplique para los fines para los cuales les fue entregado. Con independencia de que sepan ustedes si sancionamos o no a un partido político con ciertas cantidades de dinero, me parece que más relevante que ello sería en qué aplican los dineros que se les entregan y que se presentan en los informes de gastos, en este caso ordinario, o bien de campaña; hay una estadística que podríamos traer y presentar aquí y decirles, el partido más sancionado ha sido tal, el partido menos sancionado ha sido tal, pero si hacemos una reflexión sobre el verdadero objetivo de la fiscalización, planteo que es un indicador perverso, porque en realidad la fiscalización no tiene como fin el hecho de sancionar - ya me estoy viendo hacer una proyección de un indicador de cuánto voy a sancionar a cada partido político, me parece que es un sin sentido -, la fiscalización debe ser vista no como la auditoría como un fin en sí mismo, sino más bien como un vehículo o un medio para vigilar que los partidos políticos cumplan con las obligaciones que les están conferidas, ese es en realidad el sentido de la fiscalización.

La rendición de cuentas es un insumo para la fiscalización. La fiscalización abona a la transparencia, no solamente lo que se recibe de los partidos políticos, sino lo que puede la autoridad investigar, plantear vs el informe, sancionar evidentemente, pero sobre todo poner al descubierto ante la sociedad las conductas, no nada más los actos u omisiones.

La rendición de cuentas depende del diseño de los medios para que ésta se cumpla, necesita procedimientos, facultades, personal, necesita de una serie de atributos que le permitan desahogar las diligencias. Los partidos políticos en esta materia de rendición de cuentas han sido muy nobles en ese sentido, porque como en toda la república existen áreas de oportunidades de reglamento, es decir vacíos normativos que hoy en día ya están identificados de mejor manera para poder llevar a cabo procedimientos que den seguridad jurídica; como decía, contamos con la bondad del partido para poder acceder, en este ejercicio al final hubo un pacto de rendición de cuentas y de transparencia de su información que hizo posible la verificación que no decía el cómo, sino nada más decía el qué, aquí lo interesante de este ejercicio es que puso de manifiesto cómo la Unidad de Fiscalización puede lograr conciencia de riesgo respecto del cumplimiento de las obligaciones. Ya les decía que el ejercicio de rendición de cuentas tiene que atender a la autoridad y también para fines sociales, que yo creo que todavía no ascendemos hacia allá, pero otra cosa que es importante es que la autoridad logre conciencia de riesgo en los sujetos obligados respecto del cumplimiento de sus obligaciones porque hay una cosa de la que tenemos que hacernos cargo y no podemos cubrir que es tener un alcance del 100% de los 300 distritos electorales, si tomamos en

cuenta que fueron más de 4,000 fórmulas en las pasadas elecciones, no tenemos un cuerpo de auditores tan robusto y por eso se hace necesario hacer una selección de a dónde vamos a acudir, para poder hacer esta selección el propio Código también hace posible la selección vía un programa aleatorio o la selección aleatoria y es así que pudimos seleccionar 44 distritos electorales en todo el país, en las 32 entidades y acceder a verificar directamente 298 fórmulas.

Con esta información, con lo que recogimos de las verificaciones en campo trajimos testigos, esa información sirve de referencia para una posterior presentación de los informes cuando se estén revisando gastos de campaña. Todo esto que es información, todo esto que se hizo transparente a través de la autoridad, concurre en un ejercicio de fiscalización, en un acto de molestia de la autoridad para establecer si los partidos políticos cumplen o no con las obligaciones que les prevén las disposiciones electorales.

Hay una figura muy interesante, que por lo menos para el Instituto fue un paso importante, pero me parece que a los medios, algunos comentaristas no les gustó mucho. Habrán escuchado del Acuerdo 959 del 2008 del Consejo General en el que de una fusión de transparencia con fiscalización crea una figura que se denomina "blindaje



electoral", hace unos momentos y en repetidas ocasiones me he encontrado con la pregunta de que si hay dinero del narcotráfico en las campañas o en los procesos electorales por hablar de su conjunto, tomando en cuenta de que hay precampaña, campaña y gasto ordinario de los partidos políticos, la respuesta que hoy puede dar la autoridad es que no lo ha detectado, no que no exista, evidentemente puede ser que sí exista, tan es así que hay preocupación en muchos sectores nacionales e internacionales por aplicar medidas que apoyen a detectar ese dinero.

Les comentaría primero, que el blindaje electoral tiene como propósito ejercer una acción de coadyuvancia entre el Instituto Federal Electoral como encargado de realizar las elecciones, haré énfasis en ello, garantizar el derecho al voto y otros organismos jurisdiccionales como pueden ser o de apoyo al poder judicial como es la Procuraduría General de la República, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, la SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Marina y así una serie de instituciones de Seguridad Nacional incluso, que los hicimos copartícipes de este ejercicio del blindaje electoral, copartícipes de la vigilancia y detección de figuras que en todo caso que pudieran incidir en el flujo de efectivo en las campañas de aquellos grupos del crimen organizado.

82

En principio es un buen paso porque hay una apertura del tema, porque no se ignora, se plantea, se firmaron acuerdos, porque dentro de los acuerdos se estableció de manera importante los flujos de información entre las instituciones, voy a citar a un periodista, Ciro Murayama, quien dice que el IFE no es la AFI y me parece que tiene razón, al Instituto Federal Electoral le han cargado muchas tareas que tienen que ver sobre todo con el tema de radio y televisión, que lo venía haciendo la Secretaría de Gobernación se lo pasaron al IFE. Hoy día el tema del blindaje electoral es un tema que encabezó el IFE, pero que si en el fondo estamos de acuerdo, si alguno de ustedes que se dedican a la fiscalización de partidos llegara a detectar alguna fuente de financiamiento ilícito, que bueno que lo detecta, pero más bien hay que llevarlo a las instancias que correspondan. Porque hay mucha preocupación con motivo del dinero, también ha estado



en el ambiente el tema del recorte a los partidos políticos, el recorte del presupuesto federal a los Partidos Políticos hay que pensarlo muy bien, yo no estoy ni a favor ni en contra, simplemente hay que ver todas las directrices que ello tiene, los partidos ya traen una dinámica de gasto, no excluyo la posibilidad de que con esta mecánica de gasto también estén accediendo a otras fuentes de financiamiento, que no tienen que ser necesariamente producto del crimen organizado, también hay otras instancias de financiamiento indebido como es el clero o las organizaciones religiosas, como son las empresas de carácter mercantil, como es el dinero del extranjero, que también finalmente son dineros que no deben de acabar en los partidos políticos ni mucho menos en las campañas. Si hacemos un recorte a esas fuentes de financiamiento lo que puede crecer es el riesgo de que accedan a esos dineros porque tienen que sufragar la misma dimensión de gasto, entonces me parece que es importante que en la reforma se prevea eso, también hay que ver qué es lo que va a suceder, porque en la medida en que haya una reducción y no haya controles para el no acceso a esas fuentes, a los que nos dedicamos a la fiscalización nos va a tener que alertar sobremanera para tratar de identificar esas fuentes.

83



Por otra parte, plantear que el financiamiento de los partidos es preponderantemente público, pero también hay privado, en algunos casos, lo vimos y lo vivimos ahora con motivo de la liquidación del Partido Socialdemócrata, hay partidos que sin tener el registro local tienen únicamente acreditación en el Estado y reciben también prerrogativas, luego entonces las finanzas de los partidos políticos nacionales, pueden verse financiados por el dinero público local. En tratándose de privados, ya saben, hay dinero en efectivo y en especie, en este sentido habla incluso de las transferencias electrónicas por hablar del ingreso en numerario y del que autogeneran están los sorteos y eventos que llegan a efectuar para poder acceder a mayores ingresos.

iones





Vamos a encauzar la plática en materia de obligaciones de transparencia de los partidos. El ejercicio de transparencia está dispuesto en la Constitución, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del IFE; el público en general que desea acceder a información de los partidos políticos, presenta solicitud en el portal del



Instituto y éste, de contar con esa información, porque los partidos tienen la obligación de entregársela o de tenerla disponible, le hace entrega directamente al sujeto que la solicita, si la información es pública pero no la tiene el Instituto y es obligación del partido político tenerla, entonces el IFE le hace un requerimiento al partido político para que se le entregue directamente al sujeto obligado.

84

Las obligaciones de los partidos políticos de tener información permanentemente actualizada, tiene que ver con afiliados, militantes y aportantes; y esa información, que están obligados a presentar le es de mucha utilidad al área de fiscalización que dirijo, porque nosotros hacemos cruces de información de esos tres personajes que son afiliados, militantes y aportantes en un concepto que se denomina personas políticamente expuestas que veremos más adelante.

En relación con el número de solicitudes que atienden los partidos políticos, respecto del 2008 hay un total de solicitudes en el año de 158. Lo que quiero ilustrar es la escasa cantidad de solicitudes que hay todavía, es decir, yo escucho en los medios constantemente que hacen menciones a muchos temas de los partidos políticos, a muchos temas del Instituto Federal Electoral, en muchos casos son los menos agradables, pero al final de cuentas no deja de ser poco el interés que hay de la sociedad en general respecto de estos temas, apenas 158 solicitudes en un año de una sociedad de más de 100 millones de habitantes me parece francamente menor.

Para poder acceder a la información, esto es una invitación a que podamos como sociedad interesarnos en los temas de los partidos políticos, el sistema de partidos en este país nos han dado las instituciones, porque finalmente pone a la gente en los Congresos federales y estatales, pone a la gente en los órganos ejecutivos Presidencia de la República, gobernadores y es el sistema que durante más 80 años nos ha dado instituciones, tenemos que estar vigilantes de ese sistema de partidos.

La página del Instituto Federal Electoral en donde se encuentra ubicado el botón de acceso a la transparencia, ustedes lo conocen, es www.ife.org.mx, los invito a que ingresen a esa información. Hay que hacernos cargo de que existen, a diferencia de otras autoridades que fiscalizan, como es el SAT, en donde en esas instancias todo es confidencial con motivo del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 14 de la Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública; el caso de la Unidad de Fiscalización, que también es una autoridad que fiscaliza, tiene un principio de máxima publicidad por estar inserto en el Instituto Federal Electoral, si bien es cierto que somos un órgano constitucionalmente autónomo, también lo es que esa autonomía no alcanza la autonomía presupuestaria y participamos de las acciones del Instituto, de tal suerte que no estamos ajenos al principio de máxima publicidad.

Nada más para que hagamos una remembranza de los tipos de información, hay que tomar en cuenta que hay información pública, información reservada e información confidencial. En el caso de la información pública como ya les dije, pueden acceder a ella a través de la página. Hay información que es temporalmente reservada en el caso de la Unidad de Fiscalización y ésta se refiere a los dictámenes de los informes que presentan los partidos políticos y la resolución del Consejo General, de tal suerte que son tanto el dictamen como las resoluciones temporalmente reservada y lo que generalmente es confidencial es la información de datos personales, esto obliga a la autoridad fiscal en materia de partidos políticos a crear versiones públicas para no poner en riesgo ni incumplir con las leyes que reservan esos datos.

Los sujetos obligados que tiene el COFIPE para la rendición de cuentas son los partidos políticos, quienes tienen que presentar informes anuales, trimestrales, de precampaña y campaña, así como un informe de liquidación, como es el caso del PSD ya está operando. Las agrupaciones políticas nacionales que no obstante que no reciben financiamiento son motivo de fiscalización, si hacemos una asociación plantearíamos ¿que no necesariamente la entrega de dinero público hace obligatoria la fiscalización, porque estas son entidades que ya no reciben financiamiento público y también son sujetos de fiscalización?, las preguntas pueden ser varias, la respuesta, me parece que al ser entes también de interés público que tienen una participación directa entre el vínculo de la sociedad con las instituciones sin la vía de los partidos es que es importante saber cuáles son sus fuentes de financiamiento. Hay que recordar también que las agrupaciones políticas en el pasado, que no ahora, también eran



Información de los partidos políticos

- La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que éste genere respecto a los mismos, que sea considerada pública, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto.

<http://www.ife.org.mx/>

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

- Los partidos políticos deberán mantener actualizada la información pública proporcionándola al Instituto con la periodicidad y en los formatos y medios electrónicos.



IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

la antesala para crear partidos políticos, ellos fueron incluso quienes estuvieron empujando el proceso de transparencia y rendición de cuentas, entonces, en buena medida subsiste ese criterio, ese principio y es que presentan informes anuales.



Rendición de cuentas	
Partidos Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Informes: anuales, trimestrales, precampaña y campaña • Liquidación
Agrupaciones Políticas Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales
Organizaciones de observadores electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de actividades tras las elecciones
Organizaciones de ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando deseen convertirse en partidos políticos

Las organizaciones de observadores electorales, que fueron recientemente planteados en el Consejo General y que algunas por cuestiones menores fueron sancionadas con una amonestación pública o con una multa menor, ellos en algunos casos sí recibieron financiamiento público, ustedes habrán escuchado en medios, algo así como 25 millones de dólares a través del programa para las Naciones Unidas, reciben estos apoyos, pero con independencia de ello, hay 147 agrupaciones políticas en su conjunto, de las cuales por lo menos nada más 26 recibieron dinero el resto no, pero la obligación subsiste porque dado que van y observan una elección y dan una calificación, por así llamarlo, siempre es importante saber ¿Para quién trabajan? ¿Quién les paga?, por eso es importante que ese ejercicio no se suspenda.

Finalmente, también rinden cuentas las organizaciones de ciudadanos cuando desean convertirse en partidos políticos. Ya hablamos del blindaje electoral al igual que los puntos relevantes del acuerdo. En relación con información a la cual cualquier autoridad, no nada más la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, me parece que el SAT podría ser un ejercicio interesante con relación a la información que reciben no nada más en materia de recaudación, me parece que el Seguro Social también, es decir, hay varias instancias que como autoridad piden informes y únicamente las ocupan para verificar, que es la razón de ser de las autoridades, pero que también pueden poner a disposición de la sociedad información socialmente útil.

Para el ejercicio 2008, en los informes de gasto anual que presentan a la Unidad existen una serie de estadísticas que tienen que ver con actividades ordinarias, el monto del financiamiento para actividades ordinarias, actividades específicas, campañas electorales locales que vienen insertas en el informe de gasto anual 2008 y gastos realizados para otros efectos. Entonces la información es poca, es parca porque así

están diseñados los informes para la rendición de cuentas para las autoridades, hay que pensar también hacia dónde queremos llevar la rendición de cuentas de los partidos políticos.

Hay una serie de estadísticas, hay una tendencia de egresos reportados, en un ejercicio de imaginación debemos pensar que el ejercicio en términos nominales siempre crece y crece por una simple y sencilla razón, porque la fórmula está asociada con el número de votantes o más bien al padrón electoral, evidentemente somos una sociedad que va creciendo y por lo menos en el nominal se refleja exactamente de la misma manera, evidentemente que también con los altibajos, cuando hay o no proceso electoral.

La autoridad debe avanzar proporcionando a la sociedad información socialmente útil.

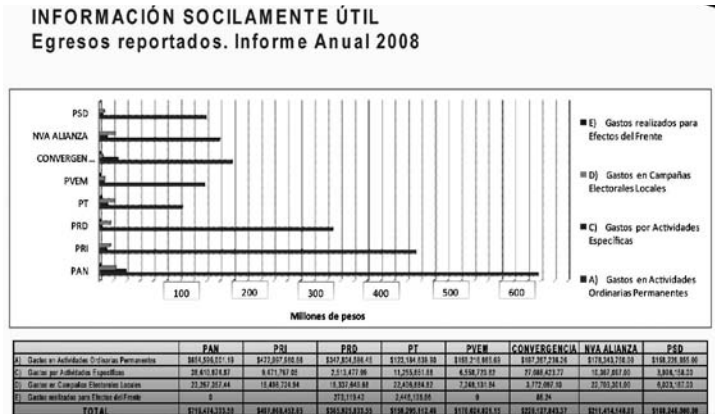
INFORMACIÓN SOCIALMENTE ÚTIL Egresos reportados 2008

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONVERG	NVA ALZA	PSD	TOTAL
Actividades Ordinarias Permanentes	\$654,598	\$472,095	\$347,805	\$123,185	\$156,217	\$197,267	\$178,344	\$158,227	\$2,287,738
Actividades Específicas	\$38,611	\$5,472	\$2,513	\$11,256	\$5,559	\$27,888	\$10,367	\$3,996	\$169,882
Campañas Electorales Locales	\$23,267	\$15,499	\$15,338	\$22,407	\$7,240	\$3,772	\$22,703	\$5,023	\$116,258
Gastos realizados para Efectos del Frente	\$0	\$0	\$270	\$2,448	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2,718
TOTAL	\$716,474	\$497,064	\$385,926	\$159,295	\$170,825	\$228,128	\$211,414	\$168,246	\$2,516,577

Cifras expresadas en miles de pesos

IFE
 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

FUENTE: Dictamen consolidado Informe Anual 2008



iones



‘La transparencia no es una moda, porque finalmente las modas pasan, debemos defender siempre los logros que en materia de transparencia se tienen, no podemos dar un paso atrás.’

La rendición de cuentas es un insumo para la fiscalización. La fiscalización abona a la transparencia, por los temas que comentamos, no solamente lo que recibo de los partidos políticos sino por lo que yo puedo como autoridad investigar, plantear vs el informe, sancionar evidentemente, pero poner al descubierto para con la sociedad más allá de la sanción, sino las conductas, no nada más los actos u omisiones.

La transparencia no es una moda, porque finalmente las modas pasan, y me parece que debemos defender siempre los logros que en materia de transparencia se tienen, no podemos dar un paso atrás, si algo ya era público y el día de mañana no le conviene que lo sea pero ya lo fue, desde mi punto de vista no se tiene que echar para atrás por ningún motivo, si ya fue público ya lo es.

Y finalmente lo que les comentaba, que todas las autoridades que ejercen actos de fiscalización deberíamos avanzar hacia una información socialmente útil, evidentemente hacer los ejercicios que nos confieren o con las obligaciones que nos imponen la Constitución, el Código y las leyes, pero también pensar que con este ejercicio de fiscalización se puede también darle a la sociedad información que les sea útil.

De mi parte es todo, les agradezco mucho su atención.
Gracias.



“Fiscalización a los Partidos Políticos: Breves Experiencias de 2009”

Miércoles 25 de noviembre

Ponente: Dr. Oswaldo Chacón Rojas*

Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas

Moderador: Lic. Luis Sigfrido Gómez Campos

Consejero electoral del Instituto Electoral de Michoacán

Muchas gracias señor Consejero por su presentación. Buenos días a todos y todas. Muy agradecido con la señora Presidenta Consejera del Instituto Electoral de Michoacán por haberme invitado. Es la tercera vez que me invitan a la ciudad de Morelia, cada día me siento más michoacano, me gusta mucho Morelia, estoy encantado con la oportunidad que se me presenta y más de estar en este lugar con tanta historia que es la Facultad de Derecho.

Este tema de la fiscalización puede verse desde distintos ángulos, depende del ángulo de donde se vea. Por una parte tenemos el ángulo de los partidos políticos y el hablar de este tema de fiscalización produce mucho escozor, después de todo a nadie le gusta que lo revisen, no sólo a los partidos políticos a cualquiera de nosotros; esa es una parte, la otra, es que hay un compromiso de los partidos políticos para avanzar en esta materia, pero hay esa tensión constante el interés por responder a estos valores de transparencia y rendición de cuentas, pero también salvaguardar los intereses, está la perspectiva de la autoridad y una responsabilidad en todo Estado de Derecho sabemos que la autoridad no puede ir más allá de lo que establece la ley, la ley obliga a los órganos electorales del país a realizar una serie de actividades y acciones en esta materia.

Tenemos la perspectiva del lente fiscalizado auditado que son los partidos políticos, aunque con las nuevas reglas esto va más allá, incluso trasciende a ciudadanos en su calidad de candidatos o precandidatos e incluso particulares. Tenemos la perspectiva de la autoridad fiscalizadora. Por otra parte estamos los ciudadanos, está la opinión pública en general que también tiene mucho que decir al respecto y que después de todo es el motor es el incentivo para que se genere este tipo de acciones o actividades. Partiría haciendo una reflexión en este sentido.

89

* Licenciado en Derecho, por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. San Cristóbal de las Casas, Mención Honorífica con la Tesis Recepcional: "La Justicia Constitucional en México a partir de las reformas constitucionales de 1996" Diploma en Estudios Avanzados del Programa de Doctorado "Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública" de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Teoría Política. Universidad Autónoma de Madrid, España. Tesis: "La teoría de los derechos indígenas a la luz de la discusión en torno al multiculturalismo: El Caso de México". Director. Dr. Fernando Vallespín Oña.

Especialista en Altos Estudios Internacionales, Sociedad de Estudios Internacionales (SEI). Especialista en Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España. Maestro en Estudios Amerindios, Casa de América, Madrid, España. Investigador Invitado del Departamento de Filosofía de la Universidad de Queen's, Kingston, Ontario, Canadá. Ha realizado diversas publicaciones y ha sido ponente y conferencista en foros y seminarios nacionales como internacionales. Es profesor de asignatura de la materia de Filosofía del Derecho, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro de la plantilla docente de la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNACH, Miembro del Consejo Editorial de la Revista "Estudios Jurídicos y Políticos" de la UNACH. Asesor del Gobierno del estado de Chiapas



Hemos avanzado mucho en establecimiento de reglas e instituciones en esta materia, dígame lo que se diga y a pesar de los vicios, los errores y las faltas que hay en esta materia en México, ya ustedes en ponencias pasadas acreditadas muchas de ellas y espero que en estos breves minutos podamos compartir otras más, evidentemente hay muchos retos pero en México, lo creamos o no es el paradigma en materia de la fiscalización a campañas políticas a partidos políticos.

Somos el paradigma en buena medida porque el contexto histórico así lo ha propiciado, esto ha sido consecuencia de las negociaciones que se han dado en la agenda política nacional para poder transitar de un sistema único de partido político a un sistema pluripartidista que caracteriza a los estados democráticos y que es en el que nos encontramos hoy en día.

90

Pero esa opinión pública que en teoría tendría que ser el incentivo o el motor para la generación de este tipo de basamento Institucional y legal se muestra completamente desinteresado en esta materia, comento esto al principio y al final retomaré la reflexión. Acabo de participar en un proyecto para conmemorar los 50 años de la publicación de un libro extraordinario, un clásico de la teoría política que es la *Cultura Cívica*, del Dr. Sidney Verba, para conmemorar los cincuenta años de este texto se replicaron nuevamente las encuestas, que hace cincuenta años estos profesores hicieron en cinco países para ver cuál es el nivel de cultura democrática y cultura cívica que tienen los ciudadanos y su relación con las estabildades de democracia, uno de esos países fue México, entonces se volvió a aplicar la encuesta y nos invitaron a una serie de académicos a participar en los comentarios, pero hay un dato que me llama la atención ¿Qué tanto valoramos los mexicanos el tema de la corrupción? Y es impresionante. Pero la corrupción, en la primer pregunta y en la primer respuesta, solamente le interesa al 10% de la población; cuando uno ve datos tan contundentes, de entrada damos explicaciones de muchas cosas de las que están pasando y de lo que no está pasando en este país, de entrada el 10% de mexicanos el tema de la corrupción es valioso, es algo importante en sus vidas, evidentemente para la gran mayoría de nosotros es más importante que se resuelvan nuestros problemas aunque no se respete la ley, aunque haya corrupción pero que se resuelvan nuestros problemas, eso lo vemos cuando nos para una patrulla, luego andamos viendo para resolver no pagar una infracción, es parte de nuestra cultura, esto inmerso en cuestiones de índole social, familiar que se expresa de distintas maneras, y bueno, los invito a conocer los resultados de esta encuesta encontrarán ahí muchas cuestiones debatibles e interesantes.

‘La opinión pública tendría que ser el incentivo o el motor para la generación del basamento institucional y legal de la transparencia y fiscalización, importante para demandar, para exigir la rendición de cuentas.’

Eso explica en primer término algunas de las deficiencias que tenemos en materia de fiscalización a partidos políticos, en la ausencia de esa presencia ciudadana importante para demandar, para exigir la rendición de cuentas.

El proceso electoral 2009 que acabamos de vivir a nivel nacional, se dio bajo el establecimiento de reglas sumamente novedosas y que en teoría fortalecieron esta actividad. No voy a detenerme en las ventajas y los aciertos de la reforma, porque me parece que otros ponentes harán hincapié en ello, voy a centrarme en aspectos muy concretos, discutibles y debatibles. Uno de ellos es el famoso tema del blindaje. Esto del blindaje es algo novedoso, es algo que no se había tomado con seriedad en procesos electorales pasados, de hecho el tema del blindaje no fue parte de la reforma constitucional de 2007.

En el 2007 avanzamos en la profesionalización en la función de fiscalización, se creó la Unidad de Fiscalización, se establecieron mayores o mejores facultades para llevar a cabo esta actividad, por ejemplo, el requerimiento a terceros, la posibilidad de sancionar a particulares, el secreto bancario ya no sea oponible al IFE, en fin. Pero el tema del blindaje como tal no fue parte de la reforma constitucional de 2007. En qué momento surge, a raíz de que algunos partidos políticos lo demandan al Instituto Federal Electoral, entonces encontramos que algunas políticas en materia de blindaje señalan, no en la ley, sino en acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, primeramente fue el Partido Político Socialdemocracia quien demandó la intervención del CISEN en el caso policíaco de información de la Secretaría de Gobernación en la investigación de algunos precandidatos y candidatos; posteriormente en forma más elaborada el Partido Acción Nacional presentó al Consejo General una propuesta de diez puntos para avanzar en el tema del blindaje. Partiendo de estas intervenciones y demandas partidistas que lógico, tenían eco en un evidente interés ciudadano, el tema sobre todo del narcotráfico, ha sido un gran tema en lo que va de esta administración federal, por supuesto la sociedad no ha estado al margen de ello.

Se modificaron estatutos, reglamentos intrapartidarios, se modificó el reglamento de fiscalización y a partir de ese momento se generaron una serie de acciones principalmente convenios que realizó el IFE con la Secretaría de Gobernación, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la Procuraduría General de la República, de hecho se generó una lista de aportantes y montos por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda que fueron analizados supuestamente o potencialmente vinculados políticamente expuestos a la actividad de la delincuencia organizada.

Hubo intercambio de información entre el IFE y SEGOB, sin embargo es evidente que el establecimiento de estos acuerdos, de estos convenios no dieron el resultado deseado; ustedes vivieron un caso aquí directamente de cómo no funcionó, porque la PGR no detectó en su momento a tiempo los vínculos de un político supuestamente con la delincuencia organizada, no estoy afirmando que lo haya hecho sino que habían ahí elementos en el aire que en su momento la Procuraduría General de la República no analizó, evidentemente hubo una gran descoordinación, hubo lentitud



y falta de voluntad, hay que decirlo.

Algunos argumentan que la falta de eficacia tiene que ver con que estas instancias, por ejemplo la PGR, la Fiscalía contra el lavado de dinero, la FEPADE, constituyen instancias dependientes del Ejecutivo y que su participación puede generar sospechas de imparcialidad, a partir de esto es que algunas voces demandaron o siguen demandando que sea el propio IFE el que se involucre de manera más directa en la investigación de las actividades del blindaje de personas políticamente expuestas. Los argumentos que se han dado son:

1. Que los entes, las dependencias del Estado no son confiables porque dependen directamente del Ejecutivo;
2. Que el IFE ha generado una autonomía, una credibilidad necesaria que puede dar confiabilidad en los procesos;
3. Que el IFE es el garante del principio de equidad en las contiendas electorales; y finalmente porque el IFE está obligado a revisar el origen de todos los recursos de cualquier fuente.

92

Esta es la opinión de un sector, tenemos otra opinión completamente contraria y completamente crítica del hecho de que el IFE se involucre en estas tareas, estos argumentos van en el sentido de que el IFE no es policía, no está integrado, ni está formado con los perfiles necesarios para llevar a cabo esta tarea, es decir en este sentido se extralimitaría de su propia naturaleza. Los consejeros del IFE no son policías,

no son investigadores, en ese sentido va en contra de su naturaleza que es primaria la de organizar elecciones; en ese sentido lo que plantea el otro sector de la opinión pública, este grupo de académicos, es que si sean las instancias del Estado, el Estado no puede hacer a un lado su responsabilidad que es brindar seguridad a todos los ciudadanos y por supuesto el de investigar y sancionar la posible existencia de dinero ilícito o que se genera como parte de esta actividad ilícita.



Tenemos dos opiniones encontradas respecto a quién debe realizar esta tarea. Lo que resulta claro, eso no está en discusión, es que este tipo de acciones y de actividades

evidentemente desgastan a cualquier autoridad y lo que se está reflexionando o discutiendo en este momento en el país, es qué tanto conviene que el Instituto Federal Electoral conlleve o cargue con el desgaste de realizar este tipo de acciones, evidentemente va a dañar y contaminar su relación con los partidos políticos, algunos

han propuesto descargar en el Instituto Federal Electoral, no es que el Estado se haga a un lado de su responsabilidad, sino que son las instancias del Estado mexicano los que deben realizar esta actividad y el Instituto Federal Electoral coadyuvar en el marco limitado de sus facultades y atribuciones, pero únicamente en el ánimo de colaborar. Algunos han ido más allá y consideran que hay que descargar en el Instituto Federal Electoral, no solamente de la investigación de personas políticamente expuestas sino de todo el procedimiento administrativo sancionador que resulta ser realmente incómodo, fastidioso y que pone en entredicho a los Consejeros del Instituto Electoral, por eso algunos han propuesto que cuestiones como la fiscalización ya no sea competencia del Instituto Federal Electoral, sino que por ejemplo, sea competencia de la Auditoría Superior de la Federación, siempre y cuando la Auditoría Superior de la Federación consiga su plena autonomía que ahorita no la tiene. Esta es una propuesta, hay otras como crear otros organismos, eso depende de muchos factores, pero más allá de quién sea el ente competente, quiero detenerme en los problemas o dilemas que enfrenta la actividad en sí misma, más allá de quién lo haga, dejemos este punto, este debate inacabado. La actividad en sí mismo tiene muchas deficiencias porque de nada sirve que el secreto bancario ya no sea oponible, que la autoridad electoral pueda acceder a las cuentas bancarias, de nada sirve que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda esté con su base de datos aportando elementos, porque la mayor parte del recurso ilícito que se maneja en las campañas evidentemente no entra a cuentas bancarias, ese es el gran problema, estamos –no quiero decir perdiendo el tiempo pero sí desgastándonos en una actividad que nos va a dejar muy pocos resultados, muy pocos elementos, realmente la autoridad va a obtener muy pocos datos-, el gran problema es que el dinero ilícito en las campañas políticas no ingresa a cuentas bancarias, ese es el gran problema y es el planteamiento en que quiero detenerme. El dinero de la delincuencia organizada, dinero ilícito, que logra entrar a las cuentas bancarias ya viene lavado, ya está limpio y es muy difícil acreditarlo.

93

Se supone que esto no tendría que ser un problema en un país como el nuestro, donde tenemos uno de los porcentajes más altos de financiamiento público a la actividad política en general, a los partidos políticos y a las campañas, manejamos porcentajes millonarios en este país –en teoría- no tendrían los políticos necesidad de obtener recursos ilícitos para realizar sus actividades. El caso mexicano nos sirve justamente para concluir que no siempre el criterio de financiamiento público aminora la demanda por obtener otro tipo de recursos, tenemos muchos ejemplos, algunos escandalosos como aquellos famosos videos del señor Bejarano recibiendo dinero de contratistas, bueno, ahí los agarraron con cámaras de video, pero hay cientos de operaciones que no son filmadas y que se realizan constantemente en las campañas, es una realidad, por ejemplo, los constructores o los empresarios que proveen servicios siempre van a tener el interés de meter dinero a las campañas, ¿porqué?, pues para amarrar el negocio, para que una vez en el gobierno puedan cobrar las cuotas correspondientes, eso sucede en todas las democracias no es un problema de México, es un problema de todas las democracias que tiene que ver con la ley del mercado, con la ley de la oferta y la demanda, mientras los funcionarios públicos, los gobernantes tengan la posibilidad de definir la asignación de obras, de

iones



contratos, en fin, siempre habrá empresarios dispuestos a amarrarlos en su campaña. Entenderán que no es un asunto que podamos resolver fácilmente, es un problema, insisto, de las democracias en general no es un problema de México.

En qué gastan los partidos cuando se supone que hemos reducido ampliamente los incentivos en el gasto con la reforma del 2007, se redujeron los plazos de campaña, se establecieron plazos para llevar a cabo las precampañas, ya no hay una actividad proselitista anticipada que pudiera demandar la llegada de mayores recursos, se prohibió la contratación en televisión y radio, que ahí se generaban los montos más escandalosos de gasto en campañas políticas en este país; se disminuyó el financiamiento público y por la regla que existe en este país de que el financiamiento privado no puede ser mayor al público, automáticamente disminuyó la posibilidad de obtener aportaciones privadas.

Con todo este tipo de reglas que buscaba restar incentivos a la obtención de recursos ilícitos, uno pudiera pensar que los políticos ya no tienen incentivos o tienen muy pocos para gastar y por lo mismo obtener fondos de cualquier lado. El proceso electoral 2009 y los procesos electorales locales que se han venido dando ya con las reglas posteriores a la reforma de 2007, nos dicen que esto no es así, que este conjunto de reglas no han logrado aminorar la demanda de fondo, tiene una explicación lógica, el dinero es un aspecto fundamental en la contienda político-electoral, es un aspecto necesario en las contiendas democráticas, si no hubiese la oportunidad de obtener recursos, si el dinero no puede faltar en las contiendas entonces no estuviéramos frente a una contienda democrática, seguramente estuviéramos ante una falacia, ante una pantomima. Este no es el caso de las elecciones democráticas, es normal que el dinero sea factor y cuando hay interés de obtener recursos es como el agua, si nosotros la sellamos en una habitación y la sellamos completamente para que el agua no salga, sucederá que el agua buscará salir, se va a filtrar, es imposible lograr mantenerla, no perdamos la perspectiva, en este tema es importante no perder el norte, no se trata de que no haya dinero, no se trata de ponerse una venda en los ojos y simular que no pasa nada cuando la realidad es completamente distinta en una democracia real.



En dónde está el interés de los políticos por obtener fondos. Pudiéramos sobre esto generar un seminario, pero en radio y televisión las primeras experiencias nos dicen que se ha abierto un mercado negro que es muy obvio, es decir, sí está llegando dinero a los medios de comunicación, a las empresas de radio y televisión pero es dinero que no se está facturando, no está dejando huella, no hay contratos, todo es en efectivo ¿pero para qué si ya no pueden contratar espacios? Es que hay espacios en medios que no son propiamente los spots, que es lo que impide la reforma, por ejemplo, el tiempo que dan en los noticieros –no quiero dar nombres ni apellidos-, pero para todos es claro y obvio que hay políticos que se están excediendo con su presencia en las notas en radio y televisión, hasta en los programas de nota rosa - más si tienes una novia artista- eso no es gratuito, eso no se los cree nadie, evidentemente todo es negocio y en el mundo de estos empresarios saben que no mueven nada si no hay un interés de por medio. Ese es el reto que tiene la autoridad.

¿Dónde hay otro interés por el gasto?, lo que hemos visto en estas primeras experiencias es que el dinero se está concentrando en las famosas movilizaciones, el día de la jornada electoral corren carretadas de dinero; sobre ese tema no quiero detenerme quiero al final de mi participación hablar de ello.

Evidentemente el gran problema de los fondos privados es que no se reportan, les daré un dato escalofriante, en la última elección presidencial ¿Quieren saber cuánto reportaron los partidos políticos en fondos privados?, el Partido Acción Nacional en la campaña del Presidente Calderón reportó el 0% ¿Alguien cree que en la campaña de Calderón no hubo fondos privados? Si alguien lo cree o es muy panista o es muy optimista – no quiero herir susceptibilidades -, todos los partidos están en este supuesto, por ejemplo, la Coalición Alianza por México en la elección presidencial reportó 1% de fondo privado, la Coalición por el Bien de Todos también reportó 1% de fondo privado - estoy hablando de las campañas presidenciales, no estoy hablando de las del senado-; nadie les va a creer a los partidos políticos que no tuvieron fondos privados en sus campañas, no lo reportaron, y ¿Qué hizo el IFE?, nada, porque en este país impera la fiscalización expost y el principio básico que rige a la fiscalización expost es la buena fe, es decir, hay que creerles a los partidos políticos lo que nos están diciendo, si nos dicen que no gastaron nada, que no obtuvieron fondos privados hay que creerles. En la de diputados el PAN reportó el 3%, la Coalición Alianza por México PRI-VERDE reportó 18%, la Coalición por el Bien de Todos PRD-PT-Convergencia 5%. No se reportan esos fondos, ese es el gran problema, esa es la gran





grieta que hay cuando hablamos de fiscalización, todo lo demás es discurso. Los empresarios siguen teniendo muchos intereses, más como una práctica común es que suelen aportar en especie y esas aportaciones luego son deducibles de impuestos, porque justifican que lo están dando para actividades de beneficencia, por ejemplo, en tratándose de pintura un empresario da un millón de pesos en botes de pintura, haber como lo acredita, es completamente difícil entrar a ese terreno, vales de gasolina otro ejemplo.

Este es el reto, en teoría las autoridades electorales tienen elementos para investigar este tipo de cuestiones, el principio que rige el procedimiento administrativo sancionador de los órganos electorales es inquisitivo, es decir, obliga a la autoridad a que vaya más allá de, pero insisto, no se hace porque generalmente impera la revisión expost. Qué es la revisión expost, no es aquella que se realice una vez que concluyó el gasto, sino es aquella que se realiza una vez que presentaron los partidos políticos sus informes, y saben cuándo presentan los partidos políticos sus informes, depende del Estado en que se trate pero estamos hablando de meses. Es evidente que cuando se hace la revisión las huellas o el rastro que pudo haber dejado ese gasto ya no existe, ya desaparecieron; ese es el gran problema de la revisión expost. En teoría es un mecanismo que tendría que ser eficaz y que es el que se utiliza en la mayoría de las auditorías, pero bajo este modelo la fiscalización, obvio, se reduce a mero procesamiento de papeles. Es evidente que el reto es cómo pasamos a la incorporación de otros mecanismos, que no quiere decir –como lo decía un connotado académico amigo mío–, “revisar antes de que se genere el gasto”, eso es absurdo y ridículo, no, es ir a revisar la huella una vez que se produjo el gasto pero antes que informe un partido político, de eso se trata la revisión; es decir, realizar procedimientos de investigación extraordinarios cuando se presuma posibles rebases de topes de gastos. Les voy a dar un ejemplo de cómo pudiera operar este asunto, los gastos realizados –y esto me generó un debate muy fuerte como miembro de la Unidad de Fiscalización del IFE–, pero los gastos realizados por un partido político en salas de cine de este país; todos los vimos, los famosos comerciales que estuvieron en televisión, también estuvieron en cine, y llegó un momento en que ya resultaba molesto porque hasta en los asientos estaba la publicidad. A raíz de ello y por mera curiosidad con un grupo de amigos solicitamos vía acceso a la información datos a estas empresas - básicamente a Organización Ramírez- de los costos que tienen en el mercado estos spots y ellos nos decían que esos spots que duran más o menos entre uno y sesenta segundos durante una semana en todas las funciones de las 1,904 salas en el país, tienen un costo aproximado de 10 millones 280 mil pesos, entonces durante una semana eso va a costar; si consideramos que esa publicidad estuvo los dos meses de campaña pero también en la precampaña, estamos hablando de 3 meses que estuvo esa publicidad al aire; en 12 semanas tendríamos un gasto total de 123 millones 365 mil pesos, si ustedes prorratan esa cantidad entre todos los candidatos de este partido político entre los 300 distritos electorales, que es como se revisa un posible rebase de topes, representaría que cada uno de ellos hizo un gasto

de 412 mil pesos más o menos. El tope de gastos que se estableció para la elección federal fue de 812 mil pesos, en teoría ellos están a la mitad, no tendría porqué haber revasado el tope de gastos; sin embargo les recuerdo que hay un principio constitucional en este país que establece que los fondos privados no pueden superar a los fondos públicos, por lo tanto este tope establecido por el IFE es falso, no es real, porque si un partido político acredita esta cantidad, quiere decir entonces que utilizó mayores fondos privados que los que están permitidos por la Constitución, en este sentido tendríamos que realmente el tope de gasto para cada candidato a diputado de este partido político no es de 412 mil pesos sino aproximadamente de 450 mil pesos, este tendría que ser el tope real de campaña. Con base a lo anterior es evidente que los candidatos de este partido político están en el tope, estamos hablando de 457 contra 412, prácticamente hay 30 mil pesos de diferencia entre el tope real establecido para los candidatos de ese partido y lo que prorrateando el gasto en pantallas de cine erogaron, evidentemente se presume que se pudo haber rebasado los topes -¿a poco solamente en eso gastaron?-, muy fácilmente como fiscalizadores pudiéramos acreditar los gastos de esa campaña y eso generaría un conflicto de gran envergadura.

97



¿Qué sucedió a partir de esta denuncia presentada?, la Unidad de Fiscalización del IFE se vio obligada a realizar investigación sobre esos spots, el problema es que cuando el IFE hizo esa tarea, esos spots ya no estaban al aire, lo único que le queda es pedirle a la empresa que le informe lo que quiera, porque si le dice que le contrataron pero solamente fue en tres Estados de la República durante un mes eso tiene un costo de 40 millones de pesos, el IFE se tendrá que quedar con los brazos cruzados y aceptar lo que le están diciendo porque perdieron la oportunidad de obtener evidencia que se hubiese podido contrastar con el informe de esta empresa.

iones

‘La fiscalización es un asunto integral, hay que verlo desde las distintas perspectivas. Habría que hacer un esfuerzo para establecer topes de gastos reales’

Aquí entramos a otro punto discutible, por eso decía al principio de mi intervención, la fiscalización hay que verla desde los distintos ángulos, si lo vemos desde el punto de vista de los partidos políticos, ellos nos dirían: *nos vemos obligados a ocultar información, porque los topes que ustedes nos están estableciendo son suicidas, no nos pongan topes que son irreales; este es un problema también de la autoridad es un problema de reglas y leyes. La fiscalización es un asunto integral y hay que verlo desde las distintas perspectivas, habría que hacer un esfuerzo para establecer topes de gasto reales y de acuerdo a la realidad.*

98

Aquí tenemos sólo un ejemplo, se supone que después de la reforma electoral de 2007, las autoridades electorales ya no tenemos pretexto para no realizar ese tipo de investigaciones, recordemos que el secreto bancario ya no es oponible y eso abre la posibilidad para que podamos investigar las cuentas bancarias, los contratos con empresas de esta naturaleza generalmente sí están acreditados, los ingresos sí están en cuentas bancarias, las empresas son muy temerosas a caer en una evasión fiscal.

El problema es que hasta ahora nos dice la Unidad de Fiscalización del IFE, nadie ha hecho uso de este instrumento, es un arma extraordinaria para la investigación, hay solamente un caso que se presentó para cotejar un posible cobro de cheques del Partido Convergencia en el Estado, un caso muy

común que los partidos políticos expidan los famosos recibos de apoyo financiero REPAF sin mayor control y luego los militantes cuando se enteran que les falsifican su firma y no le dieron nada; para eso sirve el acceso a las cuentas bancarias, vamos a ver realmente quién cobró el cheque. Hasta ahora, insisto, estos instrumentos no han sido utilizados. Ya se puede requerir a particulares, la autoridad ya no está sin “dientes” como en el 2006, cuando el IFE excusó su inactividad en el hecho de que no tenía elementos para investigar y sancionar a terceros a los particulares. La cuestión es que a pesar de ello, no se está llevando a cabo o se está llevando muy poca investigación en esta materia.

Otro tipo extraordinario para realizar fiscalización es orientarse a los gastos que dejan huella, que dejan rastro, por ejemplo, el dinero de la movilización es muy difícil acreditarlo, dónde está, se pueden tirar millones ahí y es imposible para la autoridad poder acreditarlo, hay que irse sobre el recurso que deja huella. El principal instrumento era la radio y la televisión, yo puse – cuando me tocó trabajar en una mesa de trabajo- resistencia a la regla de prohibir spots en la radio y en la televisión, me parecía que el modelo a seguir es el de los michoacanos, la autoridad es la que contrata, eso de entrada ya facilita el control y la transparencia de los gastos en esa materia, estableciendo topes; porque como autoridad no hay elemento que deje un gasto más visible que en la radio y la televisión, pero como ya no se puede contratar hay que buscar

otros gastos que sí son visibles, por ejemplo, periódicos, pantallas de cine, pantallas electrónicas, espectaculares - que son carísimos – son los que dejan huella, todos lo vemos ¿Sabían ustedes cuánto cuesta el alquiler de un espectacular? Dependiendo la zona de los alquileres vale entre 15 y 60 mil pesos, esos dejan huella, ahí están a la vista de todos, hay que acreditarlos, hay que dar testimonio de ello, la autoridad fiscalizadora tiene fe pública, hay que ir sobre los gastos que dejan huella. Lo contrario es lo que no hay que hacer, es decir, no hay que perderse en aquellos gastos que a lo mejor sí dejan huella, pero que no representan gran cosa nos salen muy baratos, por ejemplo *Internet*, las páginas de *You Tube*, ahí perdemos tiempo, y cuánto cuesta subir un video a la red, prácticamente nada, no hay que perder el tiempo, *Facebook*, los mensajes a celulares, *Twitter*, *los Blogs*, *los micrositos*, que ahora el señor Obama puso de moda y que nos van a acompañar por el resto de nuestras vidas en todas las campañas, va llegar un momento en que será reto pero en este momento no representa un gasto importante, no hay que perder el tiempo en estas cuestiones que dejan huella pero que no representan un gasto importante. Caso distinto, por ejemplo, el *Exbox*, la campaña de Obama –muy ingeniosa– se metió en el *Exbox*, hay un juego muy popular que es de coches de carreras, pues Obama pagó 400 mil dólares para poderse anunciar, eso es un gasto muy fuerte.

Dónde sí representa un dolor de cabeza y estamos obligados como autoridades a entrarle es al *Internet*, con el famoso caso de la guerra sucia, que también me parece un absurdo, y en los actos anticipados de campaña y precampaña porque es muy fácil argumentar de que un conocido, un simpatizante subió una publicidad y está meses antes de que empiecen las campañas promoviéndose por esta vía; esto sí representa un reto muy fuerte, pero entiendo que no es tema en la mesa.

El tema de las movilizaciones es un tema que no es ético, estar ofreciendo dinero a cambio del voto y mover gente a cambio de recursos, pero es un tema que se da, es una actividad que se da hasta en las mejores familias, es un tema recurrente en todas las democracias. Lo que les voy a decir es una ocurrencia, no lo tomen como algo real, es un cálculo, si quieren sin sentido, pero nos ayudará en la charla para ubicar el problema. Tengo un buen amigo que en el argot se les llama mapaches, que se dedica en un partido político a llevar gente y comprar votos, me tome un café con él y éste se sincera conmigo y me dice: “pagamos el voto a 300 pesos y la meta que tuvimos en el distrito -estoy hablando de las campañas pasadas federales- fue obtener cinco mil votos”, esa fue la meta, metieron recursos de 300 pesos por elector y la meta era mover cinco mil. Partiendo de lo que me dice este amigo si multiplicamos trescientos por cinco mil, nos da un costo de 1 millón 500 mil pesos, multipliquemos eso por los 300 distritos electorales que tenemos en el país y nos da un resultado de 450 millones de pesos, multipliquen eso por los tres grandes partidos políticos en el país y eso nos da una cantidad de 1,350 millones de pesos; esto sin contar los gastos indirectos como los pagos a los rutereros, coordinadores





generales, viáticos y el transporte de la movilización; realmente alguien puede asegurar que no hubo dinero del narcotráfico en la campaña, sería una grosería que alguien lo pudiera pensar, cuando estamos dejando un boquete enorme, una gran grieta, sin observar, sin revisar. No es un asunto sencillo, cómo le hacemos, porque como autoridades tal pareciera que estamos con los brazos cruzados ante la impotencia, es terrible la impotencia que uno siente. Les platico mi experiencia como autoridad fiscalizadora, como cuando estás viendo que te están robando en tu casa y no puedes hacer nada; lo mismo pasa con este tema de los gastos para la movilización, cuando prácticamente no tenemos elementos para hacer una investigación al respecto; pudiéramos construir algunas propuestas aventuradas, lo repito y lo resalto "aventuradas" si ustedes quieren en esta materia, por ejemplo establecer estimativas de gasto en función de testimonios que pudieran presentar algunos denunciantes, ahora lo importante ahí es que hay que establecer sanciones que incentiven la denuncia, por ejemplo, si se estableciera que si se acredita el pago de este tipo de acciones por determinado monto y la sanción correspondiente es la pérdida o cancelación de la candidatura les aseguro que los opositores estarían muy interesados en poner gente que estuviera atenta en el momento que se está pagando, pero es un asunto sumamente complicado, tomen en cuenta que es una actividad en la práctica de todos, o sea que no hay un ente partidista que esté ajeno a esta actividad, es un problema en todas las democracias hasta en los Estados Unidos.

100

El problema relacionado a los gastos de una movilización es que es un asunto del sistema, mientras haya grandes desigualdades socio-económicas, mientras en este país haya tantos millones de gente necesitada de dinero van a estar dispuestas a dar su voto a cambio de recurso, es la ley de la oferta y la demanda; por eso Rousseau no se equivocaba cuando decía: "para que la democracia sea real, necesitamos llegar a un punto donde no haya ricos dispuestos a ofrecer algo a cambio del voto, pero que tampoco haya tantos pobres dispuestos a obtener esos recursos"; eso pasa con otro tipo de acciones que están al margen de los órganos electorales, ese es un problema de política de Estado, no es un asunto ni responsabilidad de la autoridades electorales.

Las investigaciones de gasto solamente pueden acreditarse a partir de indicios, nadie en su sano juicio va a violentar la ley abiertamente; los políticos en este sentido no son tontos, ellos van camuflajeándose en una línea muy delgada entre el respeto y la violación a la ley, pero no van hacer esa violación de manera abierta, lo hacen de manera burda porque todos sabemos que hay fraude a la ley pero es difícil acreditarlo porque no hay una prueba plena, solamente puede hacerse la investigación a partir de indicios o presunciones, como se hizo la investigación en el *PEMEX Gate*, en este caso no hubo una prueba plena que acreditara que ese recurso se había invertido en la campaña de Labastida, no se aportó ninguna prueba plena fueron puros indicios, se concatenaron indicios, se presumió y la Sala Superior admitió que esta sanción, esta resolución, estuviera fundamentada en indicios, en presunciones; pero los indicios y las presunciones no pueden ser completamente subjetivas o meras ocurrencias, tienen que estar respaldadas en elementos objetivos. El gran reto es

cómo logramos obtener indicios, cómo logramos articularlos para acreditar este tipo de ilícitos. Una buena manera de hacer estimaciones de gasto, podría ser articulación de indicios es establecer porcentajes o promedios en la ley vía reglamentaria de, por ejemplo, cuando se tengan testimonios de que hubo dinero ilícito en una campaña, se puede actualmente a partir de los criterios podemos acreditar el ilícito, pero no podemos hacer un cálculo del gasto de lo que se invirtió en la campaña, porque dónde está el dinero, no tenemos la prueba plena, sí se pudiera utilizar este ejercicio de piramidal como le llaman los contadores públicos para obtener un posible costo real de lo que pudo haberse medido en esa campaña, pero tendría que establecerse en el reglamento la metodología y los porcentajes establecidos, estoy hablando de cuestiones realmente novedosas, muchas de ellas ni siquiera están como tema en la mesa de discusiones.

Finalmente concluyo diciendo que las autoridades electorales no vamos hacer nada porque los partidos políticos siempre estarán al acecho de nuestra actuación y si la ciudadanía no nos presiona y no nos demanda nosotros siempre tendremos el incentivo de mantener una buena relación con los partidos políticos, eso es lógico, no es algo que esté mal, es algo connatural; con esto quiero hacer hincapié en la importancia de la intervención de los ciudadanos, esto es un problema de cultura, en un país en donde la corrupción no le importa a nadie ¿Creen que va haber represiones de la autoridad? No, todos están muy conformes y nos convertimos todos en una burbuja de simulación que eso es generalmente en donde se desarrolla la democracia en este país.

101



Es importante además que las autoridades electorales para poder hacer este trabajo, además de que tengan el respaldo de los ciudadanos, que los ciudadanos acuerden el respaldo, incluso si hay necesidad que ellos se movilicen, protesten; que las autoridades acuerden entre ellas, establecer redes de cooperación, de alianzas, de solidaridad para no verse avasallados por intereses locales que pudieran amenazar el desarrollo de este tipo de ejercicios; así mismo, pensar en redes internacionales, estar pendientes de la firma del convenio en la ONU anoten la de corrupción, es importante además de firmarlo, incorporar este tipo de cuestiones a estos convenios a efecto de fortalecer aún más a la autoridad.

Con esto termino mi intervención. *Gracias.*

iones



“Los Medios de Comunicación, su papel frente a la Transparencia y Rendición de Cuentas”

Miércoles 25 de noviembre

Ponente: Mtro. Fernando Gutiérrez Cortés*

Director del Departamento de Comunicación del Tecnológico de Monterrey,
Campus Estado de México.

Moderador: Lic. Martín Martínez Cortazar

Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en Michoacán

102

* Realiza estudios doctorales en Derecho Privado en la Universidad de Salamanca, España (2004). Maestro en Administración de Tecnologías de Información, con especialidad en Sistemas de Apoyo a la Transformación Organizacional y Maestro en Comercio Electrónico con especialidad en Negocios Electrónicos. Cuenta también con estudios de especialización (Diplomado) en Comunicación Social y Gobierno en el Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Egresado de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México .

En el ámbito profesional, se ha desempeñado como consultor en tecnologías de información y comunicaciones para la Presidencia de la República, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Consejo de la Judicatura Federal, Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Ha publicado numerosos artículos y estudios sobre diversos tópicos de tecnologías de información y comunicación para revistas y periódicos. Es coordinador general y creador de la Colección Ciudadan@ de Internet, de editorial Alfaomega. Coautor y coordinador de diversos libros, también colaborador en un sin número de obras. En innumerables foros nacionales e internacionales ha asistido y presentado estudios relacionados con el tema de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones. Ha recibido premios y reconocimientos otorgados por más de cinco instituciones.

Fungió como Vicepresidente de Fomento Educativo de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI). Coordinador general de la Octava Convención Anual de la Media Ecology Association. Miembro del Consejo Directivo de la Media Ecology Association. Funge también como Coordinador General, para México, del *World Internet Project*.

El motivo de esta plática es exponerles algunas reflexiones en torno a los medios de comunicación pero especialmente a los nuevos medios de comunicación y relacionado con un aspecto importante, el papel que juegan a la transparencia, a la rendición de cuentas. He preparado una presentación para discutir algunos temas importantes, con datos que considero resultarán relevantes y posteriormente podremos profundizar en alguno de los temas que a ustedes les resulten de interés. Algún material representativo de video para entender algunas de las cosas que voy a exponer.

Lo que ven en esta pantalla, describe un teórico muy polémico de los medios de comunicación en 1967, Marshall McLuhan, que funda todo un movimiento, al cual pertenezco en la actualidad, movimiento de ecología mediática, la comprensión del impacto de los medios, del impacto social de los medios y la construcción de nuevas entidades de todos estos nuevos medios, este movimiento tiene sede en la ciudad de New York y se encarga de reunir a investigadores y académicos y a todos los interesados en conocer estos temas. A Marshall McLuhan no le toca vivir esta Era que estamos presenciando con nuevos dispositivos y tecnologías como el caso de los celulares o computadoras conectadas a Internet, él hace su principal crítica a un medio que nos resulta muy familiar que es el

caso de la televisión, me voy a permitir leer esta frase, él dice: el medio o proceso de nuestro tiempo -la tecnología eléctrica- está remodelando y estructurando los patrones de interdependencia social y cada aspecto de nuestra vida personal.

• El medio o proceso de nuestro tiempo -la tecnología eléctrica- está remodelando y reestructurando los patrones de la interdependencia social y cada uno de los aspectos de nuestra vida personal. Nos está forzando a reconsiderar y reevaluar prácticamente todo pensamiento cada acción, y cada institución que hayamos considerado como hechos dados. La educación, el gobierno, la familia, el vecindario, el trabajo y la relación con otros están cambiando dramáticamente.

**The medium is the message
Marshall McLuhan (1967)**

Nos está mostrando a reevaluar prácticamente todo el pensamiento, cada acción, cada institución que hayamos considerado con estos datos, la educación, el gobierno, la familia, el vecindario, el trabajo y la relación con otros está cambiando de forma dramática. Prácticamente lo que dice Marshall McLuhan con esta idea es que una vez que irrumpe una tecnología en nuestro entorno todo cambia, a veces creemos que sólo cambia una parte, todo es diferente, nosotros somos distintos desde que llegó a nuestras vidas un dispositivo como el celular - algunos no me dejarán mentir- estoy seguro que si en algún momento se les olvida este dispositivo son capaces de regresarse porque se sienten desprotegidos, una vez que llega esta tecnología a sus vidas es difícil tratar de entender el entorno sin la mediación de esta tecnología y esto no solo pasa sólo con celulares, pasa con cualquier tecnología de comunicación. De esto habla precisamente Marshall McLuhan, desde que llega la televisión, desde que irrumpe en nuestra cultura todo se vuelve diferente, hay una nueva forma de hacer política - muy criticada

por algunas personas-, un discípulo de McLuhan, técnico del sistema educativo norteamericano, le parecía una aberración el hecho de que las campañas políticas llegaran a la televisión y se tratara de convencer a las personas con spots de 20 segundos para votar por ellos, por alguno de los candidatos, él se había creado, había crecido en la era impresa, se había desarrollado con los periódicos, en donde había una mayor lectura e interés y todos los medios de esta Era impresa, trataban de reforzar o trataban de desarrollar otras habilidades que no se encontraban ahora en esta Era eléctrica, el asunto de los debates también le parecían una ridiculez, recuerdo un ejemplo que él exponía, decía: cómo le piden a un candidato político explique en dos minutos cómo resolver el problema del hambre en cierta región cuando este problema tiene siglos y nadie lo puede resolver; claro que esto lo decía de forma irónica, él sabía de qué se trataba. Realmente lo que hay de fondo es que en este nuevo lenguaje se trata de aprovechar un espacio y decirle entonces al candidato que tiene 2 minutos para usar argumentos verbales



y no verbales y convencer a través de estos argumentos verbales o no, a veces pesan más los no verbales, de que él o ella es la persona idónea para resolver esos problemas, no importa tanto el contenido, de ahí la famosa frase de este personaje que seguramente algunos identificarán que es “*el medio es el mensaje*”, que tiene muchas virtudes, una lectura era que la forma era más importante que el contenido porque la forma desplazaba el contenido, desafortunadamente es cierto, en este movimiento se empezaron a analizar varios casos entre ellos este famoso debate entre Nixon y Kennedy desde este punto de vista, llegando a la conclusión de que había pesado más la forma que el contenido. Lo traigo a esta plática porque estamos presenciando nuevamente este tipo de eventos, les estoy hablando de casos ahorita de nuestro país como lo que acontece en el vecino del Norte, el terrorismo, pero lo mismo estamos viendo en nuestro país y esto es algo que pasa queramos o no, va acompañado con el medio de comunicación, por eso es muy importante comprender a las tecnologías de comunicación; sin embargo hay una cuestión interesante y es que esas tecnologías tienen un ciclo de vida, la televisión y la radio que se desarrollaron en esta Era eléctrica están llegando a la parte de madurez y están experimentando ya una fase que tendrá que reformar, están llegando nuevos medios que compiten con esos medios tradicionales para lograr una atención de las audiencias, afortunada o desafortunadamente, dependiendo del enfoque.

Cuando hablo de nuevos medios, hay dos, que son los dispositivos celulares y las computadoras, *Internet* específicamente. Hemos visto entonces el desarrollo de cuatro etapas de comunicación, una que sería la etapa oral, donde la misma forma de comunicación será a través del discurso; una etapa escrita en donde tenemos soportes para poder publicar lo que pensábamos; una etapa eléctrica, donde aparecen medios como la radio y la televisión; y una etapa hacia la cual estamos transitando que es la etapa digital con el implemento del *Internet* y todos esos dispositivos que hoy están al alcance de muchas personas.

Aquí hay una visión muy interesante, lo que les platico del cambio en la sociedad. Otra visión de este desarrollo tecnológico en el caso de la televisión, cuando unas personas preguntaban cómo es que la televisión cambió a la sociedad, Marshall McLuhan decía: cómo es que no la cambió. De todas formas, incluso en cuestiones de arquitectura, por ejemplo

comentaba, la televisión va a la cocina, va a las recámaras e incluso para amueblar un espacio pongo primero la televisión en el centro y luego pongo lo demás, la importancia que le dábamos a esta tecnología de comunicación, no se diga en el ámbito de la educación que nos permitió llevar también la educación hacia lugares a donde no podía llegar a través de la televisión satelital.

Entonces algunos personajes entendieron que había leyes de los medios y sacó una famosa teoría conocida como la téttrada que se aplica a cada medio de comunicación y es, primero, que los medios de comunicación, todos, tienen la facultad de extender o amplificar funciones del cuerpo humano, los sentidos, todos sin excepción; segundo, es que también tienen esta facultad de volver obsoleto algo; tercero, es que también los medios traen algo de los medios que le antecede; y cuarto, que es parte de la ley de la reversa, cuando finalmente se llega a los límites ese nuevo medio de comunicación, cuando se descubre finalmente su lenguaje, cuando adquiere una identidad propia y se convierte en un nuevo medio distinto a los demás, lo podemos ver con el caso de *internet*, el *internet* en un principio empezó a copiar a los medios impresos, a la radio, a la televisión, se hablaba de una tecnología muy parecida a la televisión que nos permitía interactuar, hasta la fecha no se puede explicar bien este concepto, hay algunos que dicen que es un nuevo motor, un nuevo medio de comunicación, el asunto es que tiene una aceptación importante y está nuevamente moldeando nuestras vidas; algunos otros teóricos hablaban de impactos de estos medios de comunicación que a veces no nos queda claro, por ejemplo uno es que los medios de comunicación trae costos y beneficios y algunos se proyectan en la cultura, generalmente pensamos en los beneficios y nunca en los perjuicios, no me refiero nada más a costos económicos sino costos de todo tipo a nivel social, tendríamos que pensar cuál es el costo de un medio como el celular, que nos está justificando, qué nos está dando a cambio para tener un balance; también nos dice que hay beneficiados y perjudicados en este cambio tecnológico, habría que pensar quiénes son los perjudicados, generalmente nos quedamos con la idea de quiénes son los beneficiados. Que el cambio además es ecológico y no adictivo, es decir, que se mezcle, que cuando llegue una tecnología y se mezcle a otra cultura como la nuestra los resultados van a ser distintos a los de otras regiones porque somos distintos a otras regiones. Que además detrás de cada medio, de cada tecnología, hay una filosofía. Finalmente, algo que nos ha costado mucho trabajo desterrar que es la posibilidad de mitificación de la tecnología que es cuando pensamos que este medio llegó para quedarse, seguramente muchos de nosotros todavía tenemos esa idea con algunos medios que hemos mitificado como la televisión que vemos como el medio ideal, y decimos: que bueno que inventaron la televisión; este medio nunca va a desaparecer. Cuando tenemos ese tipo de mentalidad quiere decir que hemos mitificado esta tecnología, lo mismo podríamos decir de la radio o de los nuevos medios, pensar que el Internet es el medio que llegó para quedarse o los celulares; acuérdense que finalmente son tecnologías de comunicación que cumplen un ciclo y eso es un grave error el mitificar porque no nos deja ver los cambios que se avecinan, las oportunidades de desarrollo que hay con estos medios.

‘Los nuevos medios digitales de comunicación se han convertido en un indispensable instrumento de expresión política de la sociedad civil y, eventualmente, en una importante herramienta de presión nacional e internacional para la transparencia y acceso a la información pública.’

106

Los nuevos medios digitales se han convertido en un indispensable instrumento de expresión política de la sociedad civil y eventualmente en una importante herramienta de presión nacional e internacional para la transparencia y acceso a la información pública. Recientemente a nivel nacional vimos las consecuencias de interacción a través de una nueva tecnología, en el caso de *Internet*, que fue el movimiento que presenciamos a través de una nueva herramienta dentro de esto que conocemos como redes sociales, me refiero al caso de *Twitter* y el movimiento que se gestó hace algunas semanas en *Twitter* que era *Internet* necesario, un movimiento para hacerle llegar a los legisladores - finalmente lo consiguieron, una audiencia en el Senado de la República- una propuesta de porqué no debía tasarse a *Internet* - que a mí en lo personal me parecía ridículo porque en otros países ha habido leyes en sentido contrario, en Estados Unidos desde 1998 hay una ley para dejar libre de impuestos a *Internet*, se ha renovado tres veces, la última vez se hizo en 2007 y se renovó por siete años más, el *Internet* en Estados Unidos tiene una mayor penetración que en México, me parecía que esa propuesta iba completamente en sentido contrario-; finalmente fue descartada, desechada y este movimiento de *Internet* necesario que se gestó a través de esta tecnología de *Twitter* resultó muy importante para ejercer esa presión.



Actualmente somos testigos de una decadencia de los medios convencionales de comunicación centralizados, principalmente representados por la radio y televisión, y del surgimiento de nuevos medios descentralizados, notables por su carácter integrador y participativo, como el caso de Internet.

En estos últimos medios de comunicación se ha depositado además la confianza especialmente de las nuevas generaciones -y ahorita lo voy a mostrar a través de la apreciación que hicimos- para ejercer su derecho a la información, que como bien saben en el caso de nuestro país se encuentra fundamentado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos nuevos medios parecen ser preferidos por estas nuevas generaciones, estas nuevas generaciones pasan más tiempo interactuando con estas tecnologías que con las tecnologías convencionales, afortunadamente.

En nuestro último estudio -esta vez lo hicimos a nivel nacional- de este movimiento que se comentaba, que estudia el impacto social de *Internet*, encontramos una penetración calculada de poco más de 25 millones de usuarios de Internet en todo el país definidos en las zonas que aparecen en este mapa, la mayor concentración, que era de esperarse, se encuentra en el Distrito Federal y área metropolitana, después tenemos concentraciones importantes en la zona del Bajío, por supuesto en la zona Norte, tenemos problemas en la zona Noroeste de penetración y también en la zona Sureste; 25 millones de personas que hoy pueden acceder a Internet, es un estudio del este año a nivel nacional. Se calcula que al cerrar el año sean 30 millones de usuarios, pero además encontramos una cuestión importante, lo que les había adelantado, los usuarios de *Internet* dicen que esta tecnología, esta herramienta de *Internet* como tal, es el medio principal para informarse, como lo ven, *Internet* es para los usuarios el principal medio de comunicación -71%- para mantenerse informado; los no usuarios, aquellos que les llega la información de segunda mano, de cualquier manera es interesante, es considerable el número, es decir 58% de los no usuarios, a los que les llega la información de segunda mano consideran el *Internet* un medio importante para informarse.

Por supuesto que esto a los medios convencionales -radio y televisión- no les agrada mucho. Tenemos otra guía más importante: el nivel de confianza que tienen los usuarios sobre el medio, el 82% de los usuarios confían en la información que aparece en *Internet* -lo cual a mí también debo decirlo me parece un error, porque no toda la información que está en *Internet* es confiable-, sin embargo

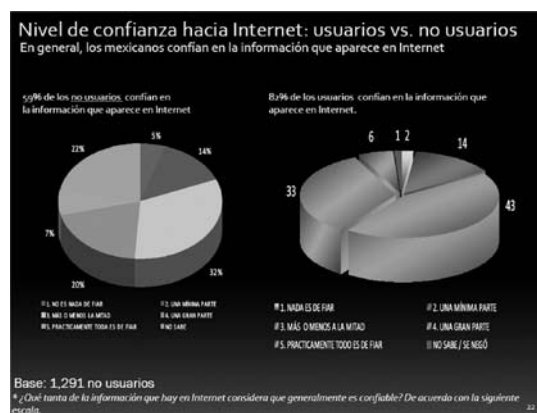
Actualmente somos testigos de una decadencia de los medios convencionales de comunicación centralizados, principalmente representados por la radio y televisión, y del surgimiento de nuevos medios descentralizados, notables por su carácter integrador y participativo, como el caso de internet.

En estos últimos se ha depositado la confianza, especialmente de las nuevas generaciones, para ejercer su derecho a la información.

iones



esto es un hecho, y lo que me parece muy grave es que el 59% de los no usuarios también confían en la información que está ahí, esto es relativo cuestión de enfoques y algunos dirán por qué no, es mucho mejor que estar nada más confiando en unos cuantos medios de comunicación que tienen la posibilidad de estar informados.



108

Esto es lo que les quería comentar, no les gustan a los medios convencionales de comunicación porque están perdiendo audiencia. En el último estudio del año pasado, lo que están viendo ahí es porcentaje de recepción de eventos importantes, desde 1998 hasta 2008, 41%, en septiembre 11 de 2001, el asunto del ataque a las torres gemelas, mucha audiencia y después bajan los niveles de audiencia en eventos importantes, el asesinato a Paco Stanley, partidos de fútbol, cambio de poderes, visita de Juan Pablo II, mundial de fútbol, la declaración de Felipe Calderón como Presidente electo, van bajando los niveles de audiencia en un medio convencional como la televisión y si les presento, y ahorita lo vamos a ver, el caso del nuevo medio como el Internet, vamos a ver una tendencia va ganando la audiencia.

En cuanto a las inserciones reportadas por medio de gobiernos y campañas gubernamentales, televisión abierta, televisión pagada, televisión regional, prensa, radio y revistas, lo propongo porque esto se va a modificar en los próximos años; televisión abierta 9.8%, en radio 76.5%, en televisión regional 10.3%, televisión pagada 1.9%, prensa 1.5%, son datos del 2008; algunos otros datos importantes, partidos políticos 2008, televisión abierta 8.9%, en radio es en donde encontramos el mayor número de inserciones 33.8% y televisión regional 6.4%.



El usuario dedica un poco más de una hora diaria a Internet, se expone a este medio más de una hora diaria, lo que ven en la gráfica son los promedios semanales 7.8% contra 9% de la televisión, contra 10.3% de la radio, cuando me refiero a los periódicos me refiero a la prensa escrita 3.9%, ahí lo que pasó para beneficio de los periódicos es que los periódicos pudieron beneficiarse del Internet para extender y alcanzar mayor audiencia. Tenemos ahí otros agentes de comunicación.



En televisión abierta se llevó en 2007, el 59.9% del presupuesto destinado a publicidad, para que tengan una idea, el segundo medio que más se llevó en materia de publicidad fue la radio con sólo 9%, 60% de la inversión publicitaria de este país se fue hace dos años a la televisión y sólo 10% quedó en la radio; en 2007 Internet sólo acaparaba el 2% en inversión publicitaria, sin embargo este fue el único medio que el año pasado a pesar de que entrábamos con la crisis económica, que además pega más duro este año, es el único medio que crece en inversión publicitaria al 100% y hoy captura el 4%, para dar una referencia hoy, en países como el Reino Unido, la inversión destinada a estas nuevas tecnologías en el caso de Internet es mayor a la inversión destinada a los medios convencionales - a la televisión o a la radio-, hoy ya es mayor; en Estados Unidos anda aproximadamente entre 14 y 17%, lo que se espera en los próximos cinco años es que incremente al 12% y como esto es finito, quiere decir que si Internet crece al 12%, algún medio convencional va a tener que perder inversión publicitaria, se espera que sea la televisión, simplemente para poner los datos duros.



Ahora sobre el impacto social de estos nuevos medios, otro caso de hace apenas dos años, 4 de febrero de 2008, se escribe un capítulo importante en la historia de las redes sociales, porque un grupo de jóvenes colombianos convocan a una marcha que tiene una respuesta sin precedentes - así como les platicaba del caso de *Internet* en *Twitter* - ésta se gesta en la red social - que también algunos ubicarán - que es *Facebook*, por lo que vemos lo que se logró con estas nuevas tecnologías emergentes que hoy acapara la atención de las nuevas generaciones.

Los nuevos medios alternos parece ser una opción fiable para las nuevas generaciones que hoy tienen acceso a *Internet* y además es muy importante aquí y es que esas nuevas generaciones no van a conocer la historia del medio convencional, es decir, para ellos *El Universal* es un sitio de *Internet* no es un periódico de circulación nacional que tiene años, es un sitio de *Internet* al que puedes llegar poniendo la dirección www.eluniversal.com.mx, lo mismo sucede con Diarios como *El Reforma* en la ciudad de México, *El Informador*, son chispazos de *Internet* para estas nuevas generaciones, no son convencionales, no tienen ese referente, por eso estos nuevos proyectos resultan tan importantes a esas nuevas generaciones, aquí tendríamos primero también que definir que vamos a encontrar dos tipos de personalidades: los nativos digitales nuevas generaciones que están creciendo con esta tecnología; y los migrantes digitales que son muchos de nosotros que estamos migrando, estamos tratando de entender las nuevas tecnologías que impacto puede tener sobre nosotros. Para los nativos digitales esto es mucho más importante, están creciendo con computadoras, con dispositivos y acceden rápido a la información.

Medios tradicionales contra nuevos medios. Un caso específico en 2003 sobre un periodista Kevin Sites de la cadena CNN, cubría la invasión a Irak, desarrolla en su blog un espacio en *Internet* donde subía información, fotos sobre el evento que cubría. El blog de este periodista resultó tener mucho éxito, atraer a mucha gente y tenía más visitas que el propio espacio de CNN de la cadena en *Internet*, y viene la respuesta



Los nuevos medios alternos son una opción "fiable" para las nuevas generaciones'

de CNN que es pedirle al corresponsal que retire su blog porque le estaba quitando audiencia y para convencerlo le dice: "si no retiras tu blog te retiro el financiamiento, porque yo te estoy mandando y estoy solventando tus gastos" y fue la única forma de que retirara, y entonces aparece en su blog una información que dice que se ve obligado a sacar temporalmente su blog como consecuencia de una solicitud de su propia Institución. Como resultado de esta decisión de censura de CNN, muchas personas leales al sitio de Sites mostraron su indignación ante la institución, enviando correos electrónicos de inconformidad - acción que sorprendió notablemente a la cadena de noticias -. Pero ya los medios convencionales empezaron a ver el poder de estos nuevos medios en términos de audiencia.

Los nuevos ciudadanos pertenecientes a esta generación digital, es decir los nativos digitales, utilizan estas tecnologías como fuente de información alterna a los medios convencionales, estas personas - hay un ciclo desafortunadamente - ya no se quedan con la información que reciben a través de los medios convencionales - lo escuché en la radio-, ya empiezan hacer investigaciones, vamos a ver dónde está la fuente, vamos a ver en qué parte de *Internet*, qué otros medios o qué otras personas están hablando sobre el tema, qué es lo que opinan; empiezan a buscar alternativas en estos nuevos espacios y los blogs han resultado ser una buena herramienta, además para la consolidación de estas herramientas sociales y para reforzar este tipo de información con los aspectos negativos que pudiera tener.

Veamos lo que están haciendo algunas instituciones. *Twitter* para la transparencia legislativa. La Cámara de Representantes de Estados Unidos y el Senado compiten desde hace tiempo por hacer transparente el proceso legislativo. Una de sus últimas apuestas es publicar en *Twitter* los registros de su actividad. La Secretaría de la Cámara de Representantes publica en *Twitter*, desde julio de 2007, y entre otras cosas, el registro legislativo, además de hacerlo en su web. El Senado no tardó en seguirle y desde noviembre publica su registro de actividad diario en esta red social. Ambos tienen aún pocos seguidores, pero su gesto es una demostración de transparencia y utilización de las nuevas tecnologías que otros

Internet como herramienta para la expresión

Los nuevos ciudadanos (pertenecientes a la generación digital) utilizan a las tecnologías digitales como fuente de información alterna a los medios convencionales.

111





parlamentos deberían seguir. Hoy sabemos que a través de un dispositivo celular puedo estar conectado con esta herramienta y saber qué está pasando en tiempo real sobre distintos temas, cosa que no se veía anteriormente, y por otra parte, la inversión que desarrollan esas instituciones para esta herramienta es mínima si la comparamos con los medios convencionales de comunicación, muy interesante esto que está pasando, estos son solo algunos ejemplos de lo que les comento.

Los seguidores, esto va cambiando, en *Twitter* por ejemplo, digamos que el éxito de una campaña en *Twitter* se puede medir por el número de seguidores adscritos que tengan sobre un tema, entre más seguidores mayor impacto. Hoy esta herramienta ha resultado muy importante en materia de comunicación para mantener informados a estas audiencias, es algo en donde muy pocas instituciones han podido incursionar - incursionaron ahora con el movimiento de *Internet* necesario, con los senadores, diputados y pareciera que fue solamente para echarse un clavado y salir, porque así como se metieron así salieron, no le dieron mayor importancia -.

Para cerrar esta reflexión, compartirles lo que estuvimos en este último estudio también en materia de estos nuevos medios como herramienta política, *Internet* como herramienta política, la conclusión es que una parte considerable de los mexicanos ya consideran a *Internet* como una efectiva herramienta de influencia política; hay gente que está de acuerdo en este enunciado que dice: usando *Internet* la gente podría decir al gobierno lo que debe hacer; por medio de *Internet* las autoridades comprenderían lo que la gente piensa; por medio de *Internet*, la tercera opción, la gente tendría más poder político, esa quizá fue una de las menos evaluadas, sin embargo es considerable; y por medio de *Internet* la gente comprendería mejor a los políticos, estas dos fueron las menos evaluadas, pero de ahí destaco esta consideración sobre esta nueva herramienta que es parte de los ciudadanos y de sus gobernantes.

Hasta aquí cierro mi reflexión, quedo abierto a las preguntas que quieran hacer. *Gracias*.

112

una parte considerable de los mexicanos concibe a internet como una efectiva herramienta de influencia política



Internet como herramienta política
Una parte considerable de los mexicanos concibe a Internet como una efectiva herramienta de influencia política

GRUPOS	ESCALA		
	TOTALMENTE DE ACUERDO 5 Y 6 ACUERDO 4	MÁS O MENOS DE ACUERDO 3, 4, 5 Y 6 ACUERDO 1	NO SABE
	%	%	%
USANDO INTERNET LA GENTE PODRÍA DECIR AL GOBIERNO LO QUE DEBE HACER	43	51	6
POR MEDIO DE INTERNET LAS AUTORIDADES COMPRENDERÍAN LO QUE LA GENTE PIENSA	38	60	6
POR MEDIO DE INTERNET LA GENTE TENDRÍA MÁS PODER POLÍTICO	20	73	7
POR MEDIO DE INTERNET LA GENTE COMPRENDERÍA MEJOR A LOS POLÍTICOS.	19	76	6

Base: 2,035 entrevistas

“Los Partidos Políticos como Sujetos Obligados”

Jueves 26 de noviembre

Ponente: Lic. César Octavio López Rodríguez*

Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes

Moderador: Lic. Armando Chávez Román

Ex magistrado electoral del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

La Transparencia es sinónimo de honradez, de ahí la importancia de que los Partidos Políticos no solamente se vean regulados en esta materia, pues son sostenidos económicamente, como si fueran una especie de órganos públicos, sin serlo, y sin las obligaciones que los organismos públicos tienen de rendición de cuentas.

113

Gracias a los estudiantes de la Facultad de esta prestigiada universidad y en particular a la Lic. María de los Ángeles Llanderal, Presidenta del Instituto Electoral de Michoacán, al Dr. Héctor Pérez Pintor, a la Mtra. Ana María Martínez Cabello Presidenta del Instituto de Transparencia de este Estado de Michoacán y quien es una de las impulsoras de los diversos temas de debate en la agenda nacional sobre acceso a la información, y obviamente al Lic. Armando Chávez Román quien hizo favor de presentarme.

El tema que hoy nos ocupa es el de los partidos políticos como sujetos obligados por la ley, por la Constitución. Antes que nada pasaremos a la cuestión del concepto de lo que es un partido político y que está establecido en el artículo 41 de la Carta Magna de nuestra Constitución en donde se define como organizaciones creadas para contribuir a la determinación de la política nacional. Conforme vayamos desarrollando el tema iremos adentrándonos sobre todo en lo que nos concierne que es el acceso a la información y que es un tema que ha sido muy debatido a nivel local y nacional, ha habido ciertos cuestionamientos, pero al final también concluiremos

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Diplomado en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana. Diplomado en finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Actualmente cursando la maestría en derecho Constitucional en la Universidad La Salle Bajío.

Catedrático de la 1ra y 2da. Edición del Diplomado Nacional a Distancia sobre el Derecho de Acceso a la Información. Articulista en la revista digital "trilogía".

Participante en diversas conferencias y paneles de discusión en materia de Transparencia y Acceso a la Información. Impulsor de la materia "Cultura de la Legalidad" a nivel secundaria en el Estado de Aguascalientes.

Se ha desempeñado como servidor público en diversas áreas del Gobierno Federal y Estatal.

Presidente Nacional de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública a partir de Abril de 2009 y a la fecha.

que ha habido un proceso de avance muy significativo; vamos avanzando en el tema de la fiscalización y en la apertura de información de los diversos partidos políticos.

En un Estado de Derecho, todos lo sabemos, los partidos políticos expresan un pluralismo político, en el caso particular de México así es a diferencia de otros países; también fortalecen, apoyan para la formación y expresión de la voluntad popular y obviamente, son un instrumento fundamental para la participación política, para la participación social. Desafortunadamente hoy en día los partidos políticos no tienen una suficiente aprobación por parte de la ciudadanía, lo cual se ha visto reflejado en la poca participación, índices muy bajos de participación ciudadana en las urnas por diversas causas, hay un desaliento hoy en día hacia las propuestas de casi la totalidad de los partidos políticos.

Por otra parte, la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos han de ser democráticos, igual cosa aún cuestionada porque hoy en día las estructuras de los partidos son de una manera corporativista. Obviamente su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación que también, como ustedes lo saben como estudiosos del derecho, está perfectamente establecida como una garantía en nuestra Carta Magna. Los partidos políticos, como bien dicen aquí, no tiene naturaleza de poder público, ni tampoco obviamente son órganos de gobierno; creo que hemos pasado con esta etapa de transición de alguna manera a que los partidos políticos, sobre todo el partido en el poder, tenga cierta independencia del Ejecutivo, ya no vivimos la época del partido en el poder donde el jefe del Poder Ejecutivo, el titular era el jefe de gobierno y además era el jefe de Estado, y tenía además la dirección del partido en el poder por más de 70 años.





Los Partidos Políticos.

"No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado", por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

Como ya lo mencionábamos, el fundamento constitucional de los partidos políticos, está perfectamente establecido en el artículo 41, entendiéndose que son entidades públicas y como lo mencionaba al inicio, se cuestionaba un tanto en la reforma al artículo 6º Constitucional que dio mayores escenarios al ejercicio del derecho a la información y hoy

en día se cuestiona porqué no se incluyeron a los partidos políticos en ese artículo 6º Constitucional al igual que los sindicatos o cualquier otra persona que reciba recursos públicos ya sea de índole individual o moral; pero no es así, los partidos políticos, si vemos la exposición de motivos de la Cámara de Diputados, lo dejan a que sea la propia legislación de la materia, como es el caso de la cuestión electoral que se legisle sobre el acceso a la información, que sea la materia electoral la que establezca esos mecanismos de acceso, quien establezca los requisitos y que establezca la información pública de oficio, del cual más adelante les daré detalles, pero retomando, creo que hay un gran avance. Los partidos políticos en síntesis son sujetos obligados y están en la Constitución si no de manera descrita y específica está perfectamente establecido como cualquier sujeto obligado o cualquier individuo que administre recursos públicos -recomendaría darle una leída a la exposición de motivos, en donde muy claro dice y lo deja a la materia electoral para que legisle sobre las obligaciones que en materia de acceso a la información deben tener los partidos políticos y los órganos electorales - .

115

El artículo 41 establece que los partidos políticos deben tener y contar con un registro oficial, deben estar reconocidos por la propia legislación local y que ejerzan un gasto público, y nosotros sabemos que en los partidos políticos hay una mezcla de recursos y que incluso ya hay topes que se han regulado, si bien reciben transferencias fiscales muy importantes, también reciben aportaciones importantes de militantes, simpatizantes, etc.

Siguiendo con lo anterior, los partidos políticos cuentan con autonomía y libertad a su funcionamiento y forma interna de gobierno.

Sobre todo esta particularidad viene derivada a partir del año 2002 en donde se aprueba la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental que permea en todos los Estados y de ahí se genera esta dinámica. ¿Y de dónde deriva esta Ley Federal de Acceso a la Información Pública? Deriva de una demanda social sobre esta prerrogativa como derecho fundamental. Quien inicia este proceso, quien impulsa, como sabemos, es el Grupo Oaxaca, que es un grupo de intelectuales, académicos e investigadores que impulsan este tema y se llama: Iniciativa Oaxaca porque fue ahí en Oaxaca. Como mencionaba, de ahí derivan y de ahí estas legislaciones locales regulan si bien el derecho pero lo hacen de manera muy heterogénea, hay hoy en día desde 2002-2003 legislaciones que clasifican a

iones



los partidos políticos como sujetos obligados indirectos; y hay otros como el caso de Chihuahua y del Distrito Federal en donde los partidos políticos sí son sujetos obligados de manera directa; o sea, de manera indirecta lo hacen a través de los propios institutos estatales electorales a través de sus unidades de enlace de los institutos e incluso del propio

IFE, que es otra cuestión ahí y que es una tarea pendiente que tenemos aquí en México.

La Ley Federal de Acceso a la Información únicamente tiene jurisdicción sobre las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo, es decir, la Cámara de Diputados-Poder Legislativo, el Poder Judicial y el IFE son órganos que tienen sus propios comités o comisiones de acceso a la información pública a diferencia de otras legislaciones, como es el caso –lo menciono porque es la materia más conocida por su servidor- el caso de Aguascalientes, la propia Ley de Acceso a la Información tiene jurisdicción sobre los municipios y tiene jurisdicción sobre el ejecutivo, legislativo y judicial. Si bien ha permeado y viene una reforma constitucional que estableció esos mínimos de transparencia para que fueran adecuadas las legislaciones locales- y como se mencionaba estuvo trabajando en el Código de Buenas Prácticas que fue un instrumento que se elaboró a través del CIDE quien encabezó este instrumento legal muy importante, que también se puede consultar en la página del IFAI ahí está el Código de Buenas Prácticas, creo que por la propia inercia que se viene dando, se menciona en escasos renglones a los partidos políticos, incluso cuando se debate en la Cámara que si los partidos deberían estar o no, hubo incluso divergencia al interior de los propios partidos -. Finalmente esa disposición lo deja a la materia electoral, pero sí recalcar que hoy en día ha habido una reforma federal y ha habido reformas locales en donde incluso hay códigos electorales locales en donde van más allá de la propia ley, digamos en las obligaciones públicas de oficio, por ponerles un ejemplo, en el caso de Aguascalientes que son sujetos obligados indirectos, el Código Electoral Estatal prácticamente establece en más de quince fracciones las obligaciones públicas de oficio que deben de tener a disposición de la ciudadanía en general sin que medie ningún oficio, escrito o que se acredite interés legal información como las plataformas políticas, como cuánto ganan los dirigentes de los partidos políticos, cuál es su estructura, los niveles, etc.

En cuanto a la transparencia les quiero decir que juega un papel fundamental para la legitimación de los partidos políticos que da lugar a los gobiernos, los partidos políticos prácticamente tienen monopolizada la representación en el país, como un mero ejemplo las dos quintas partes de las asignaciones que se hacen por representación proporcional, la tienen los partidos políticos en las Cámaras, incluso como esa parte de representación también incluiríamos al propio Poder Ejecutivo.

Estas disposiciones, estos marcos jurídicos que se han venido adecuando y que han ido obligando y aperturando información -hace 10 años ni siquiera nos

imaginábamos que supiéramos, por ejemplo, cuánto ganaba el Presidente de la República o un gobernador o cuánto gastábamos y a qué lugares íbamos -, hoy en día cualquier ciudadano puede tener acceso a toda esa información y obviamente la tiene igual con los partidos políticos; prácticamente la misma información que obliga a las entidades gubernamentales a los otros poderes también es obligación de los partidos políticos y también -aunque no sea el tema - obliga a los sindicatos, que ha sido un tema muy debatido, pero por alguna razón los señores diputados en el Congreso de la Unión no incluyeron de manera descriptiva a los sindicatos, sin embargo en el 6º constitucional y en las propias legislaciones está muy claro que cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos, que administre, que genere documentaciones oficiales tiene la obligación de rendir cuentas, pongo un ejemplo muy claro, en la legislación de Chihuahua las propias organizaciones civiles que reciben recursos públicos tienen sus comités de información y son sujetos obligados de la propia ley de manera directa, el ciudadano le pregunta de manera directa a las organizaciones civiles de cualquier otra agrupación, en el caso que nos ocupa no solo de partidos sino de agrupaciones políticas, la propia legislación de Chihuahua lo establece muy claro.

Los partidos políticos conservan el monopolio para el acceso al poder dentro de sus respectivos órganos internos y se aprecian diversas funciones de las que se asemeja a una autoridad pública, de las cuales podemos mencionar por ejemplo, cuando ellos convocan a sus propias elecciones internas - que aquí también es un tema que nos ha quedado

un poco corto como les mencionaba al inicio-, estamos en ese corporativismo, afiliamos a cierto personaje o se afilia a cierto personaje viendo qué representará en un futuro o cuántos votos va a representar en consejeros, qué interés va a representar; ahí habría que ir avanzando en democratización interna de los partidos, si no es digamos propiedad de uno solo sino es parte de este devenir que se ha venido dando en el país, ellos también eligen a los candidatos y en lo particular a los candidatos de representación proporcional y también los propios partidos imponen sanciones a los militantes que derivan incluso en privación de algunos derechos constitucionales, le suspenden sus derechos y por ende le suspenden el poder ser o acceder a tal o cual candidatura.

Con toda esta dinámica que se ha venido dando surge la importancia de la transparencia porque siempre cuando nos preguntan, sobre todo a los que desempeñamos un cargo en un órgano garante ¿Qué es lo que más pregunta la gente a los sujetos obligados? El dinero, lo que implica dinero y sobre todo en la cuestión de partidos políticos preguntan mucho ¿Cuánto se gastaron en la difusión, en la promoción de tal o cual candidato? Eso se pregunta sobre todo en campañas político-electorales, hoy afortunadamente hay ciertas restricciones que han delimitado mucho esta situación, sobre todo los ciudadanos, cualquier solicitante pregunta lo que implica o lo que tiene que ver con los dineros ¿Cuánto pagaron? Siempre ha habido también, de los recursos, pocos afortunadamente, sobre los recursos de inconformidad, por lo menos en el caso de Aguascalientes siempre es sobre gastos de difusión y luego los partidos políticos lo que hacen lo reservan; cuando se paga algo está cerrada la contratación de un

servicio, todo es público, la Constitución, el 6° es muy claro, toda la información es pública y únicamente por excepción es de materia reservada o confidencial y que los partidos políticos obviamente también tienen información reservada o confidencial, incluso me llega a la mente un caso muy importante que hubo en el Estado de Chihuahua hace un par de años en donde al PT quisieron abrir su padrón de militantes y que entregara el padrón de militantes a un solicitante, y aquí entra la cuestión de la protección a los datos personales, pero ese es un tema también muy amplio, muy importante, pero ahora no hay suficiente tiempo para poder hacer una mención más a detalle de lo que significa.



118

La cuestión de la protección de datos personales también se reserva cierta información de datos de la propia persona, de los propios candidatos, como es la de su domicilio particular, su número de celular, etc. Quiero comentarles que hace tres meses en Aguascalientes hubo una propuesta de iniciativa de reforma al Código Electoral del Estado, a raíz de todo esto que se ha venido dando, y nos pidieron al Instituto que opináramos, sobre todo en particular querían adicionar o incluir dos artículos más en la cuestión de la elegibilidad de los candidatos y fue un tema que incluso llegó a los medios, había una fracción parlamentaria que proponía que para ser candidato o siendo candidato tendrían que dar a conocer su declaración patrimonial; eso lo hacen muchos, pero la gran mayoría no lo hace. En muchas legislaciones la declaración patrimonial es información confidencial, ni siquiera reservada, no hay un plazo para que deje de surtir los efectos que le dieron origen a ello para darse a conocer públicamente, simple y sencillamente es información es confidencial porque trae datos muy personales de la vida privada no sólo de candidatos, servidores públicos, gente de los órganos autónomos sino que también trae datos de cuestiones financieras y entonces ahí hay

Surge la **IMPORTANCIA** de la **TRANSPARENCIA** en los manejos internos de los Partidos Políticos, tanto de las finanzas, como de sus procedimientos para elegir candidatos y dirigentes como de sus resoluciones y acuerdos que realiza como **ACTOS DE AUTORIDAD INTERNOS**, y como actos que llegarán a ser **DE AUTORIDAD**.

cierto cuestionamiento, preguntaba un periodista ¿Porqué no dan a conocer por ejemplo, los del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes su declaración patrimonial? Porque ahí hay datos que ahora con las cuestiones de inseguridad se vuelve uno más vulnerable.

En específico y retomando ¿Qué proponía esta Fracción Parlamentaria de Aguascalientes? que se les hicieran exámenes toxicológicos a los candidatos y que se hicieran públicos y por otro lado que dieran a conocer su declaración patrimonial, pero ya en esa cuestión el hacer un examen toxicológico, ahí la opinión del Instituto fue que se trataba de una información netamente privada, una información muy personal y que no podía ser incluida, la verdad, está la propuesta tengo entendido que no ha sido ni siquiera tratada en comisiones; ha habido ciertas cuestiones que han causado o que se ha querido introducir a las legislaciones electorales para que exista mayor apertura. Con esto les quiero decir, que finalmente la transparencia, entre más aperturemos la información entre más un candidato o un partido o un gobierno dé a conocer lo que se hace con el dinero que pagamos todos a través de los impuestos, ello lo legitima más, le da mayor confianza a la ciudadanía esa persona.

Siguiendo con la transparencia al interior de los partidos, conlleva en sí misma a una triple función - esto lo tomé de la Dra. Jacqueline Peschard que tiene cuestiones interesantes -, que es promover el acceso a la información interna de los partidos, que como les digo hoy en día hay un avance muy significativo que conlleva a garantizar la limpieza de los comicios internos, ahora hay espacios en televisión, en los medios que están debidamente regulados, hay cuotas de particulares debidamente establecidas, aquí la cuestión son las maneras de revisión y de fiscalización; pero hoy en día hay un avance significativo y la verdad que eso a nosotros los que formamos parte del gobierno de alguna u otra manera nos da muchísimo gusto, más que hoy en día, cuándo se iba a pensar hace quince años que hubiera sanciones tan millonarias, recordamos un último caso: El pemexgate. Otra triple función es la de fomentar la participación en los comicios internos, sobre todo en los comicios externos, que como decía, hay un desaliento por parte de la oferta política o porque la percepción ciudadana es que no hubo transición democrática y ha habido poco cambio, esa es la percepción ciudadana.

En cuanto a la transparencia de los partidos políticos ya hay una legislación federal, la propia Ley Federal de Transparencia establece en el artículo 1º, pero desafortunadamente esta ley no tiene jurisdicción sobre otras dependencias; hay casos más patéticos, afortunadamente aquí en Michoacán hubo una reforma a raíz de la del 6º constitucional que no sólo dotó de facultades al Instituto para sancionar, que fue otro tema muy debatido y no sólo

La Transparencia al interior de los Partidos Políticos, conlleva en sí misma una triple función:

- a) Promover el acceso a la información interna de los partidos.
- b) Garantizar la limpieza en los comicios internos.
- c) Fomentar la participación en los comicios externos.



en la cuestión de los partidos políticos, incluso decían: ¿Cómo vamos a sancionar al presidente de tal o cual partido si no son servidores públicos? Hay otros mecanismos de sanción, existen las denuncias, existen las demandas civiles, no necesariamente tenemos que iniciarle un procedimiento inquisitivo, es imposible más bien, por eso fue parte del debate, que decían: ¿Cómo le vamos a aplicar una sanción al secretario de organización de tal partido?, pero sí hay mecanismos y afortunadamente, si bien nos falta mucho, hay un avance significativo y eso lo debemos reconocer todos; eso de alguna manera ha ido un poco ayudando a generar, por lo menos que se maneje de una manera más clara y transparente los recursos.

En el caso de Aguascalientes sí contempla la ley a los partidos políticos de manera indirecta, artículo 1; pero hay Estados que ni siquiera lo mencionan como es el caso de Guerrero y Quintana Roo; hay unos partidos que lo hacen de manera directa otros indirecta; desde mi punto de vista muy particular creo que los partidos políticos sí deberían ser sujetos obligados de manera directa, eso facilita, incluso, el lenguaje entre el partido y el ciudadano, que el ciudadano tenga comunicación directa con el partido y que por lo menos a través del lenguaje electrónico se dirija el ciudadano con el partido; eso serviría de mucho no sólo a fortalecer este derecho de acceso a la información sino también establecer esta interacción del propio ciudadano y de los partidos políticos que hubiera un mayor acercamiento y seguramente podría derivar en un mayor interés de la ciudadanía por ir conociendo no sólo en qué se gasta el dinero sino las plataformas políticas de los diversos partidos.

120

A raíz de la reforma federal electoral se introduce un capítulo específico en materia de transparencia; en la materia federal los partidos políticos están clasificados como sujetos obligados de manera indirecta, el IFE tiene un órgano ex profeso para

atender las solicitudes de acceso a la información para darle respuesta al ciudadano. Aquí, como les mencionaba, habría que ver si le genera la credibilidad suficiente al ciudadano, les comento por algo: en Aguascalientes existe un recurso que es antes del de inconformidad que llega al Instituto que es cuando el ciudadano no se siente satisfecho con la respuesta que le da el gobierno; entonces la ley permite que directamente ante la dependencia el ciudadano reclame, interponga su recurso, sin embargo, en ese momento hay un desaliento del ciudadano porque piensa que le van a contestar lo mismo o que le van a ratificar la negativa del titular de la secretaría y entonces se han ido directamente al recurso de inconformidad que lo resuelve el órgano garante. Retomando, ya se obliga a los partidos políticos a que publiquen información pública de oficio vía el IFE y es una información obligatoria que debe tenerla actualizada al día y a disposición de cualquier ciudadano a través de medios electrónicos donde también el 6º constitucional obliga también a tener estos medios electrónicos para que cualquier ciudadano tenga acceso a la información.

En materia estatal tenemos lo siguiente:

PARTIDOS POLÍTICOS COMO SUJETOS OBLIGADOS											
Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Chiapas	Chihuahua	Coahuila	Colima	D.F.	Durango	Guajuato	
Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	
Indirecta	Directa	Indirecta	Indirecta		Directa	Directa	Indirecta	Indirecta	Directa		
Art. 1	Art. 3, f. VII	Art. 3, f. V	Art. 4, f. IV		Art. 3, f. XV	Art. 6, f. VIII	Art. 5, 2do. párrafo	Art. 1, 2do. párrafo	Art. 10, f. VIII		
Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morales	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	
No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	
	Indirecta	Directa	Indirecta	Directa	Indirecta	Indirecta	Indirecta	Indirecta	Directa		
	Art. 5, f. VIII, inciso g)	Art. 3, f. X	Art. 7, 2do. párrafo	Art. 7, f. IV	Art. 4	Art. 7, número 7		Art. 6, último párrafo		Art. 3, f. V	
Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Yucatán	Tamaulipas	Veracruz	Yucatán	Zacatecas		
No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si		
	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa	Indirecta	Indirecta	Indirecta	Directa		
	Art. 3, f. XII	Art. 3, f. VI	Art. 2, f. VII	Art. 5, f. XIII, inciso f)	Art. 5, f. VIII	Art. 5, número 1, inciso g)	Art. 5, número 1, f. VII	Art. 3, f. VII	Art. 5, f. IV, inciso g)		

Fuente: <http://www.ife.gob.mx/vinculacion/directorio>.

La información que deberá ser pública (Art. 42):

✓ Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general;	✓ El estado de situación patrimonial;
✓ Las obligaciones y derechos de sus afiliados;	✓ El inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios;
✓ La elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;	✓ La relación de donantes y los montos aportados por cada uno;
✓ Los informes anuales o parciales, de ingresos y gastos (precampaña y campaña);	✓ Los partidos son sujetos obligados con ciertas modalidades.

La información que deberá ser pública (Art. 42):

✓ Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general;	✓ El estado de situación patrimonial;
✓ Las obligaciones y derechos de sus afiliados;	✓ El inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios;
✓ La elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;	✓ La relación de donantes y los montos aportados por cada uno;
✓ Los informes anuales o parciales, de ingresos y gastos (precampaña y campaña);	✓ Los partidos son sujetos obligados con ciertas modalidades.

La información NO pública (Art. 44):

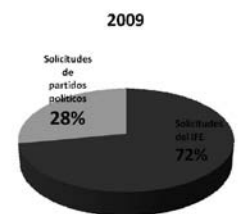
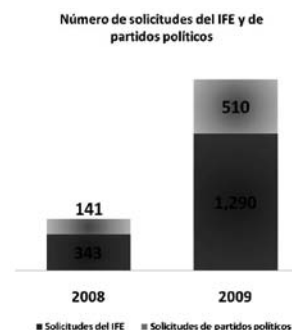
✓ La información relativa a los procesos deliberativos: <ul style="list-style-type: none"> - De los órganos internos de los partidos; - De las estrategias políticas y de campaña; - La contenida en todo tipo de encuestas 	✓ Las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección
--	---

Por otra parte, verificamos algunos portales de *Internet* de partidos a nivel nacional, vimos el portal del Partido Acción Nacional que está funcionando y tiene contenido conforme al reglamento y a la propia legislación, el PRI no está funcionando, el PRD tampoco funciona el portal, el PT, Verde, Convergencia, Nueva Alianza sí tienen un portal y un área específica de las obligaciones públicas de oficio; a la del PSD no pudimos acceder.

En cuanto al número de solicitudes relacionada con los partidos políticos se ve el avance significativo que ha habido, de acuerdo a la estadística este número va a la alza, hay algunas preguntas que se hacen a los partidos y hay otras que se hacen a través del Instituto Estatal Electoral. Luego, sobre todo a raíz de esta reforma constitucional al 6º, sí se ha potenciado este derecho al hacer obligatorio en medio electrónico.

121

Partido	Estado del vínculo
PAN	En funcionamiento con contenido
PRI	No está en funcionamiento
PRD	No está en funcionamiento
PT	En funcionamiento con contenido
PVEM	En funcionamiento con contenido
Convergencia	En funcionamiento con contenido
Nueva Alianza	En funcionamiento con contenido
PSD	Sin acceso



Este tema tanto el de los sindicatos como el de la de protección de datos y de los partidos, que se ven muy poco, sobre todo cuando se trata de sujetos obligados indirectos, es un tema muy importante no sólo para la vida democrática, sino finalmente esto de la información, la transparencia y la rendición de cuentas son ineludibles en nuestro régimen.

Muchas Gracias y muy amables por su atención.

iones



“Fiscalización y Transparencia: Los Nuevos Retos de la Democracia Mexicana”

Viernes 27 de noviembre

Ponente: Dr. John M. Ackerman*

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Moderadora: Lic. Ma. de Lourdes Becerra Pérez

Consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán

122

* Doctor en Sociología Política por la Universidad de California, Santa Cruz y Presidente Adjunto de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Director Editorial del *Mexican Law Review* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Profesor de licenciatura y de posgrado en la Facultad de Derecho y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Experto en las temáticas de *Políticas Públicas, Transparencia, Derecho Electoral, Combate a la Corrupción, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana, y Organismos Autónomos*. Es columnista de la revista *Proceso* y del periódico *La Jornada* así como colaborador de publicaciones nacionales e internacionales de gran prestigio como *New York Times, Los Angeles Times, Slate Magazine, Boston Globe, The Guardian, Chicago Tribune, San Francisco Chronicle, Houston Chronicle, San Diego Union-Tribune, el Periódico Reforma, y El Universal*.

Algunas de sus publicaciones más recientes incluyen: [La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación](#) (con César Astudillo); [Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008](#); [Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho](#); [Organismos autónomos y democracia: el caso de México](#); [Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras](#); [Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion](#); [Leyes de acceso a la información pública en el mundo](#).

Ha sido Consultor Senior del Banco Mundial y Coordinador Técnico de la Mesa 7: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Convención Nacional Hacendaria. También ha sido consultor de USAID, OCDE, PNUD, Global Integrity, la Open Society Institute, el International Budget Project, la Secretaría de la Función Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados y el Gobierno del Distrito Federal.

Muchas gracias consejera por mi presentación, gracias a la Presidenta del Instituto Electoral de Michoacán por esta invitación que me honra, realmente me da mucho gusto estar en este evento con estos panelistas tan destacados que se han presentado en esta mañana y durante esta semana. Vamos a comentar sobre estos temas cruciales, centrales de la coyuntura política e institucional de México. Es importante hacerlo por un par de razones, habría que partir tanto de un diagnóstico realista y de una esperanza optimista, lo decía Antonio Gramsci en sus escritos clásicos: El pesimismo del intelecto y optimismo de la voluntad. Lo que nos permite avanzar como país es precisamente ver la cruda realidad de cómo están las cosas, para no permitir que esto nos obligue a caer en el desánimo o en la desesperanza, hay muchas cosas que podemos hacer, en particular en México tenemos grandes recursos y una gran trayectoria e historia de este cambio social, cambio político y diseño institucional.

Empecemos con una reflexión de esto del pesimismo del intelecto. La semana pasada nos compartió una organización internacional que se llama *Transparencia Internacional*, un nuevo dato, una estadística que podría ser cuestionada como ontología, pero en principio creo que todos sabemos este tema, nosotros en México no estamos avanzando en materia de combate a la corrupción, de combate a la ilegalidad, sino estamos por lo

menos, estancados en esta materia, esta reducción de 3.6 a 3.3 lo podemos matizar, no son los números lo que importan, lo que sí importa es que México destaca en América Latina por ser uno de los países más corruptos, solamente Haití, República Dominicana y otros países chicos de la región nos ganan en esta materia, incluso El Salvador, Guatemala reciben calificaciones mayores, pero esto no es algo nuevo, es algo que ha estado cierto desde antes de la transición democrática y actualmente en el período de este surgimiento democrático y alternancia que estamos viviendo. No ha habido un cambio radical de las pautas del manejo del poder público en estos últimos años - esto va por igual a todos los partidos, esto no es necesariamente una cuestión del PAN, del PRI o del PRD o de cualquier otro partido-, pero lo que sí nos estamos dando cuenta es que la democracia electoral, la celebración de elecciones populares, no es garantía para una gestión política eficaz, transparente y que rinda cuentas y mucho de eso tiene que ver con la misma gestión gubernamental, pero también con la actuación de los partidos políticos, esta corrupción empieza desde las mismas campañas políticas.

Cuando un candidato está patrocinado por uno u otro poder extra institucional, llámese sindicato, sector privado o narcotráfico, al llegar con ese tipo de respaldos extra institucionales, este tipo de ilegalidades, a la hora de ejercer poder desde luego que van a mantenerse relaciones; por eso desde el mismo ámbito electoral no estamos solamente construyendo la equidad de las contiendas, que es un principio democrático central, sino y aquí retomamos lo que decía el Dr. Raúl Ávila en su ponencia, estamos construyendo el buen gobierno desde las mismas elecciones, desde la misma transparencia, equidad que rija a la hora de organizar las campañas electorales, en las elecciones estamos construyendo el buen o mal gobierno.

¿Actualmente en México qué es lo que predomina? Por un lado, tenemos un diseño institucional que habría que destacar, que se destaca de por sí, México es de los países con mayor desarrollo institucional y jurídico tanto en materia electoral como en materia de transparencia, en todo el mundo nos ven como un referente, hasta al IFE lo invitaron para que ayudara en la observación y organización de las elecciones en Irak, el IFAI destaca entre estos organismos federales este diseño de órgano garante, más o menos autónomo a nivel federal, pero sí autónomo en Michoacán y en otros Estados, destaca y nos invitan a los mexicanos a todo el mundo para





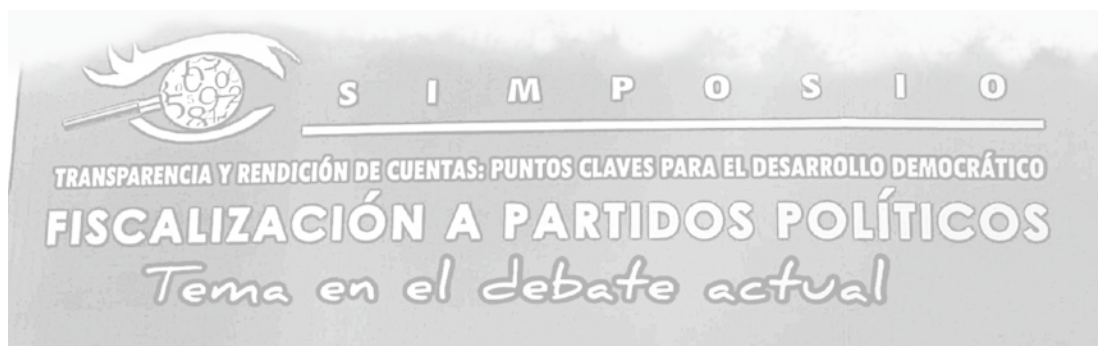
compartir y que se conozca esta experiencia.

La doctrina y el estudio académico en materia de Derecho Electoral, creo que en México es de los más destacados del mundo, precisamente porque tenemos este andamiaje institucional tan específico, desde el Tribunal Constitucional y de control de legalidad, el hecho que tenemos estos órganos garantes. Una reforma al artículo 6º Constitucional, ahora hablando de transparencia que nos distingue a nivel mundial, estos nuevos párrafos del artículo 6º que se incorporaron hace un par de años, aunque a nivel federal todos no se han aterrizado a la ley secundaria, este artículo 6º cuando se ve a manera comparativa a nivel constitucional, refleja un gran avance normativo en la materia de regulación y acceso a la información pública en México.

Habría que empezar desde ahí, un gran orgullo en este diseño institucional y esta Constitución, no es nuevo para México, la misma Constitución de 1917 se destacó a nivel global por ser la primera Constitución por sus derechos sociales, antes de la Revolución Rusa, en México ya teníamos institucionalizada en nuestra Constitución los derechos sociales, así como ocurrió con los derechos sociales, con los derechos de nueva generación, información, derecho electoral también estamos marcando la pauta a nivel internacional, esto de los organismos autónomos también, en los Estados Unidos, en Europa ni siquiera tenemos estas expresiones al respecto.

124

Por estos grandes avances tenemos la obligación como mexicanos de asegurar el buen cumplimiento y efectiva aplicación de estos derechos y sacar la mayor cantidad de jugos -quiero decirlo de manera coloquial-, aprovechar este diseño que tenemos para atender estos graves problemas de corrupción que existen en el país. Existe un desfase, tenemos estos grandes desarrollos, sin embargo en la realidad hay muy poco movimiento. En esta materia de fiscalización predomina el monstruo de dos cabezas: la simulación y la impunidad, no se castiga a los que violan la ley y muchas veces en los procesos fiscalizadores terminan siendo meros intercambios de papeles sin llegar realmente al fondo de la situación.



Cuando vemos el Derecho Electoral -quiero enfocarme más a lo que es el derecho al acceso a la información pública pues estamos en un espacio electoral aunque están íntimamente relacionados- tenemos un problema importante y cada día se siente, se percibe más en las mismas sentencias de las entidades jurisdiccionales y administrativas en la materia. Tenemos este desarrollo legal institucional importante, sin embargo no hemos consolidado al Derecho Electoral como una rama específica del Derecho mexicano o del Derecho en general, seguimos entendiendo al Derecho Electoral como dividido por materia y lo dicen los mismos diccionarios al respecto, la mayoría de los autores que hemos trabajado esto, que el Derecho Electoral es esa área del Derecho que aplica a la interpretación de los reglamentos electorales, a la normatividad en materia electoral, esto es importante, pero el problema es que solamente entendemos al Derecho Electoral como otra materia del Derecho Público, Derecho Constitucional, perdemos de vista lo que es propio y especial sobre la esfera de la competencia político-electoral. Si importamos de manera mecánica principios de Derecho Penal Administrativo o Civil, que habría que tomarlos como base y no desecharlos, cuando lo aplicamos al Derecho Electoral de repente nos encontramos con problemas muy serios y esto para mí ha sido el problema más importante en estos últimos años desde la elección de 2006 incluyendo una serie de casos recientes, que no vamos a meteremos a fondo, pero vamos a comentar algunos.

El Derecho Electoral tendríamos que entenderlo entonces - esto tiene que ver con la transparencia y la fiscalización

- de una forma ontológica, y a qué me refiero con esto, los que han estudiado filosofía, si retomamos los escritos de Martín Heidegger el teórico ontológico más importante, lo que él dice es que lo más importante para entender la realidad social, es entender cómo se relacionan los elementos y no tanto la materia específica de los elementos en sí mismos; esto quiere decir en materia electoral que en lugar de entender o partir de una definición de Derecho Electoral desde lo material o sea el ámbito a que se aplica el tema, sino que tenemos que entender la forma en que se mueve y se entiende el espacio político-electoral. Qué es lo que caracteriza este espacio político-electoral y cómo es diferente al espacio donde se desarrolla el Derecho Penal, Administrativo o Civil. Quiero proponerles cuatro elementos, haber si están de acuerdo conmigo:

Primero. Captura estructural. Me refiero a que las leyes en materia electoral están diseñadas por los mismos actores sujetos a su regulación. Las personas encargadas de los órganos garantes en la materia están seleccionadas por los mismos actores a los que tienen que regular; entonces se presta a una situación de captura estructural, es como si -distancia tomada y no digo que sean delincuentes los de los partidos políticos- pero es como si el Código Penal fuera redactado en la casa de los delincuentes - distancias tomadas -, tenemos esta captura estructural y lo ves en el diseño de la ley, cualquiera que lo haya visto o la haya querido aplicar se da cuenta que hay artículos en las leyes electorales que están ahí intencionalmente para sabotear la posibilidad de fiscalizar o tener acceso a la información pública, eso es lo primero, en partir de esta idea de la captura estructural.



Segundo. Ley de la selva. Me refiero que el premio de la victoria electoral es tan redituable, la posibilidad de ser descubierto es tan improbable y las sanciones en la eventualidad de ser descubierto tan laxas e indirectas que los candidatos de sus partidos normalmente están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario para alcanzar los puestos de elección popular; los incentivos para violar la ley son tan fuertes que se corrompe hasta el político más ético y coherente, y aunque no te dejes corromper al final de cuentas - corrupción es muchas cosas no necesariamente recibir dinero del narco-, es entrarle al juego, clientelismo, dispendios, lo que sea, pero es un ámbito en el que la ilegalidad es la regla, que obviamente no es lo ideal, pero tampoco nos sirve imaginar como si todo fuera a priori un asunto de legalidad cuando realmente no es cierto, el premio es tan grande y los incentivos tan fuertes que hay incentivo general estructural para alcanzar los cargos populares.

Tercero. Lucha social, una conflictividad social. Esto es una realidad en un país como México en que hay una división socio-político importante, que hay alta concentración de poder político, económico y social, entonces en esta coyuntura las elecciones no son simplemente concursos entre dos agrupaciones para colocar a uno u otro candidato, la imagen ideal de John Becker, del mercado de oferta y demanda, no son así en México, lo sabemos muy bien, se desarrolla en una situación de gran conflictividad social en que las campañas políticas se desbordan muy fácilmente dado que está en juego no solamente quién ocupará el gobierno, sino intereses y privilegios.

126

Cuarto. ¿Qué hace especial esta esfera política electoral que regula el Derecho Electoral?, es la naturaleza ambigua de los partidos políticos y esto es algo a lo que nos enfrentamos todos los que estudiamos el tema y sobre todo ustedes que están a cargo de regular. El partido político es una entidad de interés público ¿Pero qué es eso? ¿El partido político es parte del Estado o parte de la sociedad? ¿Se le aplica principios del Derecho Civil o Administrativo? No queda claro en absoluto. Esto puede ser una ventaja porque permite justamente a las instituciones electorales y jurisdiccionales que han tenido una gran flexibilidad justamente en la interpretación y aplicación de la ley en materia electoral; lo que pasa aquí es que cuando se configura este sistema, si están de acuerdo conmigo en que estos son algunas de las realidades que caracterizan a la esfera político-electoral ir viéndolos sin ingenuidad, entonces ¿qué obligaciones nos impone a nosotros los ciudadanos o a las instituciones electorales en la materia?. Hay varias consecuencias: En primer lugar, las instituciones electorales tienen la obligación para trabajar siempre al límite de las reglamentaciones normativas en la materia, incluso buscar formas para llenar, no solamente las lagunas, sino darle la vuelta a las trampas explícitas que están en la ley y no estoy hablando sobre una actividad discrecional de la autoridad electoral, y hay antecedentes muy específicos, uno, –el más claro para mí - en la reforma del 96 en el COFIPE anterior los artículos 270 y 271 no le otorgaba facultad alguna al Consejo General del IFE a realizar investigaciones de oficio, ni siquiera de requerir información de terceros, lo que decían los artículos 270 y 271 era que el IFE tenía que recibir la queja de las partes, solicitar información de otras áreas del Instituto y resolver, esto era un procedimiento totalmente dispositivo - los alegatos de las partes

solicitar la información interna, resolvemos, sancionamos-; el Consejo General del IFE - y así es como construye su gran legitimidad- dice, mira está bien, pero desde el Tribunal se le exige al IFE a mantener un principio inquisitivo en su investigación a requerir información, y no solamente eso, llegar al fondo de todas y cada una de las quejas que llegan al IFE, es así como tenemos los casos de *PEMEX Gate* y los amigos de *Fox*, esto viene obviamente del caso específico más importante, en principio era el de *Zedillo* que se quiso investigar pero no se dejó, pero el Tribunal utiliza este caso para empezar a abrir camino y ya con los amigos de *Fox* y *PEMEX Gate*, el Tribunal junto con el IFE construye esta jurisprudencia fundamental de que estos procesos de fiscalización y relacionado con la investigación de las quejas tienen que regirse por un principio inquisitivo porque si nos vamos con la finta del artículo 270 y 271, los partidos políticos, los actores políticos tienen licencia para literalmente darle la vuelta de manera burlesca, riéndose de la autoridad electoral; entonces necesitamos darle armas a los organismos electorales para que puedan más o menos ofrecer, sentarse en su lugar a los actores políticos y asegurar que respeten los principios básicos del Estado de Derecho.



127

De aquí sale una obligación, que por fortuna ya está en la ley federal no sé como esté en la Ley de Michoacán, que por lo menos en el proceso de fiscalización ya hay un principio inquisitivo en la materia, sin embargo hay problemáticas, retrocesos o por lo menos una decisión sumamente preocupante de hace apenas un par de meses en la materia. El caso del cual tenemos que estar muy concientes, en el caso de *Demetrio Sodi*, no voy hablar del caso, pero hay un tema que viene arrastrando desde el Instituto Electoral del Distrito Federal hasta el Tribunal Electoral y la resolución final de la Sala Regional. ¿Qué es lo que ocurre aquí?, el Instituto Electoral del Distrito Federal en base a una legislación mucho más abierta e inquisitiva que el COFIPE anterior de los 70's, quiere investigar a fondo los rebases de topes de campaña de *Demetrio Sodi*, el Tribunal Electoral del Distrito Federal avala esta actuación, anula la elección, pero la decisión de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral, más allá de

iones

‘La fiscalización la debemos entender desde un enfoque activo, inquisitivo, transparente y tomando en cuenta el escenario en que se desarrolla el espacio político-electoral, los institutos electorales deberían entender su función como plenos órganos reguladores.’



que si se contabilizan o no, lo que dice la Sala Regional del Distrito Federal es que el Instituto Electoral del DF no puede ir más allá de lo explícitamente - bueno ni siquiera lo dice tan explícitamente-, pero ellos se imaginan que implícitamente la ley del DF le obliga a proceder de forma dispositiva como si fuera un procedimiento sancionador especial como el que tenemos en el federal que sí es dispositivo, con una analogía con la ley del DF, pero básicamente lo que hace el fallo del Tribunal es, desde mi punto de vista, sacar un tabique en este gran edificio que hemos tratado de construir, que obligaba a los institutos electorales a llegar a fondo en sus investigaciones, a otra vez darle el perfecto pretexto a los institutos electorales de no llegar a fondo en sus investigaciones en materia de fiscalización.

Lo que tenemos que hacer, esa es la propuesta que les quiero compartir, es entender la fiscalización desde un enfoque activo, inquisitivo, transparente, en que tomando en cuenta este escenario en que se desarrolla el espacio político-electoral incide de manera definitiva en imponer el Estado de Derecho y lo que esto quiere decir es que los institutos electorales deberían entender su función como plenos órganos reguladores del espacio político electoral. Ya lo dijimos: Órganos reguladores. Hay muchas voces que hablan de la sobre regulación del espacio político-electoral, la sobre regulación que ha implicado estas reformas constitucionales y legales 2007-2008, esto es un debate legítimo, yo no creo que sea el caso, creo que lo peor que nos puede pasar como país es que empezáramos a caminar hacia un sistema como el de Estados Unidos en que hay una subregulación y literalmente cada dos, tres o seis años, dependiendo del cargo, hay una corrupción estructural e igual no sale en las medidas de transparencia pero hay una compra de candidatos y un sistema que realmente el dólar es lo que importa mucho más que el ciudadano - ahora con Obama que se enorgullece que recibió muchos donativos pequeños, pero fue realmente un 20% lo que él pudo recaudar, lo que realmente determinó en muchos sentidos la victoria de Obama, aparte lo que implica este cambio histórico, es que tenía mucho más dinero y que ese dinero venía de poderosos intereses-; el sistema político electoral en los Estados Unidos no es modelo para lo que tenemos en México, al contrario, nosotros somos modelos para ellos, eso es cierto. De lo que se trata, desde mi punto de vista, es entender justamente este sistema, pero más allá, si estamos a favor o en contra de este sistema que hemos construido en México desde hace 20 años de regulación del sistema político-electoral, del blindaje del espacio público contra la intervención de los bienes de los medios de comunicación, de los modelos fácticos, más allá de lo que opinemos de este blindaje y de esta regulación, lo peor que podemos hacer es que teniendo las facultades no aplicarlas, esto es aún peor que no tenerlas y permitir que la ley de la selva se desarrolle por sí sola, porque si las tenemos y no las aplicamos estamos dando el ejemplo de ilegalidad y de impunidad que es justamente lo que provoca y empeora esta situación de competencia desleal en equidad en el sistema político-electoral.

Esta es una situación un poco extraña, algo parecido pasa también en materia de transparencia, antes las instituciones electorales no tenían las facultades literalmente en la ley y lo construían a partir de interpretaciones garantistas, principistas, y una acción importante por parte de los consejeros y magistrados, ahora que tenemos las

facultades dudamos en aplicarlas y esto es una situación aún más grave, porque es un sabotaje interno de la misma legislación.

Ahora, transparencia. Qué tiene que ver la transparencia con la esfera político-electoral, los organismos electorales y el proceso de fiscalización, creo y me dirán ustedes que soy un radical. Creo que la transparencia es el mejor aliado que tenemos los ciudadanos, pero también las instituciones en estos procesos, tenemos que repensar la idea de que los procesos fiscalizadores tienen que ser por naturaleza y el 100% procesos opacos y secretos, yo entiendo la necesidad de proteger los derechos procesales de los investigados, de los acusados, es importante que no enjuiciemos a alguien, a un partido o a un candidato o gobernante de manera informal antes de que se haya terminado un proceso formal, el contenido de las investigaciones que realizan los institutos electorales deberían mantenerse reservados, sin embargo, hay varias formas en que se tienen que abrir también estos procesos. Por un lado, una vez que estén terminados debemos tener acceso pleno a todos los documentos e incluso a la información que nos comparten sobre procedimientos de fiscalización - es lo mismo que ocurre con el Ministerio Público, está el debate actual si la averiguación previa debe ser pública o no, hay una reforma terrible al artículo 16 del Código de Procedimientos Penales que básicamente manda a la reserva cualquier expediente del Ministerio Público sea acción penal o no -, aquí una vez que terminó el proceso de fiscalización deberíamos tener los ciudadanos acceso pleno, pero incluso yo iría más lejos, al material de trabajo, las mismas facturas de los partidos en los gastos deberían también ser públicas, yo digo que sí, desde el principio del proceso, podemos debatir, pero una factura de una compra si el ciudadano tiene acceso a ello, esto puede ser un gran apoyo para los institutos electorales e incluso el Instituto las podría subir a la página Web aunque estén sujetos a investigación, una cosa es el material y otra el procedimiento, si yo subo las facturas o permito que las vean, yo como proveedor, por ejemplo, puedo decir inmediatamente esta factura no la hice yo, ni siquiera hace falta que el Instituto vaya o no, nada más puede seleccionar 10% de las facturas para hacer un muestreo, pero si están ahí, yo mismo puedo decir como proveedor: no, me están inventando los datos; se convierte inmediatamente el ciudadano o empresario aliado del Instituto electoral en este proceso de fiscalización. También haría falta repensar el asunto del secreto procesal con respecto a la relación entre diferentes entidades o institutos electorales, no sé cuántos lo están haciendo ahora, pero ahora ya no se aplica el secreto fiscal, fiduciario y bancario pero este secreto procesal entre entidades todavía existe, hasta dónde el Instituto Electoral de Michoacán puede compartir información con el IFE y coordinarse para hacer una investigación conjunta de fiscalización de un proceso electoral que haya sido doble, local y federal, hay obstáculos reales en la legislación que tendremos que superar.

Evidentemente los partidos políticos tienen que ser sujetos obligados de la Ley de Transparencia, entiendo que así es aquí en Michoacán, no sé hasta donde aplica en la realidad, a nivel federal es una vergüenza que no sea así, ni siquiera existe en la nueva Ley de Transparencia que esté de acuerdo con el artículo 6º Constitucional.



Compartir con ustedes que estos temas de la transparencia y la fiscalización, si ven está muy de moda y comentado, creo que si son bien entendidos y aplicados con este valor y compromiso institucional y del ciudadano sí son las claves del desarrollo político de la democracia en México, porque una democracia simulada, construida en un clima de impunidad no es una democracia que nos va a permitir atender las necesidades y es en la esfera electoral en donde se empieza a construir el buen gobierno y es ahí la misma equidad y la transparencia de las contiendas electorales que se construye nuestra democracia; por lo tanto, tenemos que ver la realidad con crudeza, entender lo específico y especial del espacio electoral y construir a partir de ahí una idea propia, específica del Derecho Electoral, que tiene como principios esta obligación de los ciudadanos y las instituciones de hacer todo lo posible para que no les gane la partida los políticos y los partidos políticos, por lo menos no permitir que se burlen de nosotros, ni de los ciudadanos, ni de las instituciones y tenemos que por lo mismo operar y siempre trabajar a los límites de nuestras facultades legales y empujar los temas de la transparencia y la fiscalización hasta sus últimas consecuencias para salvar y defender esa democracia que buscamos todos.

Gracias.

130

‘La transparencia y la fiscalización, si son bien entendidos y aplicados, son las claves del desarrollo político de la democracia en México, porque una democracia simulada, construida en un clima de impunidad no es una democracia.’



“La Ética en la Práctica del Juzgador”

Viernes 27 de noviembre

Ponente: Dr. Rodolfo Luis Vigo*

Ex Ministro de la Corte de Justicia de Santa Fe en Argentina

Moderador: Dr. Rodolfo Farías Rodríguez

Consejero electoral del Instituto Electoral de Michoacán

Muchas gracias por la presentación. Muy honrado con los organizadores que me brinden la oportunidad de acercar unas pequeñas y modestas reflexiones sobre esta problemática tan actual y amplia y particularmente desarrollada en México, una aproximación del campo de la ética. Yo acá propiamente no vengo como especialista de Derecho Electoral, si me invitaron por eso sin duda hubiera sido un grave error, mas bien arrimar unas reflexiones sobre la ética y sobre todo desde la experiencia de la ética del juez ampliándola mutatis mutandi de la ética de los funcionarios públicos, incluso me atreveré a hacer alguna consideración, con un cierto dejo de audacia, acerca de la idoneidad ética de los candidatos electorales, audacia que me permite precisamente ser un neófito en esta asignatura. Entrando en materia.

La ética sin duda goza de mala trenza entre, sobre todo los juristas, Facultad de Derecho, a mí me parece bastante rechazo, incluso parte de ese rechazo o ignorancia se puede explicar o intentar dar algunas explicaciones racionales. Primera explicación del porqué el rechazo o esa mirada distante que tenemos, sobre todos los juristas, sobre la ética; la primera razón es quizás el estado del derecho legal que se inventó en Francia como fruto de la revolución francesa y en esa matriz o, en ese paradigma, lo decía la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, estamos obligados solo a lo que nos manda la ley y por ende la ética, la moral, queda en el plano social, la ética social queda absorbida por el hecho, solo estamos obligados para con el otro en la medida que me lo diga la ley, incluso, esto se refuerza en nuestra Facultad de Derecho con esa explicación de resonancia Kantiana de que una cosa es el Derecho y otra cosa es la moral, porque el derecho es heterónomo, la moral es autónoma, el Derecho es coercible y la moral es incoercible y que además el derecho es justamente bilateral y la moral es unilateral, en conclusión,

131

* Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional del Litoral. Profesor invitado y conferencista en múltiples universidades e institutos de formación judicial de Europa y América. Miembro fundador y ex Presidente de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas. Ex juez de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Santa Fe. Experto en materia de ética Judicial.

Secretario Ejecutivo de la Comisión Ibero Americana de Ética Judicial. Es miembro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales en Córdoba. Presidente de la Asociación Argentina de Filosofía en Derecho. Docente de las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas de varias Instituciones Académicas.

Fue designado Experto por la Cumbre Judicial Ibero Americana en 2005 para redactar el código modelo de ética Judicial para Ibero América que fue aprobado en 2006. Profesor itinerante de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana Campus Bonaterra.

Obtuvo el Premio "Diploma al mérito" en 1998, de la Fundación Konex en la categoría "Jueces".

Es autor de una decena de libros de filosofía jurídica y de multitud de artículos, en especial en el área de las fuentes del derecho, la teoría de la interpretación jurídica, los derechos humanos y la ética del juez y del abogado.



132

nada puede decir la ética o la moral - aclaro, lo voy a utilizar como sinónimo, si bien estos términos hay una amplia discusión sobre todo a partir de Hegel, las distancias que hay entre la moral y la ética los vamos a utilizar como sinónimos, con esta advertencia que estricto sensu en la filosofía se debate sobre la diferencia, en fin, esto es de la filosofía moderna hasta ahí era simplemente una cuestión etimológica derivada del griego y otro el latín - retomo el tema, claro si esto es verdad, si la moral nada tiene que decirnos en relación a deudas para con el otro y sólo las deudas para con el otro significa el Derecho, indudablemente la moral queda reducida al ámbito de lo privado, de lo doméstico etc., y el campo de lo social es absorbido, por supuesto, por el Derecho. Esto es un error, responde a una determinada composición que tuvo un enclave allá en la Francia revolucionaria que en el mundo del common law nunca se pensó así, pero sin embargo aparece ahí esta original idea, la ética queda reducida por ende a lo doméstico e individual. La segunda razón de este rechazo es quizás por el papel que se le reconoció en el estado de derecho legal o los juristas ¿Qué significaba formar un jurista?, un jurista era obviamente aquél que estaba dispuesto y lo lograba por memorizar la ley, todos recordaremos una vez

mas a los jueces se nos pedía ser la boca pero la boca inanimada, Montesquieu agregaba que éramos seres inanimados, ni alma para repetir la ley, porque tenía en sí mismo este trabajo, esta especie de irrelevancia en términos de esfuerzos e irrelevancia en términos de resultados. La currícula de nuestra Facultad de Derecho se construye así, los códigos, los libros de los códigos, y a memorizar textos, por supuesto quien tiene más memoria será el mejor alumno, no el que tiene capacidad crítica, capacidad, de algún modo constructivo del Derecho, eso no se requiere a un jurista, eso no es tarea de los juristas, su tarea es memorizar y repetir la ley, por ende esta mirada correctora de la ley, valorativa de la ley, meta legal, meta jurídica, que obviamente nos proporciona la moral, la ética, los valores, como los queramos llamar, queda debilitada o simplemente marginada de nuestra Facultad de Derecho. Carlos Nino tiene justamente una mirada muy crítica con una serie de modelos epistemológicos acerca de lo que es el saber jurídico -aquí entra Kelsen, Ross etc.-, uno de los argumentos fundamentales de Nino al modelo epistemológico de nuestra Facultad de Derecho es haber clausurado la capacidad valorativa, no tenemos que preguntar el para qué de las leyes, simplemente cómo son las leyes, y claro, si no hay valores, no hay fines, obviamente aquí también, el costo lo pagará la ética, los valores, la moral o como los queremos llamar.

Una tercera razón en contra de la presencia y preocupación de la moral es eso que sin duda, fue muy extendido en Europa y también en buena medida hasta la Segunda Guerra Mundial, esta especie de escepticismo ético, en definitiva la moral, un buen ejemplo de esto lo fue Kelsen cuando nos decía que la justicia era un ideal irracional, nada podía decir la razón acerca de los juicios de justicia, incluso cuando

nos describía y nos proponía lo que hacía un juez, el juez elegía pero elegía de una manera irracional. ¿Es la interpretación un acto de conocimiento o de voluntad?, es de voluntad no de conocimiento, por ende, si obviamente la razón nada puede decirnos en el campo de la discusión moral, mejor obviamente confinarla al espacio de lo doméstico y no al espacio público, porque en definitiva si es cierto que la moral es irracional, por ende no hay ninguna posibilidad de diálogo racional y si no hay este diálogo racional es como un debate acerca de la elección de un plato de comida, no debatimos en términos racionales, simplemente vemos la carta y escogemos, tengo ganas de comer esto, pero claro si la moral es comer o no comer chile, sin duda le prestamos un franco favor a la moral en relación a la razón.

Una cuarta razón es que la moral siempre –bueno no siempre - se adscribió o se quedó conectada con el espacio de lo teológico, religioso, como que no era una cuestión de razón sino los que hablaban de la moral eran las iglesias. En definitiva, en este marco muy resumido, a lo que le agregaríamos simplemente: Rosseau y la ley, la confianza ciega a la voluntad general no se equivocaba, y por ende, lo que era el bien, lo que era la justicia lo definía la voluntad general y lo definía de una manera infalible, por supuesto si este es el marco, mejor guardar la moral a donde tiene que estar guardada, al terreno de lo individual, de lo irracional, y ocupémonos de aquello que se ocupa la vida social que es la ley infalible, bueno, esto es historia pasada porque el estado de derecho legal también lo es, porque sin duda nuestras sociedades están forjando un nuevo estado que comenzó con Nuremberg, como dice un autor, ahí hubo una apuesta fuerte, que los que nazcan nazis habían cumplido la ley - ninguna duda- pero habían violado el Derecho, habían violado lo meta legal, lo moral, los principios del derecho o los derechos humanos si lo queremos traducir en un lenguaje más accesible y extendido en nuestra sociedad; cumplido la ley y violado la moral y no una moral subjetiva, ni siquiera relativista, no era la moral de los triunfadores, mas allá de sospechas lo que se intentaba invocar era una moral universal, objetiva, y la consagración de esta definición entre ley-derecho – moral, conciencia ética universal- son los derechos humanos. Los derechos humanos que no los crea el tratado sino que los reconoce, como lo dice el texto, intactos, fueron ignorados, y por eso la fórmula del Tribunal de Nuremberg fue: *la injusticia extrema no es Derecho*, aunque lo diga el Constituyente, aunque lo digan Naciones Unidas, la injusticia extrema es un límite infranqueable, diría Luigi Ferrajoli, en lo no decidible por la mayoría y por supuesto ningún órgano del Estado constituyente ni constituido, es un límite moral, infranqueable, porque si se franquea hay dos consecuencias: eso será inválido jurídicamente en una perspectiva completa de lo jurídico y además quien lo hace, lo dice Alexi, asume un riesgo, tiene que empezar a dormir intranquilo, por ejemplo Guantánamo suscita intranquilidad, porque claro, ahí hay una posibilidad de hacer reproche jurídico, “efecto-riesgo” dice Alexi, quien hace Derecho contra la moral asume un riesgo - por ahí no les llega el Juez Garzón o cualquier otro- pero entonces mal negocio porque se asume un riesgo.

De algún modo en este marco del Estado de Derecho Constitucional hay que recuperarlo, porque si no, no se entiende el Estado de Derecho Constitucional a la ética, a la moral social. Voy a tratar justamente de dar argumentos a favor de esta

al 27 de noviembre de 2000 / Morelos



134

ética social, porque ustedes saben que hay una ética individual, doméstica, de esa que hacemos o no hacemos en el baño no le importa a nadie, pero lo que hacemos en el espacio público le importa y más aún si soy funcionario la ética se bifurca, se expande en tres ámbitos: primero, lo ético (lo que hago en el baño) no le importa a nadie; segundo, la ética pública no profesional, lo que yo hago en el espacio público como juez, por supuesto que le importa a la sociedad, si yo ando borracho, ebrio, por las plazas públicas de mi ciudad, obviamente que le importa, y si yo quisiera seguir estando borracho no hubiese aceptado ser juez y podré seguir estando borracho, pero cuando he aceptado ser juez ahí -teoría de los actos propios dirían los juristas en estricto sentido- yo he suscrito esta especie de limitación de mi privacidad, obvio, privacidad de funcionario público está limitada, pero voluntariamente limitada, no me la impusieron, no me dijeron que me iban a limitar, que me iban a prohibir ser jefe de la barra brava de vodka, de ir todos los días al casino, de estar ebrio, de salir por los lugares que quería salir, más, mi código de ética me exige austeridad republicana y claro, si a mi me gusta mucho la Ferrari no voy a poder ser juez, elija la Ferrari y no juez, pero si elijo ser juez, viene con los beneficios y las limitaciones también a mi privacidad.

Entonces, ética estrictamente doméstica; ética pública no profesional –porque borracho yo no estoy luciendo mi capacidad e idoneidad profesional-; después la ética estrictamente profesional, lo que hago en mi despacho -o lo que hacía en mi despacho después de 23 años de magistratura- o lo que hago en cuanto docente, como trato yo a los alumnos, como trato a los empleados administrativos, cuán honesto soy yo cuando hablo a los alumnos, le hablo igual a la chica bonita que a las otras, a los hijos de mis amigos y a los otros, empiezo a horario mis clases, etc. Entonces, es un tiempo de la ética, voy a dar algunos argumentos a favor, precisamente, de la ética pública, de los funcionarios públicos.

“Es tiempo de la ética. La ética pública la reclama la democracia, es tomarme en serio el mandato que acepto, es tomarse en serio al poderdante que es el pueblo”

En primer lugar la ética pública la reclama la democracia, obviamente, es tomarme en serio el mandato que acepto, no hay poder en un Estado de Derecho que no venga del pueblo, a mi me eligió el Congreso, pero el poderdante es la sociedad, no hay poder público sin la sociedad de por medio ya sea a través de la Universidad de Derecho que me dio el título, de los legisladores que se llevó el trámite que se tuvo que seguir para ser ministro; obviamente, entonces, si yo me tomo en serio el poderdante - el pueblo- no puedo quedarme con el Derecho porque el Derecho es un mínimo de la Ética, por supuesto no puedo robar, no puedo vender una sentencia, pero lo que el Derecho pide es el mínimo de la ética, pero hay un plus, la ética a secas, no la ética asumida por el Derecho.

Cuál es la ética, piensen ustedes que la mediocridad del funcionario público es compatible con el Derecho -estoy cansado, tengo un partido de futbol, no trabajo más, no leo más, estoy agotado, llevo cuatro horas ya está bien por hoy-; ¿Con qué conciencia ética leo yo el expediente?, eso no lo sabe nadie, solamente yo. ¿Qué cálculo de alternativa, cómo voto? Piensen ustedes que hoy obviamente frente a cualquier caso caben seguro más de una solución jurídica, sacada del Derecho, como lo refleja la mayoría y minoría de la Corte, esta u otra línea jurisprudencial; cómo elijo yo, si Alcapone sabe de Derecho peor. Entonces ¿Cómo leo yo el expediente, con qué nivel de conciencia ética, con qué responsabilidad? Viene un colaborador y me dice: “Doctor, acaba de salir una sentencia de la Corte Constitucional alemana buenísima sobre este caso que implicaría revisar nuestro precedente”, yo puedo hacerme cargo de esta inquietud, yo decirle: vamos a estudiarla; o decirle; repite el precedente, no me compliques la vida, ven hoy a la tarde, tengo ganas de pasear etc. Entonces está perfectamente ajustado a Derecho no genera ninguna responsabilidad jurídica, pero sí puede generar una responsabilidad ética, si duda mi conciencia ética, el Derecho es un mínimo de la ética y el Derecho es compatible con la mediocridad, el Derecho tolera, soporta la mediocridad.

¿Cuál es lo que me exige la ética? Es esforzarme por ser y parecer. La sociedad no me pide que yo duerma tranquilo, lo que se me pide es que la sociedad duerma tranquila teniéndome a mí de juez. No es que yo diga: si hay algún reproche vaya al juez penal o al fiscal. Ese no es el problema -es que estamos intranquilos teniendo a voz de juez, no te podemos agarrar en ninguna pero tenemos muchísimas sospechas, vamos te conocemos, los vecinos, el barrio, el colegio en donde van tus chicos, lo que voz conversas-, lo que ven, lo que ven no en el baño de tu casa, sino en la vida pública. Entonces este plus de la ética, es un tipo de ética, creo que lo peor quizá del Estado legal es habernos creído que el Derecho podía dar más de lo que puede dar. Fíjense más, cuando la ética llega al funcionario y convence, porque la ética es un discurso



racional, de razones, que buscan captar la razón del destinatario y convencerlo; si la ética llega y convence, sobra el Derecho, si la ética llega y convence es un discurso de la razón. La ética es exigida por la democracia, si nos tomamos en serio la democracia debemos ser y parecer, nos esforzaremos por generar confianza no solamente por los temores al fiscal en turno.

Segunda razón: Porque lo exige la Constitución, obvio, tomarnos en serio la democracia en primer lugar y tomarnos en serio la Constitución. En todas las constituciones del mundo habla de idoneidad, que vamos a conservar el cargo, en la Constitución mexicana, excelencia, que vamos a conservar nuestro cargo mientras dure nuestra buena -concepto central de la ética- buena conducta, etc., obviamente la ética, no explicita su pretensión de ética de los funcionarios públicos, no explicita, no le corresponde, pero pide el compromiso con la excelencia, la ética no pide imposibles, pide siempre lo máximo posible, la ética pide -ustedes se acuerdan más, decía Aristóteles: "Lo mejor puede ser enemigo de lo bueno" porque lo bueno siempre es lo que está a mi alcance-, no, lo mejor, lo bueno posible. Tomarnos en serio la Constitución supone asumir precisamente este mandato ético.

En tercer lugar, me parece que es tiempo de la ética, porque el mundo clama, hay muchos problemas que el Derecho no tiene ninguna posibilidad de solucionar, hay muchos problemas de la humanidad que el Derecho no tiene ninguna posibilidad de solucionar, por mencionar un solo tema: medio ambiente, lo que yo hago con la batería en medio del río es mi conciencia ética y no podemos detener con un policía en cada una de las canoas que anden por los ríos del mundo, lo que yo hago con la bolsa de nylon o cualquier otra cosa, etcétera, hay una serie de problemas. Es que hemos generado en el tiempo que corre un poder enorme en manos de algunas personas donde el Derecho no llega o llega tarde y mal, ese es un rasgo de nuestra civilización, por supuesto la conciencia ética de Bill Gates es mucho más importante que la conciencia ética de nuestros presidentes, si un día se le sale la cadena a Bill Gates eso es terrible para la humanidad, para nuestros hijos, le hemos generado un poder enorme.

Lo que quiero hablar en consecuencia, podría dar otras razones a favor de la ética y simplemente voy a mencionar una última, que va engarzar con la necesidad de la idoneidad ética que decíamos de los funcionarios políticos.

El último argumento, creo que es un hecho evidente, en Chile la deslegitimación de la autoridad política, todos padecemos una deslegitimación a priori, si somos ministros la sociedad nos mira con desconfianza - por algo ha de ser- y obviamente para recuperar la legitimación creo que el Derecho tampoco basta, tiene que haber un esfuerzo por esta conciencia ética, a favor de los códigos de ética, a favor de la pedagogía de la ética, que son los frenos, no las sanciones.

Entonces me pregunto a cerca de la posibilidad de plantearles idoneidades éticas. Pensemos, lo voy a decir al hilo de los jueces magistrados ¿Qué se le pedía tradicionalmente a alguien que quería ser juez? Que supiera la ley, con eso bastaba

y sobraba, y si además había escrito libros jurídicos, teníamos garantizado el mejor juez del mundo -lo que se llama idoneidad científica-, hoy obviamente esta idoneidad, no digo que es la menos importante, no lo es, pero lo digo desde mi experiencia judicial, yo repetiría con los clásicos que en primer lugar se requiere un hombre bueno, responsable, conciente - si sabe Derecho vendrá mejor, tampoco se le va la vida-; pero si es malo y si sabe Derecho peor. Por eso el tema que hoy se plantea cada vez con mayor vigor es si corresponde o no pedir idoneidad ética de los jueces. Enseguida aparecen las alertas, están invadiendo la privacidad, sí, mejor dicho no, no estamos invadiendo el espacio de la casa del funcionario, estamos queriendo saber qué es lo que hace este candidato en su vida pública no profesional, eso no se puede saber nunca, es muy fácil, todos los presentes, los que nos conocen tienen una percepción de nuestra identidad y calidad ética, todos los que nos conocen, por ejemplo, en mi persona, voy a plantear los ámbitos en donde uno circula: Yo llego a la Facultad de Derecho, obviamente ahí hay empleados administrativos, cómo los trato yo, al modo típico según dicen de un argentino prepotente, soberbio, mal educado, que pide todo de mal modo gritando creyendo ser el rey de la creación, etc., o por el contrario de un modo afable, bien dispuesto, respetuoso. Ahí aparece una primera exigencia y está en todos los códigos de ética, cortesía, afabilidad, etc. Segundo, entro a clases, ¿Con cuánta responsabilidad he preparado mi clase? o por el contrario llego a deshoras, me voy antes, hablo de cualquier estupidez, no preparo las clases, no estoy actualizado, en fin, de cuarta; ahí estoy reflejando irresponsabilidad. Tercero, llegan los





exámenes, seguramente aparecerá el rostro de la honestidad, ¿Con qué rigurosidad, con qué paciencia, con qué ecuanimidad juzgo a los alumnos? Sin duda podemos seguir planteando espacios de la vida social, obviamente los que me conocen en mi Facultad confían en mí o yo soy una persona que hoy apoyo a este grupo, mañana apoyo a otro, según vengán los vientos, y me dirán: a no, pero ese no es el juez, eso es su ámbito social; es que si hay una discordancia, puede ser más grave, puedo estar en un problema psicológico que se llama esquizofrenia, puede ser más grave todavía, ese hombre se viste de Madre Teresa y claro tiene poco de la Madre Teresa, según lo que vemos en el club, en la Facultad, en el espacio público, en la sala de juegos, en donde quieran ustedes poner el lugar.

138

Entonces digo, la necesidad de recuperar este espacio, que hablen los que nos conocen. Fíjense que en la Argentina - perdón por esta falta de humildad que confirmaría lo que se dice de los argentinos- hay un decreto que se puso en el orden nacional que los candidatos de la Corte son puestos a la lupa pública y los ciudadanos pueden hablar. Interesa que hablen los ciudadanos, claro, aquel que fue abogado hasta el día de ayer que vengán sus clientes para decirle que le dejó caducar un expediente, que se quedó con honorarios por sobre lo que le correspondía, que se quedó con la casa; que expongan de reflejo a la luz pública todo lo que han hecho, los clientes, cómo no lo van a conocer los clientes, también lo han padecido, que vengán también aquellos que tienen alguna cuenta para mostrar, aquel ex socio del estudio que venga a decir lo que tenga que decir, que vengán los que trabajaron con él,

los tenían de negros, los esclavizaban, todo esto nos interesa saber. Esta ética sin duda hay que plasmarla, porque puede ser discutible, los códigos de ética cumplen este papel de poner en texto lo que reclama la sociedad acerca de ese funcionario, ponerlo en texto, por eso los mejores códigos de ética son, no los que hace una Corte, lo que hace la sociedad con jueces, abogados, académicos, etcétera -me tocó participar en la elaboración del Código de Ética Judicial en Paraguay, fue muy interesante escuchar a la sociedad, por supuesto la sociedad por ahí se iba de exigencias irracionales, pues si uno le deja hablar a la sociedad van a pedir que los jueces no tengamos colesterol, pero de todas maneras, lo cierto es que nos pedían muchas cosas razonables y eso escribimos, y si no queremos escuchar a la sociedad qué jueces quieren tener, solo que nos den poder, y por supuesto que la sociedad tiene derecho a pedir-.

Códigos de ética. Los códigos de ética, obviamente, el problema de la ética es que utiliza mucho lenguaje jurídico, habla de código, de tribunal, de sanciones, de responsabilidad, pero a pesar de esto hay una especificidad ¿Cómo tiene que ser un Tribunal de Ética? Voy hablar de un tribunal de ética y de un proceso de responsabilidad ética y de las sanciones de ética, que no tienen nada que ver con las sanciones jurídicas, desgraciadamente aquí se confunden y se asimilan la responsabilidad ética y la responsabilidad disciplinaria, nada que ver.

¿Cómo es un Tribunal de Ética? Los miembros de un tribunal de ética que juzga la ética del otro, obviamente para estar habilitado, legitimado para hacerlo, no basta el decreto de designación, a un



juez le basta si le preguntan: ¿Usted de dónde salió? Diría: mira aquí tengo el decreto de designación. Ahí se acaba la discusión. Para juzgar de la ética la autoridad que legitima, la autoridad de un tribunal es la propia vida del que va a juzgar construida a lo largo de su vida, claro, sin duda que uno pudo haber llegado honesto a los 25 años, pero si llegó a los 75 es más mérito, eso indudable.

¿Cómo se configura un tribunal ético? Tienen que estar los sectores interesados en que el juez se comprometa con la excelencia, el juez o el funcionario ¿Quién tiene que estar al lado del juez?, jueces, profesores, abogados, sociedad civil, etc. ¿Cómo lo elegimos? Lo ideal es elegir por ejemplo de entre los jubilados, claro hay muchos tribunales de ética en el mundo, entonces yo voy a ser juzgado por ese tribunal de ética, yo me anoté en la nómina de jueces jubilados y entonces yo elijo a quien quiero que me juzgue, a quien le reconozco autoridad ética para juzgarme a mí, una autoridad ética ganada no por decreto de la autoridad, ganada en su propia vida, muchas veces una vida limitada al despacho poco pública, quién más, viene un profesor, entonces hay que ubicar a gente jubilada porque la jubilación refleja –eso es lo que quieren traducir- sugiere sin duda, experiencia de vida, autoridad ganada en largo tiempo y además la jubilación es un estado que nos pone distante -como yo estoy ahora- distante de los intereses y es probable que quien esté en el último codo final de la carrera, en los últimos cien metros, después de haber hecho semejante esfuerzo durante toda la carrera lo más probable es que no tire la toalla en el últimos cien metros, si no poco negocio, poca inteligencia. Ahí está el Tribunal de Ética, ahora ¿Cómo es el proceso de responsabilidad ética? Por supuesto que no tiene que ver con el proceso judicial, debido proceso si en cuanto hay la posibilidad de explicar, pero no hay plazo para ofrecer pruebas, plazo para producirla, alegatos, recursos, nada que ver, porque la autoridad del Tribunal de Ética se ejerce de una manera informal. ¿Cómo es una audiencia en un Tribunal de Ética?, ahí lo que importa es cara a cara el testimonio de quien esté imputado de una falta de ética; y ¿Cómo se lleva una audiencia de estos jueces, profesores, abogados jubilados de alta autoridad?, pásele, gusta un café, así con este tono informal, y realmente lo que interesa a la ética, aquí fíjense la diferencia entre el Derecho y la Ética, el Derecho está interesado sobre todo en lo que pasó, es una mirada siempre pretérita y el juez y el jurista están viendo si pasó o no pasó eso para que caiga el rigor de la ley, la ética está más



preocupada por lo que viene. Efectivamente el discurso ético, como ya dijimos, es buscar el compromiso con la excelencia, si ese juez ante el tribunal de ética dice: Mira aquí tienes una denuncia por acoso sexual, qué nos puedes decir, él asume; esto tiene una relevancia de mucha importancia ante el tribunal, si gana ante el tribunal esa especie de convicción del tribunal que aquí hay un arrepentimiento –palabra clave en la ética– arrepentimiento “metí la pata” “me equivoqué” pero a un juez no se le va a decir eso, más esa confesión no tienen relevancia, nadie se puede disculpar; pero aquí tiene relevancia asumir la falta con sinceridad y convencer al tribunal del compromiso.

140

Por eso el capítulo de las sanciones no es relevante, más la pedagogía de la ética es más que la sanción, los premios. ¿A quién constituimos el reconocimiento público como un modelo a seguir?, hay ámbitos de la sociedad que ha conservado me parece el ámbito por ejemplo militar, no a todos los militares les levantas estatuas, solamente a aquellos que han logrado un nivel de heroísmo, patriotismo, es lo que se busca en un militar; qué sería de la fuerza armada sin estos referentes, paradigmáticos, por eso mismo aquí necesitamos construir paradigmas, me tocó por supuesto por la generosidad de la Corte Suprema de México, hace dos o tres años, entregar el premio al mérito judicial mexicano, mejor dicho, el que fue candidato mexicano al premio iberoamericano de ética judicial ¿Quién era? Se lo entregué a la viuda, en un pleno de la Corte ¿Qué había pasado con ese juez? Que yo muchas veces constato que no lo conocen, ese juez llegó de una determinada ciudad del norte de México y había un expediente pesado, por supuesto que este juez podía adoptar dos caminos: uno, patearlo, los jueces sabemos patear los expedientes, corresponde averigüe si el martes se registra esta causa y si no vaya a Venus... pateamos, ganamos, más, bien; no, este juez hincó el diente, al toro, al expediente y obviamente qué pasó, lo mató el narcotráfico; indudablemente la viuda que me tocó hablar a mi yo pensaba decir cosas, me emocioné cuando tuve que entregarle el diploma, estaban los dos niños, la mamá, los hermanos, los amigos. Claro que esto merece ser reconocido, porque la sociedad, los medios se encargarán de detectar los que son malos, pero nosotros tenemos la obligación de mostrar a la sociedad que hay muchos buenos y muchos buenos con un compromiso a la excelencia pero para eso se debe discernir, por eso el Derecho aquí no funciona, lo que es muy importante es el aspecto premial. ¿Cómo son las sanciones éticas?, si quieren poner sanciones mejor pongan reproche privado y público, nada más.

Cuento y termino dos acciones del Tribunal de Ética del Paraguay, una de ellas a tres ministros de la Corte Suprema del Paraguay - ustedes saben que los ministros de una Corte Suprema tiene poder en todos lados-, claro ahí hay un tribunal con gente jubilada y hay un secretario de un tribunal con un coraje y un heroísmo increíble, un muchacho increíble, el Código lo protege de cierta estabilidad; se sancionó a tres ministros de la Corte ¿Qué habían hecho, habían cometido algún ilícito? No, habían asistido a la fiesta de un senador Colorado y se habían mostrado abrazados en una foto que salió en el Diario –ustedes dirán, qué poca cosa–, entonces estoy diciendo que no hay ningún ilícito, no lo citará ningún juez, no pasa nada; pero en términos éticos de la ciudadanía cómo se ve esa foto, abrazados, brindando –era cumpleaños

del Senador, obvio- pero ¿Cómo se ve esto? Le podemos pedir a estos Ministros de la Corte, por ejemplo, que si son amigos de antes, que le llame por teléfono que se priven, porque a la sociedad no le gusta eso y obviamente si no se entera que le habló por teléfono, esto no es hipocresía, debió de haber hecho lo que estaba al alcance hacer conciliándolo con el interés de la sociedad de que tiene jueces confiables.

El último caso de una jueza que publicó un libro y aparentemente ese libro estaba todo plagiado, incluso había plagiado un libro mío y por eso me hablan si quería yo iniciarle demanda civil y penal, no, está la denuncia radicada en el Tribunal de Ética. No sé cómo haya terminado la causa penal ni la civil, pero, claro, que el Tribunal de Ética le diga públicamente y un reproche público, que cometió un vergonzante plagio en donde aparecían páginas y páginas sin el entrecomillado, atribuyéndosela ella misma; eso ya puede importarle a la sociedad, cuando le caiga su expediente en esa causa, en ese juzgado.

De esto se trata, de algún modo, es un tiempo de la ética y la ética profesional, tiempo del cual nunca tendríamos que habernos ido pero a fuerza de estado de derecho legal a fuerza de insularismo jurídico, juridicismo, de haber creído que la ley iba a posibilitar el mejor orden social, creo que a estas alturas tenemos que superar esta ignorancia, ingenuidad o ficción, de todas maneras la ley es muy importante, se imaginarán que no voy a ser yo el encargado de despotricar en contra de la ley, pero digo no basta la ley, la ley es una condición necesaria pero no suficiente cada vez más menos suficiente; por eso es imprescindible.

Agradezco a los organizadores que brinden la posibilidad de que además de Derecho Electoral aparezca esta consideración “audaz” que me permite la ignorancia del Derecho Electoral.

Gracias.



Presentación del libro "IUS Informativismo en España y México"

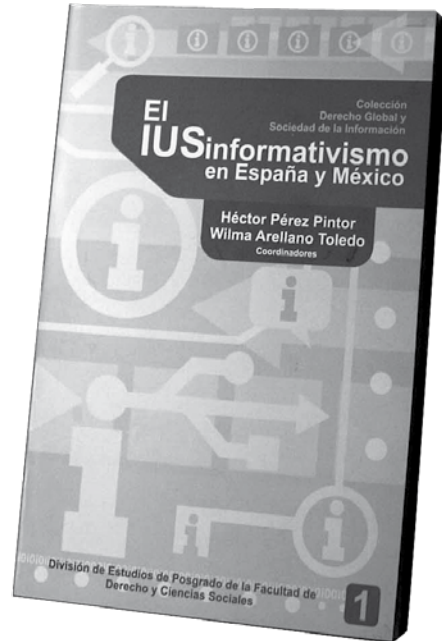
Martes 24 de noviembre

Coordinadores:

Dr. Héctor Pérez Pintor

Dra. Wilma Arellano Toledo

Se presentó este libro en el marco del Simposio "Transparencia y Rendición de Cuentas: Puntos claves para el desarrollo democrático. Fiscalización a partidos políticos: Tema en el debate actual."



142

Presentación del nuevo diseño y contenido de la página web del Instituto Electoral de Michoacán

Miércoles 25 de noviembre

En el marco del Simposio "Transparencia y Rendición de Cuentas: Puntos claves para el desarrollo democrático. Fiscalización a partidos políticos: Tema en el debate actual", se dió a conocer el nuevo contenido de nuestra página web www.iem.org.mx. Te invitamos a visitarla.



expresiones

Es una producción editorial del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) a través de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Los contenidos de los artículos en "expresiones" pretenden brindarle al lector una visión plural de la cultura política, pero no representan necesariamente el sentido de su línea editorial. Son responsabilidad exclusiva de los autores.

consejeros electorales integrantes de la comisión

Lic. Luis Sigfrido Gómez Campos / PRESIDENTE
Dr. Rodolfo Farías Rodríguez
Lic. Ma. de Lourdes Becerra Pérez
Lic. Ana María Vargas Vélez / SECRETARIA TÉCNICA

colaboradores

Lic. Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar / Revisión y Formación
Lic. José Garibay Mares Espinoza / Revisión y Formación

diseño gráfico

L.D.G. Laura Eugenia García Espinosa

fotografía

M.C. Víctor Armando López Landeros
Jefe de la Unidad de Acceso a la Información Pública y Comunicación Institucional
del Instituto Electoral de Michoacán

impresión

Impresora GOSPA, S.A. de C.V.
Jesús Romero Flores No. 1063 Col. Oviedo Mota C.P. 58000
Morelia, Mich.
Tel./Fax: 299 35 11 / 299 36 31 / 299 35 56

comentarios, consultas y colaboraciones

Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica
e-mail: capacitacion@iem.org.mx
Bruselas 118 / Fraccionamiento Villa Universidad / C.P. 58060
Morelia, Michoacán / Tel. 01 (443) 322 14 00

Impreso en Morelia, Michoacán, diciembre de 2009
500 ejemplares.



Bruselas No. 118
Col. Villa Universidad
C.P. 58060, Morelia, Mich.
Tel. 01 (443) 322 14 00



contigo fortalecemos la
cultura democrática de nuestro estado

www.iem.org.mx