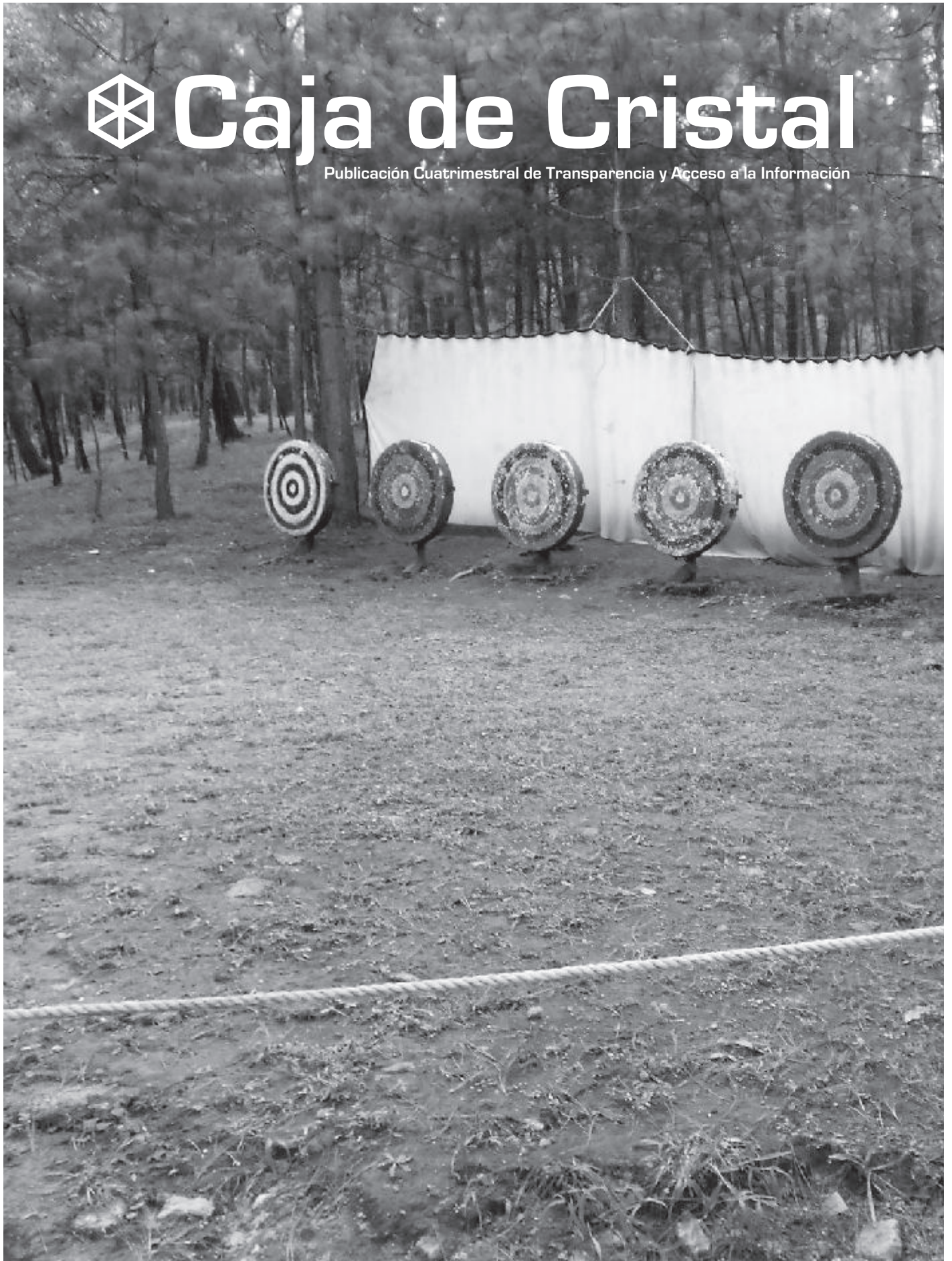




# Caja de Cristal

Publicación Cuatrimestral de Transparencia y Acceso a la Información



## Contenido

**Retos y alcances de la transparencia electoral, eje rector del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)**

*Agustín Millán Gómez*

5

**Y a todo esto, ¿qué tendría que ver la transparencia con las elecciones?**

*Jorge Alberto Alatorre Flores*

13

**Complicaciones prácticas de las reformas electoral y de transparencia para el acceso a la información pública**

*Pedro Vicente Viveros Reyes*

23

**Transparencia y Elecciones: una relación compleja**

*Roberto Arias de la Mora*

30

**Fiscalización y transparencia en los partidos políticos: herramientas para la consolidación democrática**

*Mario Alberto Ramos González*

37

**Conflicto entre el derecho a la Información pública y los derechos político-electorales en Jalisco 2011, el caso Stettner**

*Gilberto Tinajero Díaz  
y Gilberto Mendoza Cisneros*

47

**Antecedentes y retos de la transparencia electoral, fiscalización y datos abiertos**

*Diego Alberto Hernández Vázquez*

55

### **Caja de Cristal**

Publicación cuatrimestral

Número 2 / Año 1

ISSN en trámite

1,500 ejemplares

Reserva de derechos de uso exclusivo del título:

04-2015-021317332800-102

Agradecemos al

**Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco**

su invaluable aportación para la realización de este número.

**Mtro. Guillermo Amado Alcaraz Cross**  
Consejero Presidente

**Mtro. Luis Rafael Montes de Oca**  
Secretario Ejecutivo

**Mtra. Ma. Virginia Gutiérrez Villalvazo**  
Consejera Electoral

**Mtra. Sayani Mozka Estrada**  
Consejera Electoral

**Mtro. Mario Alberto Ramos González**  
Consejero Electoral

**Mtra. Griselda Beatriz Rangel Juárez**  
Consejera Electoral

**Dr. José Reynoso Núñez**  
Consejero Electoral

**Lic. Erika Cecilia Ruvalcaba Corral**  
Consejera Electoral

**Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco**

Florencia 2370

Col. Italia Providencia

Guadalajara, Jalisco, México

Tel. (33) 3641 4507 y 09

# Transparencia y elecciones

La democracia y la transparencia, son temas constantemente criticados por la sociedad, debido a la opacidad que algunos entes públicos practican; sin embargo, la transparencia electoral es un desarrollo llamado a incrementar la calidad democrática, porque aumenta la exigencia de la gestión pública y porque disuelve la vieja práctica del secreto de Estado.

Cuando hablamos de transparencia, nos referimos a un instrumento cuyo propósito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las “reglas del juego” (Aguilar, J. 2008. p. 8), es una herramienta para dotar de mayor confianza y legitimidad al sistema electoral; los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen, se trata de una “condición necesaria de las democracias, de manera tal que una institución que se jacte de ser democrática, está necesariamente obligada a ser transparente” (Gómez, A. 2008. p. 148).

En la actualidad no puede concebirse la definición de democracia sin la incorporación de una noción de transparencia electoral, misma que “radica en la capacidad institucional, normativa, cultural, mediática y social de tener un árbitro cuyas decisiones son aceptadas; es asociable con elecciones equitativas en las cuales se respeta la voluntad del sufragio y se construyen las condiciones para la aceptación del ejercicio de la autoridad” (InfoDF. 2008. p. 13).

Este número de Caja de Cristal en coedición con Folios, está dedicado a reflexionar en torno a la relación entre transparencia y elecciones. Este año que en se celebrarán comicios en nuestra entidad, es el contexto ideal para preguntarnos: ¿Cómo lograr procesos e instituciones electorales más transparentes? ¿Cómo la transparencia y la fiscalización son útiles para recuperar la confianza ciudadana en los partidos políticos y candidatos?

Los articulistas invitados para este número comparten la idea de Guerrero (2008), de que lo sustantivo a todo concepto de transparencia en materia comicial es la legitimidad de los resultados. En la medida en que tengamos procesos electorales cuya información pueda ser consultada, y sea completa, oportuna, y veraz, tendremos ciudadanos informados que estarán en condiciones de vigilar el desempeño de las instituciones públicas, y que podrán tomar mejores decisiones.

Como dijimos, la transparencia electoral es un desarrollo llamado a incrementar la calidad democrática de nuestro país. Con esta idea en mente, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y el Instituto de Transparencia trabajan para que en los comicios electorales que se llevarán a cabo el próximo 7 de junio del 2015, el ciudadano sea el actor principal.

**Miguel Ángel Hernández Velázquez**

*Secretario Ejecutivo del ITEI*

Aguilar, J. (2008) Transparencia y democracia: claves para un concierto. México: IFAI.

Gómez, A. (2008). La transparencia en el ámbito de la Procuración de Justicia Penal. En: Transparencia electoral e historia. México: InfoDF.

Guerrero, S. (2008). Las verdades y las lealtades Transparencia electoral como proceso de construcción de la legitimidad. En: Transparencia electoral e historia. México: InfoDF.

## Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco

**Cynthia Patricia Cantero Pacheco**  
Presidenta del Consejo

**Francisco Javier González Vallejo**  
Consejero Ciudadano

**Pedro Vicente Viveros Reyes**  
Consejero Ciudadano

**Miguel Ángel Hernández Velázquez**  
Secretario Ejecutivo

**Andrea Zarzosa Codocedo**  
Coordinadora General de Planeación y Proyectos Estratégicos

**César Medina Arellano**  
Coordinador General de Control de Archivos y Sustanciación de Procesos

**Rocío Hernández Guerrero**  
Directora Jurídica

**Tanya Damara Ascencio Díaz**  
Directora de Vinculación y Difusión

**Ernesto Gaspar Cabrera**  
Director de Administración

**Juan Carlos Campos Herrera**  
Director del Centro Educativo y de Capacitación

**Alfonso Hernández Godínez**  
Director de Investigación y Evaluación

**Miguel Ángel Vázquez Placencia**  
Director de Protección de Datos Personales

## Revista Caja de Cristal

**Pedro Vicente Viveros Reyes**  
Director

**Rodrigo Alberto Reyes**  
Editor en Jefe

**Arturo Pérez Díaz**  
Secretaría Técnica

**Francisco García Gallegos**  
Coordinación de Imagen y Diseño

**Ernesto Rodríguez Galindo**  
Fotografía de portada

## Consejo Editorial

**Augusto Chacón Benavides**  
**Jesús Gómez Fregoso**  
**Gabriel Torres Espinoza**  
**Luis Miguel González**  
**Ricardo Duarte Méndez**

*Porque la  
lectura  
no tiene fronteras*

Avanzamos para estar  
más cerca de ti

Ahora puedes acceder  
a todo el contenido de *Folios*  
desde el nuevo **sitio web**.

Temas sociales, derechos humanos,  
política, arte y literatura.

Además encontrarás contenido exclusivo  
para la web y nuestra **biblioteca podcast**.

Visítanos en [www.  
revistafolios  
.mx](http://www.revistafolios.mx)



# Retos y alcances de la transparencia electoral, eje rector del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

**Agustín Millán Gómez**

*Coordinador de Información,*

*Documentación y Transparencia del Tribunal*

*Electoral del Poder Judicial de la Federación*

## Introducción

El proceso de democratización en México sigue avanzando, a pesar de los múltiples obstáculos que debe enfrentar el país. En ese sentido, la transparencia, gracias a su implementación, se volvió paulinamente una de las herramientas más relevantes para la modernización y la construcción del bienestar nacional. El siguiente artículo se propone abordar este tema, desde la perspectiva de la justicia electoral y después de las últimas reformas en la materia, tratando de definir: el contexto, la importancia de la transparencia para la sociedad, el impacto de la reforma sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sus alcances y los aportes de éste mismo en dicha materia.

## I. Contexto

*“Artículo 4°.- Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.” Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814 (Arriaga, A. González, M. Remolina, F. 2014).*

Desde un principio, el concepto de transparencia se vincula con el de democracia, como régimen político, en el cual los ciudadanos “unidos en sociedad”, son los verdaderos poseedores de la soberanía, libres de establecer el gobierno que más les convenga, de manera colectiva, ya que los principios constitucionales de libertad de expresión y de publicidad máxima<sup>1</sup> de la información, constituyen la base del debate público que se desarrolla en el *ágora*. En efecto, la democracia se sustenta en el debate y entonces en la información accesible, así como en el poder garante de esta libertad: la justicia.

Es indiscutible la relación intrínseca entre información, democracia y justicia, desde el origen de la democracia en Atenas, hasta su establecimiento formal en el siglo XVIII, a través de las constituciones liberales de Suecia, Estados Unidos y Francia, en que se inspiraron los primeros constituyentes mexicanos. Pensemos en el mito de Giges que narra Platón en el segundo libro de la *República*; este personaje tiene la facultad de ser invisible gracias a un anillo mágico, o sea, tiene acceso a cualquier información y, gracias a ello, se vuelve capaz de hacer todo lo que quiera, en detrimento de los demás.

En este mito, Platón nos cuenta la historia de una sociedad sin transparencia, como la que conocimos en México antes de las reformas de 1977, año en que inició el proceso de democratización, que derivaría en 1996 en la creación del TEPJF, garante del voto de la ciudadanía, así como en la emisión en 2002, de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. La lección de este mito es que el Estado de derecho descansa en la justicia, y que lo propio de dicho valor -y por consecuencia de la democracia-, consiste en que los gobernantes y sus acciones estén visibles por toda la ciudadanía, para permitir el debate y el voto, expresión de la voluntad popular, evitando así que en la sociedad rija el individualismo sin moral o ética, y se propicie la construcción del bienestar general.

Dicho lo anterior, la transparencia no puede ser ilimitada; no es un derecho absoluto. Se deben proteger o reservar ciertos datos, sea para el interés del Estado, o bien, para efectos económicos o privados; lo anterior en virtud de que, fuera del ámbito público se debe reconocer la existencia de un espacio privado inalienable, así como de un ámbito de seguridad económica y de defensa nacional, destinados a proteger secretos vitales para uno y otro.

Por lo tanto, el debate actual gira en torno de la cuestión de los límites de la transparencia (ya que hoy en día la mayoría coincide sobre la importancia de la misma); de ello se desprende la trascendencia de que las instituciones públicas establezcan criterios claros que les permitan resolver este punto, en su carácter de actores principales del tema.

Así, en un sistema de democracia directa, la transparencia se vive como una evidencia cuando cada ciudadano tiene acceso directo a la información pública, y ejerce su poder de control, al participar de la toma de decisiones sin intermediarios. Al contrario, en un sistema democrático indirecto, en el cual unos servidores públicos representan a la ciudadanía, la transparencia constituye el motor esencial del régimen, al imponer la difusión de la información pública<sup>2</sup> y la rendición de cuentas, que permitan la participación informada de la ciudadanía en la vida pública del país, lo que a su vez influye sobre

---

<sup>1</sup> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho a la información adquiere un carácter constitucional a partir de 1977.

<sup>2</sup> Artículo 6 Apartado A, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el funcionamiento de la sociedad en general, al crear un círculo virtuoso, en el cual instituciones públicas y ciudadanía dialogan de manera proactiva, en beneficio del país. Esto es lo que se propone alcanzar en México, donde la Constitución consagra el mencionado derecho con la siguiente fórmula:

*Artículo 6. A. I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública (...)*

Sin embargo, lo anterior implica varias condiciones por parte de las instituciones: una actuación ética de los servidores públicos, una información honesta, objetiva, completa y comprensible, así como una difusión de datos que tome en cuenta las nuevas tecnologías; y por parte de la ciudadanía: preparación en la cultura cívica, confianza en el Estado de derecho, en las instituciones públicas y sus representantes, así como la permanente vigilancia de su actuación y el reclamo de respeto por los derechos de los ciudadanos.

En ese sentido, solucionar los problemas de pobreza y de acceso a la educación, constituye al mismo tiempo un objetivo de la labor pública y un requisito de su eficacia, ya que a partir de la reforma constitucional de 2011, que establece la supremacía de los derechos humanos, se inició un proceso de reapropiación del poder, o “empoderamiento” por parte de la ciudadanía. Lo anterior es así gracias a la defensa y a la maximización de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a través de profundas modificaciones a nuestro sistema de justicia, como es el caso del control difuso de constitucionalidad<sup>3</sup> y de convencionalidad<sup>4</sup>, que deriva en una apertura al ámbito internacional que supone el uso de las nuevas tecnologías, las cuales permiten la interacción expedita entre un gran número de personas.

En efecto, más allá de las consideraciones enunciadas, la transparencia nos obliga a reflexionar sobre el intrínseco vínculo que existe entre información, acceso y protección de los datos, y las nuevas tecnologías de la comunicación, gracias a las cuales el ciudadano se vuelve actor directo en la democracia, ya que por medio de los datos abiertos, la sociedad se convierte en “*meta-transparente*”, es decir hace posible la implicación directa del ciudadano en la vida política y en la elaboración de la información pública. Pensemos, por ejemplo, en el partido italiano Cinco Estrellas en Italia, que ha experimentado la participación ciudadana a través de Internet.

Hasta aquí, hemos visto el contexto general del tema de la transparencia, ahora reflexionemos sobre la transparencia en el ámbito electoral.

## **II. Qué es y por qué es importante la transparencia electoral para la sociedad**

*“Es de sobra estudiado que el derecho de acceso a la información incide de manera directa en el ejercicio de otros derechos y en la eficacia progresiva de la cosa pública” (Nava, S. 2014, p. 46).*

En un régimen democrático, el ser humano no es sólo actor económico, miembro de una familia, comunidad cultural, partidista o religiosa, habitante de un pueblo, de un municipio o de un estado federal; es el conjunto de todos estos diversos

---

<sup>3</sup> Ver el papel relevante de la constitucionalización de este derecho, en “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, Carbonell, M., así como el Acuerdo y la Sentencia N° 1306, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), artículo 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 13.

elementos, que constituyen su identidad, a veces opuestos y contradictorios, y que trascienden a la ciudadanía, hecha de deberes y derechos fundamentales en la arena pública.

En este sentido, si aceptamos que el régimen de libertades es el único sistema que permite el pleno desarrollo de la persona, entonces es una obligación fomentar su buen funcionamiento, el cual descansa en tres elementos imprescindibles: la capacitación de los ciudadanos para que cumplan con sus deberes y que ejerzan sus derechos, el acceso a la información que les permita participar en la vida pública y la celebración de elecciones honestas y confiables. Donde no hay transparencia electoral, la democracia irremediablemente fracasa; de ahí el papel esencial que cumple el TEPJF, quien entre sus facultades, tiene la de ser garante de la transparencia de las instituciones electorales, en su calidad de institución independiente, profesional, ética y republicana.

A su vez, dicho órgano jurisdiccional se somete de la misma manera al escrutinio de sus mandantes: los ciudadanos. Si cada una de las distintas ramas del poder público en un sistema democrático debe tener un contrapeso, esta exigencia es aún mayor para las instituciones que arbitran la vida democrática. En efecto, se debe promover una cultura de control recíproco, sin que sea considerada como un medio de castigo, sino de mejoramiento individual y colectivo, en beneficio de la sociedad.

Donde no hay transparencia, no hay confianza y, por consiguiente no hay participación ciudadana, ni democracia. Si se quiere realmente fortalecer este régimen, es urgente la necesidad de hacer crecer la confianza ciudadana, con mayor razón, desde el momento en que México ocupa el lugar 103 de 174 en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2014 (Transparencia Internacional).<sup>5</sup>

Al respecto, la propuesta del TEPJF para combatir los altos niveles de percepción de corrupción, se puede resumir en tres puntos: el acceso fácil y expedito a los datos relacionados con la materia electoral, a la par de la promoción de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la ética, conforme al principio de máxima publicidad;

en segundo lugar: la capacitación de todos los sectores de la población en cuanto a la defensa de sus derechos, y, por último, el acercamiento a la ciudadanía, como casa garante de la democracia.

La actuación del TEPJF se inscribe en el marco de un movimiento constante de reformas en materia de transparencia, que tienen gran impacto sobre el funcionamiento institucional mexicano. Cabe ahora analizar dicho fenómeno.

### **III. Reformas constitucionales en transparencia y su impacto en los organismos electorales**

Las diferentes reformas conllevaron a la elaboración de tres tipos de leyes, tanto en el ámbito federal, como en el local: una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; una Ley General de Protección de Datos Personales y una Ley General de Archivos, las cuales constituyen los tres ejes esenciales de la transparencia: el primero consiste en el derecho relativo a la información pública y su acceso; el segundo, en sus límites en términos de protección de la vida privada, y el tercero, en la conservación de esta información, en el contexto de los retos tecnológicos actuales. Con dicha normatividad, se aclararon (y aclararán) las responsabilidades de los funcionarios públicos y de los entes responsables del control de su actuación, respecto a la cultura de la transparencia.

Sin embargo, el TEPJF no ha sido pasivo en el tema. Sin esperar la promulgación de las diferentes leyes de transparencia de 2002, 2007 y 2014, ha actuado de manera vanguardista, para cumplir su papel jurisdiccional de garante del acceso a la información electoral, como principio constitucional, en beneficio de los ciudadanos, de los militantes de partidos políticos, y de los candidatos a puestos de consejero o consejera de los institutos electorales, entre otros. Muestra de ello, son lo más de ocho mil asuntos en materia de transparencia que resolvió a lo largo de los ocho últimos años, así como su decisión de reconocer el derecho de los ciudadanos de pedir y obtener información de cualquier partido político, sin necesidad de ser afiliado.

---

<sup>5</sup> Este índice lo realiza la organización Transparencia Internacional desde hace veinte años.



En ese contexto, la última reforma que hace de los partidos políticos sujetos obligados, genera una incertidumbre en cuanto a la competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y del TEPJF, en la materia; cuestión que debe ser prevista por la nueva Ley General en tramitación. En efecto, el monopolio del IFAI (como órgano constitucionalmente autónomo), en cuanto a la garantía del acceso a la información, vulnera la facultad del TEPJF respecto a la tutela de los derechos políticos electorales del ciudadano, cuando la información correspondiente tiene un impacto directo sobre el proceso electoral. Además, al contrario del TEPJF, el IFAI no actúa como última instancia, ya que sus resoluciones se pueden impugnar ante la Suprema Corte por el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, lo que afecta la autonomía del propio Instituto.

#### **IV. Alcances de la transparencia electoral**

Por consecuencia de lo que dijimos en los apartados anteriores, el alcance de la transparencia electoral debe ser lo más amplio posible, a excepción de la protección de datos personales, por definición no públicos.

En ese sentido, el TEPJF emitió la Tesis XVII/2014 que sostiene lo siguiente:

*“en el ejercicio de la función electoral las autoridades tienen el deber de no difundir información de carácter personal sin el consentimiento de su titular, salvo en aquellos casos en que se justifique con base en los principios rectores de la materia electoral”.*

Asimismo, están fuera del alcance de la transparencia los datos reservados, cuya difusión generaría un perjuicio. Sin embargo, es obligación legal dar a conocer cuál es la información reservada, mediante índices con debida justificación, fundamentos jurídicos, así como “prueba de daño”. Los índices del TEPJF pueden ser consultados libremente en el portal *web* oficial.<sup>6</sup>

En cuanto al alcance de la información electoral, se necesita subrayar el reto tecnológico que proviene de sistematizar esta información, en repositorios materiales o digitales, para permitir el acceso a dicha información a largo plazo. Además, hay que tomar en cuenta que el canal de difusión de la información influye sobre su forma, y por lo tanto sobre su contenido y la manera de leerla, así como sobre su conservación. Dicho esto, se debe también tener cuidado de no someter el acceso a la información, y en consecuencia gran parte de la transparencia, a intereses privados o empresas multinacionales, poseedoras de las tecnologías referidas, “en la nube”.

Para concluir este artículo, proponemos un resumen de las numerosas acciones del TEPJF en la materia.

---

<sup>6</sup> Dirección electrónica: <http://portales.te.gob.mx/ptransparencia/node/404>.

## V. Aportaciones del TEPJF

Sin hacer una lista exhaustiva de la totalidad del compromiso y de las acciones cumplidas por el TEPJF a favor de la transparencia, podemos clasificar sus aportaciones en tres categorías:

### 1. La defensa jurisdiccional del acceso a la información:

- a. Para los miembros de los partidos políticos.
- b. Para los ciudadanos, a través del principio de la autonomía de la información.

### 2. Una actuación transparente, a través de:

- a. La celebración pública de sus sesiones.
- b. La publicación oportuna de las sentencias, en su portal.
- c. La celebración pública de las sesiones de su Comité de Adquisiciones.
- d. La publicación de las contrataciones celebradas.
- e. El informe laboral anual de sus Salas.
- f. La publicación de la agenda de los magistrados.
- g. La elaboración de un Código Modelo de la Ética Electoral.
- h. La creación de un micrositio de transparencia para la evaluación de las elecciones.

### 3. La difusión de la información y de la cultura electoral, a través de:

- a. Sus publicaciones en materia electoral: una producción de las más importantes en el mundo.

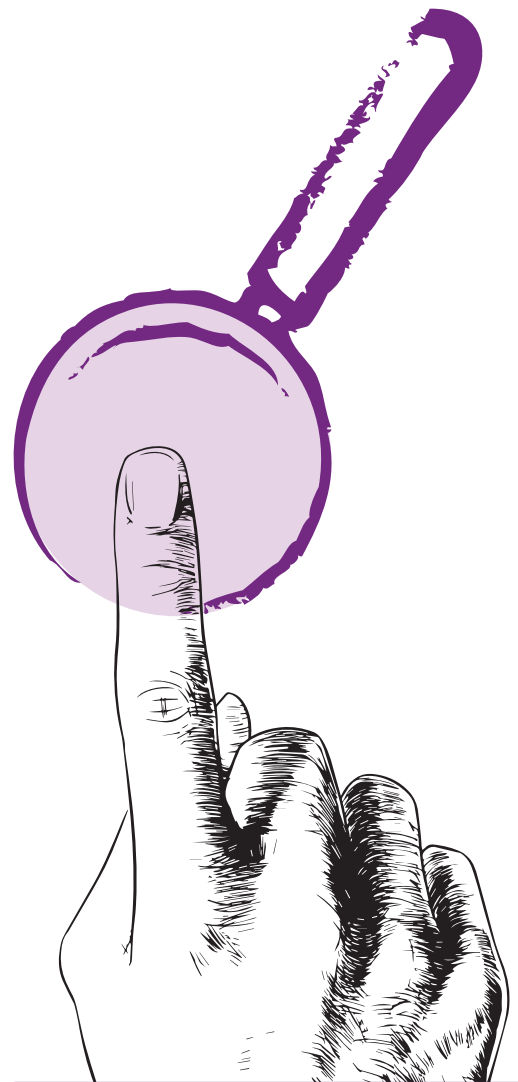
- b. Su participación en diferentes ferias de libro y el obsequio de sus libros.
- c. Las traducciones en idioma indígena de varias sentencias.
- d. La organización anual del Seminario Internacional de la Transparencia.
- e. La creación de la “Plataforma electoral”: un conjunto de programas radio y televisión para adultos y jóvenes, de libre acceso en su portal institucional.
- f. El desarrollo de sistemas de cómputo como el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, SISGA.
- g. La traducción al francés y al inglés de su portal.
- h. La creación de un Repositorio de la Información Institucional, RIMEL.
- i. La elaboración de reglas de redacción de las sentencias.
- j. La firma de convenios con instituciones, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y los institutos de transparencia de las entidades federativas.
- k. La capacitación de los funcionarios públicos, de los estudiantes y de los ciudadanos en general.

## Conclusión

Hoy en día, no se cuestionan más los beneficios de la transparencia para la sociedad, sino sus modalidades de aplicación y sus alcances, mismos que deben definir la nueva Ley General de Transparencia, en tramitación.

En efecto, el Estado de derecho no se resume sólo a su normatividad, pero incluye también su implementación, tutela y respeto. Por lo tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consciente de su responsabilidad frente al país y a la ciudadanía, asume la necesidad de actuar como una *caja de cristal* y difundir la información, a fin de vencer la falta de confianza de los ciudadanos, en la vida política del país y en sus representantes.

Su mandamiento constitucional es fundamental para la paz pública y la consolidación de la vida democrática del país, en el cual la democracia, la justicia, la transparencia y los derechos humanos constituyen diferentes caras de un mismo dado. El reto que se debe lograr es grande, pero todos sus esfuerzos cotidianos se concentran en ello.

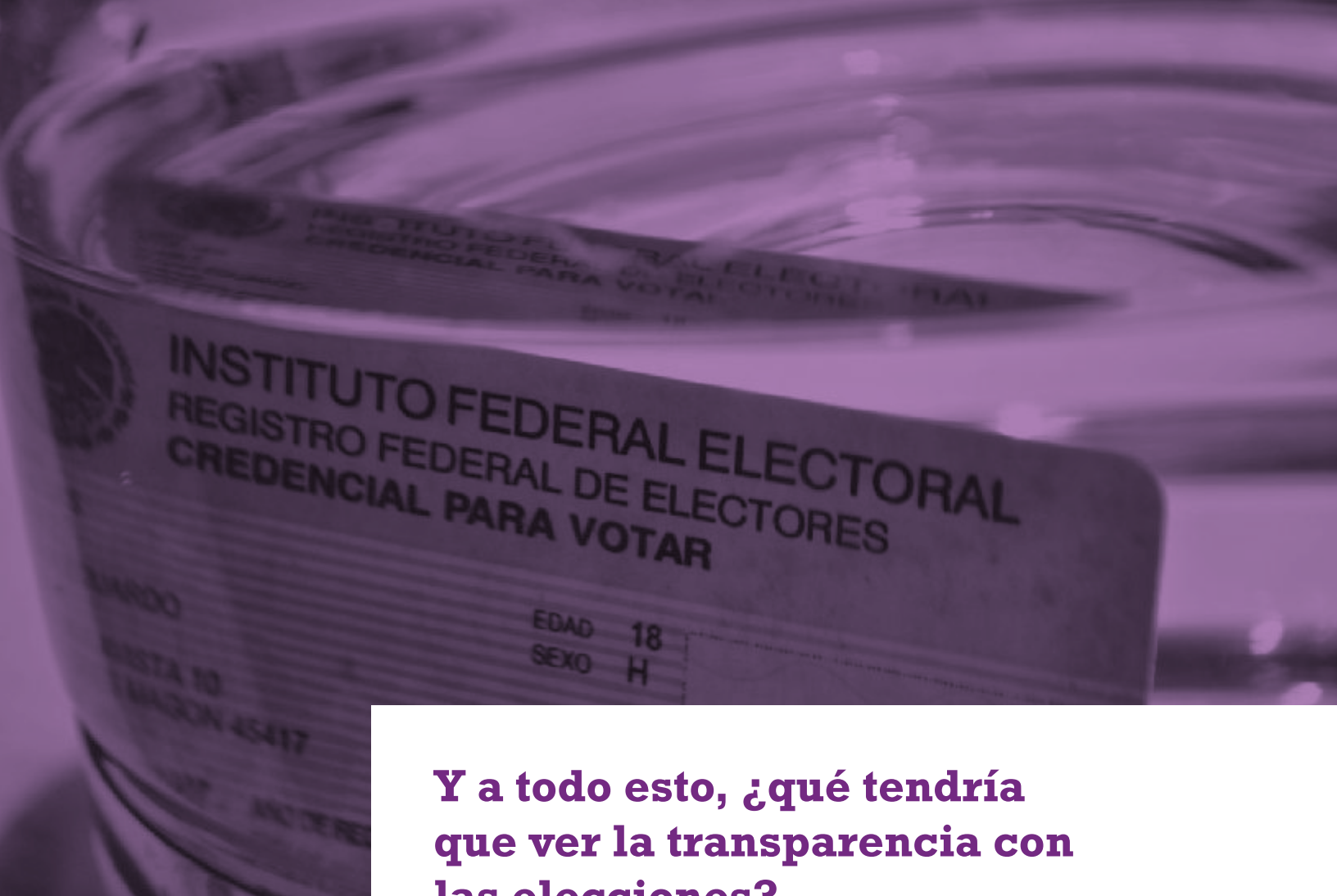


**Agustín  
Millán Gómez**

Economista por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y maestrante en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Especialista en administración pública, derecho a la información, protección de datos personales, así como en temas sobre democracia, participación ciudadana y políticas públicas.

## Referencias

- Ackermann, J.M. (2006). Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Arriaga, A. González, M. Remolina, F. (2014). La Constitución de Apatzingán: Estudio Jurídico Histórico. México: TEPJF.
- Cordera, R. Guillén, T. Merino, M. et al (2013). Diez años de Transparencia en México. México: IFAI.
- Cruz Parceró, L.M. (2012). Laberinto de la representación. México: TEPJF.
- Greene, K.F. (2013). La compra del voto: México, democracia y sociedad. México: TEPJF.
- López-Ayllón, S. (2006). Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario. México: IFAI.
- Luna Pla, I. (2012). Transparencia política, acceso a la información y consolidación democrática, el papel del TEPJF. México: TEPJF.
- Mayer-Schonberger, V. Cukier, K. (2013). Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think. Londres: John Murray.
- Nava, S. (2006). El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización. México: UNAM.
- Pasquale, F. (2015). The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information. US: Harvard University Press.
- Penagos Lopez, P.E. (2013). La justicia electoral, en la consolidación democrática de México. México: TEPJF.
- Reynoso, V. (2012). Representación legislativa y rendición de cuentas. México: TEPJF.
- Ruppert, E. (2014). Big Data & Society. Londres: Founding Editor.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). Seminario Internacional de Transparencia Judicial. Perspectiva y Desafíos de la Reforma Constitucional. Versión estenográfica México.
- Sorj, B. (2012). Democracia y medios de comunicación. Más allá del Estado y el mercado. Buenos Aires: Catálogos.



## Y a todo esto, ¿qué tendría que ver la transparencia con las elecciones?

**Jorge Alberto Alatorre Flores**

*Director de Participación Ciudadana en  
el Instituto Electoral y de Participación  
Ciudadana de Jalisco*

Desde hace décadas, o quizá incluso generaciones, la desconfianza en la política se encuentra cómodamente instalada como uno de los lugares comunes más recurrentes. Ciudadanos de diversos países dan por sentado que el carácter arcano de la cosa pública esconde secretos inconfesables de la clase política. El problema no sólo radica en la desconfianza crónica sino en que no en pocas ocasiones, efectivamente, han existido una variedad de hechos, decisiones, presupuestos o conductas que diversos intereses políticos hubieran preferido mantener ocultos. Esta realidad ha conducido a una malsana alienación entre gobierno y ciudadanos, con efectos perjudiciales para ambos y para la calidad de la democracia. Un gobierno con déficit de credibilidad encuentra problemas para motivar la participación de la ciudadanía a la que sirve, y se ve asediado de manera constante por crisis de comunicación que minan su capacidad de gestión y erosionan su

legitimidad. Por otra parte, una ciudadanía crónicamente desconfiada es presa fácil de especulaciones, teorías conspirativas o manipulación política; a la larga la desconfianza se transforma en alienación y apatía. Este círculo vicioso debe romperse en algún momento y para eso resulta necesario que las instituciones del Estado adopten una postura de transparencia proactiva, este posicionamiento es importante en el caso de instituciones como la electoral, que cuentan a la credibilidad entre sus activos esenciales.

En esta ocasión versaremos sobre la importancia de la transparencia en el interior de los organismos electorales, de los partidos políticos y de los candidatos en contienda, así como sobre alternativas para restaurar la credibilidad ciudadana por medio de mecanismos de transparencia.

## **I. Relevancia de la transparencia en los organismos electorales**

La trascendencia de los organismos electorales en nuestro país no puede ser soslayada, es mediante ellos que se organizan los procesos de los que emergen las autoridades de los poderes constituidos. Al ser organizadores de la contienda y parte esencial del “cuerpo arbitral” que la califica (junto con los respectivos tribunales electorales), los organismos electorales deben tomar decisiones con estricto apego a derecho y sancionar a los contendientes que se aparten del marco legal establecido. La reputación de este tipo de árbitro debe ser incuestionable, fuera de toda duda. Por ello, a la par de otros organismos constitucionales autónomos, como las comisiones de derechos humanos o los institutos de transparencia, los cuerpos electorales deben cumplir de manera cabal las exigencias que marcan los ordenamientos de transparencia y avanzar hacia esquemas de plena rendición de cuentas que informen de manera puntual sobre sus actividades, justifiquen plenamente la racionalidad de las decisiones tomadas y los presupuestos exigidos y, por supuesto, dicten las sanciones estipuladas de manera precisa e imparcial.

La confianza ciudadana en este tipo de órganos no surgirá de campañas publicitarias de pauta abultada, ni de eslóganes cursis acuñados por creativos de agencias de publicidad todoterreno, sino del celoso apego a su mandato y el eficaz cumplimiento de su función. Para que esto ocurra no basta con el buen trabajo de sus funcionarios, es necesaria una estrategia de transparencia y comunicación que dote a la ciudadanía y a los informadores profesionales, de evidencia de que el trabajo se está haciendo bien y a tiempo.

Ahora bien, el país se encuentra compuesto por estados claramente diferentes en materia de imparcialidad y celo profesional de los medios de comunicación, vitalidad del tejido social, desarrollo de la cultura política democrática y calidad del marco normativo electoral. El estado de las instituciones electorales no puede sustraerse del contexto del que emergen, por ello, afirmar que son homogéneas en toda la nación sería insostenible y demagógica. De esta forma, las instituciones se encuentran sujetas a diferentes estándares de exigencia en materia de transparencia, que no fueron homologados en la reforma de 2007 ni en la de 2014 y, hasta el momento –en medio de la discusión para una nueva ley general de transparencia–, ignoramos si esta realidad está por cambiar. Cualquiera que sea el caso, ante leyes de transparencia exigentes u holgadas, las instituciones electorales están obligadas a un comportamiento intachable que pueda verificarse en las actas de sus sesiones, en las contrataciones de sus proveedores, en la cualificación y promoción de su personal, en la calidad de sus procesos administrativos y sus resoluciones. Estos y otros muchos elementos más deben estar a disposición de la prensa, los partidos y de cualquier ciudadano interesado en verificar por sí mismo la calidad de sus instituciones. Por ello, una política de transparencia es el mejor aliado de una institución honesta, profesional, y es el pilar de su más importante atributo: la credibilidad.

La reciente reforma política incorporó el principio de máxima publicidad como el último de los valores rectores de la función electoral. Esta reforma en particular establece con claridad que toda información pública recabada, producida o

empleada por las instituciones electorales deberá encontrarse a disposición de los ciudadanos que la soliciten, salvo en casos de reserva o confidencialidad, que deberán estar fundamentados. Kubli-García hace una sucinta reflexión sobre el carácter de las excepciones ante dicho principio: “El principio de máxima publicidad tiene como consecuencia que haya excepciones claras, precisas y minoritariamente restrictivas. Esto se traduce en que las causales que impiden temporalmente la satisfacción de este derecho deben ser mínimas” (Kubli-García, 2010, p. 860). Los organismos electorales manejan cantidades importantes de información que caen en los supuestos de libre acceso, reserva y confidencialidad y por tanto deben defender con esmero el respeto a los documentos encuadrados en cada una de esas categorías.

Ahora bien, la máxima publicidad no sólo se refiere a documentos, involucra también abrir las sesiones y comisiones de trabajo al escrutinio de medios y ciudadanos (los partidos ya se encuentran presentes). Sin embargo, esta postura implica importantes consideraciones, en el caso particular en que se trata del trabajo en comisiones cuya exposición pública resultaría contraria al interés público, proporcionando información privilegiada a presuntos infractores, complicando así la acción de la autoridad, como lo señala Javier Santiago Castillo (La Crónica, 2015), consejero electoral del INE.

Otro reto importante que se añade al proceso electoral 2015, relacionado con la transparencia presupuestal, tiene que ver con la fiscalización en tiempo real de los gastos de campaña de los partidos políticos. Un buen propósito, en principio, que no obstante requiere de un esfuerzo inédito a fin de que la ciudadanía pueda constatar a donde se deriva el presupuesto de nuestra democracia y, eventualmente, impedir que transgresores de los topes de campaña gocen de un cargo obtenido a costa de la violación de la ley. Recordemos que el rebase de topes de campaña es ahora causal de nulidad de una elección.

## **II. La transparencia y el propósito de las elecciones**

Las elecciones tienen un propósito dual, en primer lugar para determinar quiénes ocuparán los cargos de importancia en el interior del Estado y, en segundo lugar, dotarles de la legitimidad necesaria para el ejercicio de tal responsabilidad. Esta segunda función no resulta tan evidente como la primera, pero no es menos importante. En el juego político democrático –como en cualquier competencia– el triunfo es significativo en la medida en que es legítimo, reconocido como tal no sólo por haberse ceñido a las reglas del juego, sino además por haber jugado con aprecio al juego limpio, en medio de una competencia honesta. Ahora bien, en política, los perdedores arriesgan y pierden bastante, de ahí la importancia de que el ganador sea reconocido por la autoridad, sus contrincantes y los electores. Siempre habrá inconformes, pero la forma en que se obtiene la victoria hace la diferencia entre que dicha inconformidad tenga bases o no, entre un gobierno cuestionado de origen o legitimado por la forma en que obtuvo la victoria. Esto exige estándares superiores de transparencia en los árbitros electorales, los contendientes y el proceso en sí.

Las elecciones, por lo tanto, precisan de buenas dosis de transparencia para cumplir con su propósito. Por principio, una elección implica decidir respecto de dos o más alternativas, por lo que el elector necesita contar con suficiente información relevante, presentada de forma concisa, acerca de la trayectoria de los candidatos que compiten por su voto y el contenido de las plataformas que pretenden convencerlo. Esta información debe ser oportuna, suficiente, comprensible, completa y veraz. Ante esta larga lista de requisitos nos enfrentamos a dos problemas sustanciales: por una parte, sólo un segmento limitado del electorado –en cualquier democracia, no sólo en sus versiones en desarrollo– se toma el tiempo suficiente para meditar su decisión, y aquellos que lo hacen generalmente no cuentan con información de calidad, ya que partidos y candidatos invierten pocos esfuerzos (si acaso algunos) en influir en segmentos críticos del electorado. Esta tendencia rebaja el debate en las campañas a niveles pueriles y condena a las contiendas a convertirse en feria de descalificaciones, propuestas inviables, concurso de simpatías y lugares comunes.

Ante este lamentable panorama es responsabilidad de los organismos electorales, desde una perspectiva de imparcialidad absoluta, proporcionar información de la mejor calidad a los electores, por vías convencionales o a través de las mejoras considerables que hemos apreciado en las tecnologías de la información y comunicación. Esta responsabilidad debe ser compartida por los partidos, quienes cuentan con la oportunidad de combatir el desprestigio que sufren al demostrar que no necesariamente son tan parecidos, como popularmente se afirma.

Aquí caben unas palabras sobre la relevancia de la transparencia en los partidos políticos. La reciente reforma en materia de transparencia, dentro de sus principales avances, considera como sujeto obligado a toda entidad que perciba recursos públicos; de esta manera, no sólo entidades gubernamentales, sino sindicatos, partidos e incluso instituciones privadas que de alguna manera sean beneficiadas por el erario, deben hacer transparente el gasto del dinero público bajo su encargo. Esta podría ser una oportunidad dorada para que cualquier instituto político, contribuya a revertir en alguna medida el amplio y difundido desprestigio que sufren los partidos en México.

Lamentablemente, hasta el momento el panorama no parece prometedor a nivel nacional, de acuerdo con lo que revela el estudio “Transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en México”<sup>1</sup> publicado en 2014. Este análisis reveló preocupantes niveles de incumplimiento con respecto del Reglamento de Transparencia del entonces IFE, específicamente de lo registrado en el artículo 64. Las inobservancias más preocupantes se encontraron en el manejo de sus archivos y finanzas, su situación patrimonial y el padrón de militantes. Mientras tanto, en el ámbito local, la última evaluación presentada por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), en enero de 2015, ubica a los partidos políticos de Jalisco en el sótano del cumplimiento de los sujetos obligados. En dicha evaluación los organismos desconcentrados se ubicaron hasta arriba de la escala, con 94.92 puntos, y los partidos políticos, en promedio, se situaron hasta el fondo con una escala, en promedio, apenas arriba de los 70 puntos; cabe mencionar que dos partidos, incluso, apenas

superaron los 20 puntos. Aquí lo preocupante no es qué partidos se encuentran por encima de otros, sino lo risible de las sanciones que los llevan a sopesar el beneficio que les reditúa la opacidad contra un manazo en público, que se habrá olvidado en una semana y no tendrá impacto en sus prerrogativas. Aun si no hubiera nada que ocultar, queda claro que su desafecto por la transparencia tampoco les causa preocupación.

La viabilidad de nuestra democracia es intrínseca a la calidad de los instrumentos que permiten la representación política; hoy se vislumbran algunos mecanismos que permiten –aun limitadamente– el acceso de ciudadanos independientes a las opciones políticas tradicionales, no obstante, no existe democracia sin partidos y es tiempo de poner el mayor esfuerzo en convertirlos en instituciones más abiertas, transparentes y democráticas. Conocer el estado de sus finanzas es apenas el inicio de un largo pero necesario camino. Debe insistirse, por supuesto, en que la transparencia implique una genuina rendición de cuentas (ya que ni son lo mismo, ni van siempre juntas, pero esa es otra discusión) que involucre sus tres elementos esenciales: información, justificación y sanción. Si estas iniciativas de transparencia quedan en mero exhibicionismo de las miserias que élites partidistas lucharon –luchan– de manera denodada por mantener ocultas, la transparencia trocará la mala percepción ciudadana en argumento, con evidencias para desconfiar de los partidos. Es necesario entender que si la democracia nos pertenece a todos, los partidos también. Las elecciones deberían dejar de ser la lotería de los peores para convertirse en la competencia de los mejores.

### **III. Tres de tres, alternativa novedosa de transparencia electoral**

No resulta extraño encontrar la palabra transparencia en la mayoría de los discursos políticos, particularmente durante tiempos de campaña, lo que sí es poco común es encontrarnos con ejemplos que trasciendan lo que la norma exige, en particular cuando en la mayoría de los casos la norma es ignorada. Aquí cabe entonces reflexionar sobre el carácter dual de la transparencia, no sólo como la serie de disposiciones legales que obligan a las instituciones

<sup>1</sup> Realizado por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



públicas y a sus funcionarios a entregar toda aquella información pública en su poder<sup>2</sup>, sino además la transparencia como una disposición manifiesta y verificable por parte de un miembro de la clase política con respecto del origen de su patrimonio, el sustento de sus decisiones y la naturaleza de sus asociaciones. Este segundo tipo de transparencia, al no encontrarse explícitamente reglamentado, hace la diferencia entre la disposición genuina y el mero discurso electoral.

En cuestión de meses, decenas de miles de candidatos competirán a través de diez partidos (o contadísimas alternativas independientes o presumiblemente independientes) por poco más de dos mil cargos de elección popular a ser asignados de acuerdo con los resultados de la jornada electoral del 7 de junio. Sin embargo, ante el bombardeo de la publicidad electoral –en particular la negativa– las suspicacias entre los ciudadanos abundan y tienden a mermar la participación en las urnas. Por ello, una manera de mostrar que una oferta política determinada se aparta virtuosamente de las demás, consiste en diferenciarse por manejar procesos más rigurosos de selección de candidatos, plataformas electorales más novedosas y factibles y, por supuesto, estándares más exigentes de transparencia. Por fortuna, aquellos políticos y partidos interesados en apartarse de la mayoría de las ofertas en contienda pueden ahora hacerlo a través de la iniciativa conocida como *Tres de Tres*<sup>3</sup>, esfuerzo conjunto del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana, que ofrece la posibilidad de vincular a candidatos dispuestos a dar un paso hacia la transparencia plena, con el electorado interesado en conocer efectivamente a sus candidatos. Los candidatos presentan su declaración patrimonial (o el firme compromiso de hacerla pública en caso de resultar electos), sus declaraciones de impuestos de los últimos cinco años y su declaración de intereses.

Es una obligación legal presentar declaraciones patrimoniales de ingreso, de salida y anuales para funcionarios públicos de niveles superiores, su publicidad, sin embargo, se encuentra restringida a la voluntad del declarante. Este esfuerzo demanda un sacrificio a la privacidad de

personajes públicos, a fin de que el electorado pueda corroborar que su patrimonio e ingresos no se modificaron de manera desproporcionada a causa de su paso por la administración pública. La declaración de impuestos de los cinco años previos permite un propósito similar, sólo que en el caso de particulares sin previa experiencia en el sector público, permite corroborar que los ingresos de las y los candidatos sean congruentes con el giro profesional al que manifiestan dedicarse. Finalmente, la declaración de intereses, la más novedosa y acaso compleja categoría de la iniciativa *Tres de Tres*, invita al candidato a manifestar por adelantado sus relaciones profesionales, económicas, amistosas o familiares que pudieran eventualmente llevar a un conflicto de interés durante su ejercicio. Estos intereses involucran participación en consejos de administración, participación accionaria en sociedades, préstamos, créditos y obligaciones financieras, entre otros. En sí, un interés será relevante en tanto pudiera influir de alguna manera en decisiones públicas que llevaran al funcionario a fallar en favor de un grupo empresarial o intercambiar favores en especie o beneficios económicos.

Efectivamente, se trata de una cantidad significativa de información personal y delicada que podría dar pie a molestas especulaciones y afirmaciones, aún en el caso de políticos que no tuvieran “nada que ocultar”, pero incluso en ese caso se trataría de una renuncia a la privacidad que buscaría generar confianza del elector, confianza retirada a todos los miembros de la clase política, a varios de manera justificada, pero también a otros más sólo por sospecha o asociación. La iniciativa *Tres de Tres* permitiría dar un paso hacia la confianza perdida, en el contexto de enriquecimiento ilícito a costa de los cargos públicos, la impunidad y el conflicto de intereses, que prevalece en nuestro país. Aún es muy temprano para saber cuántos candidatos responderán a este llamado, siendo cautelosos podemos suponer que serán los menos (esperemos equivocarnos), lo que queda claro es que a partir de ahora existe la opción de acallar convincentemente las voces del cinismo que afirman que no puede haber político incuestionable.

---

<sup>2</sup> En tanto esta información no se encuentre protegida bajo los principios de reserva o confidencialidad.

<sup>3</sup> [www.candidatotransparente.mx](http://www.candidatotransparente.mx)

## A manera de conclusión

El nivel de descomposición política que nos ha llevado al círculo vicioso de la impunidad y la apatía debe necesariamente romperse en algún punto, y qué mejor lugar que combatiendo la mutua desconfianza entre gobierno y sociedad solidificada a través de décadas de opacidad. Aquella administración interesada en hacer las cosas de una manera diferente se caracterizaría desde la campaña política que la insta en el poder, a través de reportes claros de gastos de campaña y patrocinadores, por medio de un escrutinio profundo de sus candidatos a través de iniciativas como *Tres de Tres*. Esta administración surgida de una campaña electoral transparente, obtendría una legitimidad considerable que le permitiría enderezar procedimientos administrativos y penales contra funcionarios que hubieran traicionado la confianza pública o que lo hicieran dentro de esta nueva gestión.

En esta exigencia renovada de rendición de cuentas, toca a los organismos constitucionales autónomos ser las instituciones más transparentes del Estado mexicano y exponer sin cortapisas ni miramientos, a aquellos titulares u organismos que se resistan a comprender que la cosa pública es precisamente eso: pública. Por último, en tiempos en que nuestra joven democracia se esmera en copiar las peores características de democracias más consolidadas, la transparencia electoral permitiría desnudar la influencia del dinero ilegal o ilegítimo en las candidaturas políticas. Si el poder del dinero termina por imponerse al poder del sufragio ciudadano, entonces las elecciones se volverían instrumentos legitimadores de oligarquías y kakistocracias. Si bien ha quedado claro que la transparencia está muy lejos de ser todopoderosa, es igual evidente que sin ella esta batalla pasaría de difícil a prácticamente imposible. Ahora que contamos con más herramientas para participar y supervisar, nos resta a los ciudadanos mexicanos estar a la altura de las circunstancias de la democracia que ansiamos.



## Referencias

- Córdoba, L. (2011) "Transparencia y Procesos Electorales. México: InfoDF.
- Jusidman, C. y Caloca, S. (2014) Transparencia y Rendición de Cuentas de los Partidos Políticos en México. México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo..
- Kubli-García, F. (2010). El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano. En: Jorge Carpizo y Carol Arriaga. Homenaje al Dr. Emilio O. Rabasa. México: UNAM IIJ. pp. 839 - 865
- López-Ayllón, S. (2008). El acceso a la información en materia electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Open Society Foundation, Transparency and Accountability Initiative (2011) Electoral Transparency, Participation and Accountability. A guide to best practices in transparency, accountability and civic engagement across the public sector. London.
- Peschard, J. (2008) Transparencia y Partidos Políticos. México: IFAI.
- Santiago, J. (marzo 13, 2015) Transparencia en las Comisiones del INE. Periódico La Crónica. Consultado el 16 de marzo de 2015 en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/888451.html>

### **Jorge Alberto Alatorre Flores**

Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Purdue y en Políticas Públicas por la de Pittsburgh. Su agenda de investigación se enfoca en temas relacionados con rendición de cuentas, transparencia, corrupción, diseño institucional, comunicación política y conducta electoral. (Las opiniones vertidas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor).

LA NOTICIA ES UNA,  
SUS VOCES MUCHAS



JESÚS  
ESTRADA

RUBÉN  
MARTÍN

JOSEFINA  
REAL

SONIA  
SERRANO

ÉDGAR  
OLIVARES



**TODAS LAS VOCES**

[udgtv.com](http://udgtv.com) · [radio.udg.mx](http://radio.udg.mx)

Canal 44 en: **AxtelTV** y **Totalplay** (canal 144), **Megacable** (canal 224),  
**Telecable** paquete básico (canal 83) y digital (canal 144).



*¡Ahora Tú  
tienes la **Llave,**  
de la Información!*

**Acércate a  
las Unidades de  
Transparencia**

**itei** |

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E  
INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

[www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx)



# Complicaciones prácticas de las reformas electoral y de transparencia para el acceso a la información pública

Pedro Vicente Viveros Reyes

*Consejero del Instituto de Transparencia e*

*Información Pública de Jalisco*

## Introducción

Es lugar común afirmar en cada proceso electoral, que nos jugamos el futuro del País, que lo que se necesita es tener mayorías que puedan tomar decisiones sin mucha oposición para que las cosas caminen, o por el contrario que es necesario un Congreso dividido que obligue a generar consensos, mientras crecen los movimientos por el voto en blanco, la costumbre consciente o inconsciente de no acudir a votar, etc.

Pero más allá de ser un lugar común es la realidad, en cada proceso electoral forjamos el futuro trianual o sexenal y nadie puede negar el creciente déficit de credibilidad institucional no sólo de los gobiernos electos, sino también de los organismos electorales, de manera razonable en algunos casos e injusta en otros, pero en este País estamos acostumbrados a las generalidades y la carga negativa es más elevada.

Un poco mejor es la evaluación de los órganos de transparencia, pero no por mucho, situaciones como la decisión (tomada por la mayoría del Pleno del IFAI) de no interponer una controversia constitucional en contra de la aprobación y publicación de la reciente Ley de Telecomunicaciones, en cuanto al tema de la geolocalización a petición de cualquier autoridad investigadora, en franca violación a la privacidad de las personas, desde mi particular punto de vista, mermaron en buena medida la credibilidad del Órgano Garante Federal.

Lo anterior se suma a la fundada frustración de buena parte de la ciudadanía, que hoy observa gracias a las leyes de transparencia, muchas situaciones anómalas que antes sólo imaginaba, pero que siguen sin ser sancionadas a pesar de estar a la vista en numerosas ocasiones, las pruebas documentales de excesos cometidos en la función pública y que dicho descontento se traslada reactivamente a los órganos de transparencia porque el ciudadano asume, que con el sólo hecho de conocer de una irregu-

laridad documentada, ésta debe de ser sancionada (como debería ser en la mayoría de los casos), y al no ser así se ve el instrumento del acceso a la información como deficiente o inútil.

Quedando pendiente por parte del constituyente permanente la emisión de la legislación pertinente en el trascendental tema del combate a la corrupción, que permita que el ciudadano no sólo tenga el derecho de conocer todo lo que hace la autoridad, sino que este conocimiento se traslade de manera eficiente a evitar la impunidad y se sancione de manera cotidiana a quien violente el Estado de derecho, mas aún utilizando para esto el cargo público que detente.

## **I. Las dos reformas constitucionales**

Grave el problema que enfrentan los Organismos Constitucionales Autónomos, en este caso los electorales y los de transparencia, en una coyuntura por demás complicada en la interminable construcción democrática del País, que requiere de instituciones sólidas y con respaldo social; por ello es de destacar que en este 2015 se estrenarán, aunque en diferentes condiciones, dos reformas constitucionales de gran calado: la primera y plena en derecho es la Reforma Política Electoral que dota de un nuevo entramado jurídico a los procesos electorales en México, y que centraliza de manera importante la conducción y la toma de decisiones en el ámbito electoral, reduciendo prácticamente a autoridad administrativa a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), y la creación de los Tribunales Electorales Locales como Organismos Constitucionales Autónomos, manteniendo la estructura del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.

En este mismo orden de ideas, la Reforma Constitucional en materia electoral da luz a una nueva y obesa legislación en la materia con las siguientes normas: La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el respectivo Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Que si bien al menos en papel (ya veremos los resultados después de que termine el proceso electoral) cubren de manera amplia prácticamente cualquier situación que se pueda presentar en las elecciones, comete desde mi punto de vista es un error al sobrerregular el tema del acceso a la información de los Partidos Políticos, cuestión que abordaremos un poco más adelante.

Pues bien, la Reforma Constitucional en materia electoral tiene plena vigencia y enfrentará su prueba de fuego pasando de lo escrito a la realidad en este 2015, en donde seguramente saldrán al final algunos pendientes o cuestiones no previstas que habrá que ajustar para el proceso electoral del 2018.

En cuanto a la Reforma Constitucional en materia de Transparencia, la misma podrá, en el mejor de los casos, tener vigencia limitada, es decir no estará en vigencia plena antes del primer domingo de junio, existiendo la posibilidad de que no esté en vigencia ni siquiera parcialmente, esto debido a que apenas el pasado 18 de marzo el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el Dictamen de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, teniendo que pasar aún por el proceso legislativo en la Cámara de Diputados como revisora, de no haber modificaciones regresarla al Senado, que a su vez la enviaría al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, dando a partir de esa fecha un año a las legislaturas locales para las adecuaciones correspondientes.

Lo anterior en un escenario optimista, ya que existe la no lejana posibilidad de que lleguemos al mes de junio sin que la Ley General se haya aprobado en la Cámara de Diputados, o no se haya publicado por el Ejecutivo, o que la Cámara Revisora le haga observaciones y tenga que regresar a la de Senadores para su aceptación o rechazo. En fin, aún son posibles diversos escenarios para que quede firme la Reforma Constitucional.



**Pero la pregunta es: la Reforma Constitucional en materia de transparencia, ¿qué tiene que ver con el proceso electoral?**

La respuesta es amplia, si bien puede que no tenga incidencia directa en el resultado de la elección, sí puede presentar una serie de confusiones o de superposiciones legales para el acceso a la información de los partidos políticos en los estados y a nivel federal, y el tema tiene un origen básico: la Reforma Constitucional en materia electoral promulgada el 31 de enero del 2014 es plenamente centralizadora, concentra el mayor número de atribuciones al Instituto Nacional Electoral, rompe francamente con el espíritu federalista dejando a los Órganos Públicos Electorales Locales como acompañantes del Órgano Nacional, con funciones limitadas y en la mayoría de los casos de corte administrativo.

El tema del porqué el Legislador aprobó esta reforma en dicho sentido da para otro artículo o libro completo, y no es menester de este escrito, sólo destacando la teoría general de evitar el manoseo político por parte de los actores políticos locales, en particular de los gobernadores en la integración y manejo de los OPLES, trasladando este esquema al centro del País en aras de hacer más profesional y con menos intervención de actores externos, el funcionamiento de los mismos y del propio proceso electoral; los resultados se verán en el corto plazo.

En sentido contrario la aprobación hasta hoy de la Reforma Constitucional en materia de transparencia, en donde el Senado respetó y valoró el federalismo en el texto, sólo marcando pisos mínimos para que ninguna legislatura local esté por debajo de la Ley General, pudiendo éstas ir mucho más allá. Así, esta Ley apenas deja al IFAI y a los sujetos obligados federales en concordancia con lo que ya sucedía, en al menos la mitad de las legislaciones locales de transparencia, dotando al denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –INAI– (a partir de la entrada en vigor de la Reforma) de atribuciones que la mayoría de los Organismos Garantes Locales ya tenían.

Es decir, esta reforma trata de manera pertinente, desde mi punto de vista, de homogeneizar en mínimos el Derecho de Acceso a la Información en México, sin importar que la solicitud de información se haga en Mérida, Aguascalientes o Mexicali, estableciendo parámetros generales para garantizar que los Organismos Garantes Locales estén formados por perfiles adecuados.

La reforma también agrega un elemento, que si bien no agradó a algunos por parecer centralizador, otros consideramos que se trata de un esquema que garantiza plenamente el Derecho Humano del acceso a la información: me refiero a que el INAI pueda convertirse en segunda instancia para la revisión de las resoluciones emitidas en los Estados, destacando la posibilidad jurídica de que el solicitante recurra a otra instancia si no le favorece la resolución local, y desde una perspectiva política servirá para blindar a los Organismos Garantes Locales de posibles intervenciones de actores políticos locales. Además, por la trascendencia o novedad de este mecanismo, podrá marcar precedentes en el resto del País para otras materias.

## II. Una complicación práctica producto de las reformas

Así pues, el diverso origen de ambas Reformas Constitucionales puede tener una repercusión en el Derecho de Acceso a la Información, particularmente en lo referente a la información de los partidos políticos, por lo que habrá que trabajar en la armonización y creación de criterios entre el INE, los OPLES, el INAI y los Organismos Garantes Locales.

Particularmente puede presentarse un conflicto en el tema de la fiscalización de los partidos políticos, al dar la legislación al INE la facultad exclusiva para realizar esta tarea, independientemente de que el proceso electoral sea federal o local. Veamos la disposición legal:

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

#### Artículo 41.

#### Base V.

... **Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

... **6.** La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y...

Queda de forma clara y sin discusión la atribución del INE en la referida materia de fiscalización, y la supremacía de la Carta Magna por encima de las legislaciones secundarias.

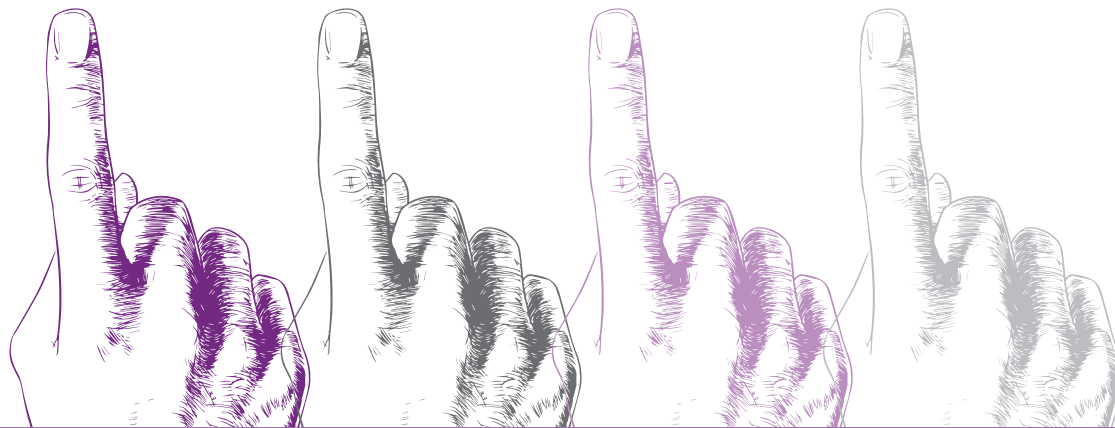
El problema se hará patente en la operación sobre solicitudes de información específica sobre la fiscalización de los partidos políticos a nivel local, ya que si bien el insumo básico sobre la fiscalización la proporcionan los propios partidos, el proceso de la misma y los dictámenes respectivos, observaciones y documentación generada en este proceso la realizará el INE, sin intervención sobresaliente de los OPLES, en este caso del IEPCJ.

Es decir, el generador de la información sobre la fiscalización de partidos políticos locales será un ente Nacional.

A pesar de que la Ley General de Partidos Políticos prevé que en su artículo treinta, inciso t), que los partidos políticos tendrán como obligaciones en materia de transparencia, aquéllas que señale la propia Ley de Partidos y las aplicables en materia de transparencia, es posible que se presente el caso que se describe en el siguiente párrafo:

Un ciudadano interesado en la información respecto de la fiscalización de los gastos de un partido político en Jalisco, por ejemplo, tendrá que hacer una solicitud de información al INE; es decir, solicitará información a un órgano de carácter federal, sobre un tema de un sujeto obligado previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Para un ciudadano la confusión puede incrementarse al agregar el conjunto de información de tipo financiero a la que los partidos políticos en Jalisco, están obligados a publicar y actualizar permanentemente en sus páginas web, misma que –entre otras– menciono a continuación:



## **Artículo 16. Información fundamental — Partidos políticos.**

1. Es información fundamental de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales acreditadas, y los partidos políticos y las agrupaciones políticas estatales registrados, todos en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, la siguiente:

IV. Los informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña sobre financiamiento; V. El origen y destino de los recursos públicos y privados que reciban, o de los que generen;

VI. La información contenida en los contratos que suscriban para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios, en los que se utilicen recursos públicos;

VII. El inventario de los bienes muebles e inmuebles, con indicación de la fuente de financiamiento con que se adquirieron o arrendaron o que le sean donados;

VIII. Los gastos de comunicación social;

Si a lo anterior agregamos que el propio IEPCJ tiene entre sus obligaciones de transparencia marcadas por misma Ley, -entre otras- la siguiente:

### **Artículo 14:**

VIII. Las normas para el registro contable, las características de la documentación comprobatoria del manejo de recursos y requisitos de informes financieros y demás operaciones para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos;

Con lo expuesto, tenemos como resultado la complicación de entendimiento para los ciudadanos sobre a quién deben solicitar información financiera y de los procesos de fiscalización.

Por un lado las obligaciones de publicación de información fundamental para los partidos políticos en Jalisco, contenidas en la Ley de Transparencia de la entidad, se mantienen intactas. Por ello, los partidos no podrán argumentar que dicha información no podrá ser pública hasta que concluya el proceso de fiscalización del INE, ya que se trata de temas relacionados pero diferentes; es decir la información de adquisiciones de bienes y servicios con sus respectivos comprobantes, así como el resto de sus gastos, siguen siendo obligaciones de transparencia de carácter local.

En este orden lógico, el proceso de fiscalización y los dictámenes que emita el INE como autoridad fiscalizadora (aunque parezca un contrasentido) de un sujeto obligado local, como son los Partidos Políticos que participan en la contienda local, estará en posesión de una autoridad de carácter federal. Resulta de interés mencionar que en este ejemplo, el proceso de fiscalización se llevará a cabo respecto de los recursos económicos ejercidos por partidos políticos que participan en una contienda local, mismos que son de asignación meramente estatal, al haber sido asignados por el Congreso del Estado de Jalisco, a propuesta del Ejecutivo estatal.

Así, resulta curioso, por llamarlo de alguna manera, que ninguna autoridad estatal pueda fiscalizar, ni transparentar el proceso de fiscalización de dicho recurso.

## Conclusiones

Por lo anterior, resulta imprescindible socializar el hecho de que cualquier solicitud de acceso a la información, respecto del proceso de fiscalización de los partidos políticos en contienda local, se debe de realizar ante el INE, con el inconveniente de que el plazo para contestar solicitudes de información en la Ley Federal, en la actualidad es de 20 días hábiles con la posibilidad de una prórroga por otros 20, mientras que para acceder a la información pública mediante solicitud de información en Jalisco sólo se necesitan 5 días a partir de la admisión de la misma, esto en un franco detrimento por la disparidad de tiempos entre las legislaciones federal y local de transparencia.

En conclusión, insisto en que existen algunas deficiencias en las legislaciones: primero en incluir obligaciones de transparencia en las leyes de carácter electoral: éstas sólo deben de estar incluidas en la legislación de la materia, es decir en la de transparencia, como en Jalisco sucede desde hace dos años. En segundo término las distintas motivaciones en la generación de las reformas electoral y de transparencia, crean inconsistencias como la narrada en este texto, en donde la asignación de un recurso se hace por parte de la soberanía estatal, pero el proceso de fiscalización y posible sanción se hace por un órgano nacional, y por último en la confusión que sin duda esto generará en el dueño de toda la información es decir quienes habitamos el Estado de Jalisco en primera instancia, o de cualquier solicitante independientemente de su origen.

## **Normatividad consultada**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015)

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2014)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014)

Ley General de Partidos Políticos. (2014)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2014)

Ley General en Materia de Delitos Electorales. (2014)

Ley General de Partidos Políticos. (2014)

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2014)

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2015)

**Pedro Vicente**

**Viveros Reyes**

Politólogo por la Universidad de Guadalajara. Egresado de la Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal del Colegio de Jalisco. Sus temas de estudio van desde transparencia, protección de datos personales y derechos ARCO, hasta Derecho Electoral, gestión gubernamental y políticas públicas.

# Transparencia y Elecciones: una relación compleja

**Roberto Arias de la Mora**

*Profesor Investigador del Colegio de Jalisco*

## Introducción

Al momento de aceptar la amable invitación que se me formuló por parte del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, para colaborar en este número especial en ocasión del proceso electoral concurrente que está en marcha en nuestra entidad, no dimensioné el enorme desafío que supuso intentar aportar una reflexión que resultara pertinente para lector acerca del papel de la transparencia y su relación con las elecciones.

Sortear de la mejor manera posible este reto, me llevó a volver los pasos sobre algunas reflexiones propias acerca de la competencia política en el contexto de nuestra democracia, al tiempo de profundizar sobre algunas líneas muy puntuales, respecto de la manera en que la transparencia y las elecciones, entendidas para efectos de esta colaboración como dos de las tendencias contemporáneas más significativas que configuran el actual rostro de la democracia mexicana, se relacionan y condicionan mutuamente.

El texto se organiza en tres apartados. Primero se sugiere una definición de democracia, desde donde se analiza y discute la relación entre transparencia y elecciones. Con base en dicha definición, en las dos secciones siguientes se plantean algunos aspectos relevantes tanto desde el punto de vista de las normas, como desde la perspectiva de la práctica social, que confirman la enorme complejidad que supone la relación entre transparencia y el proceso electoral, una realidad que seguramente se estará observando este próximo 7 de junio en la entidad.

## I. Una propuesta para definir a la democracia

Para efectos de esta colaboración se retoma el concepto de democracia que fue desarrollado ampliamente en un trabajo previo y que la define “como el sistema político donde existe una competencia entre partidos, organizada bajo un determinado conjunto de reglas” (Arias, 2013, p. 47).

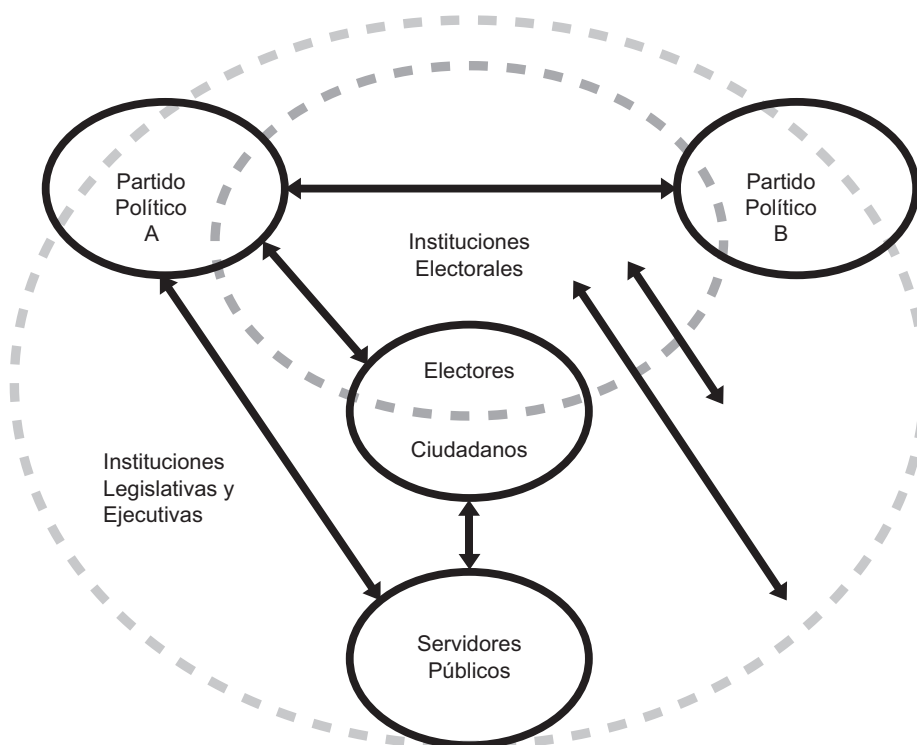
Esta manera de entender a la democracia que pone el acento en las reglas, permite introducir una distinción conceptual de la competencia entre los partidos políticos, que resulta útil para marcar ese corte temporal básico, que tradicionalmente ha presentado la propia dinámica competitiva, y que separa la com-



petencia electoral, circunscrita temporalmente “al proceso de formación y manifestación de las preferencias individuales respecto de las alternativas políticas sometidas al tamiz del voto” (Bobbio y Matteucci, 1981, p. 304), de la competencia política que es sostenida de manera permanente por los partidos en un contexto democrático, y suele estar implicada por la presencia de los partidos en el gobierno y su capacidad directiva (Arias, 2013, p. 19).

En la siguiente imagen, se ilustran los actores directamente involucrados en cada uno de los dos momentos de la dinámica de competencia democrática:

**Imagen 1. Actores involucrados en un contexto de competencia política democrática**



Fuente: Arias, 2013

El círculo más pequeño ilustra la dinámica de competencia propiamente electoral, en el que los actores directamente implicados son, por un lado, los electores en virtud de su condición de ciudadanos con capacidad legítimamente reconocida para emitir votos, y por el otro, los partidos políticos, dada su calidad de organizaciones con capacidad legítimamente reconocida para postular candidatos a los cargos de elección popular. Como se aprecia en este primer círculo, las interacciones entre estos actores se encuentran reguladas a través de las instituciones electorales.

El círculo más amplio ilustra las relaciones sostenidas entre tres actores que resultan relevantes desde la perspectiva institucional del Estado. Según Przeworski, desde esta perspectiva:

*La burocracia deberá estar controlada por los políticos quienes, en cambio, deberán rendir cuentas a los ciudadanos. En particular, los políticos deberán usar el conocimiento privado que los ciudadanos tienen acerca del funcionamiento de la burocracia para monitorear a los burócratas y los ciudadanos deberán estar dispuestos a discernir quien es el responsable para que se les sancione apropiadamente (Przeworski, 1999, p.16).*



Como se aprecia, los alcances de este segundo círculo suelen ser más amplios, y las relaciones de los actores se encuentran mediadas por las instituciones legislativas y ejecutivas que definen a un régimen político. Para efectos meramente ilustrativos, los tres actores más representativos son: las personas que ocupan los cargos de elección popular y que son postulados por los partidos políticos, los individuos que integran la burocracia y que, por lo general, son designados por quienes ocupan los cargos de elección popular, y finalmente están los ciudadanos.

Como puede apreciarse, el punto de confluencia entre ambos momentos de la competencia democrática, recae precisamente en los ciudadanos, quienes juegan el rol de electores durante el proceso de competencia electoral. Además, la decisión de superponer gráficamente la esfera de la competencia política sobre el círculo más acotado de la competencia electoral, tiene que ver con la intuición de que la competencia política no se detiene o desaparece, sino más bien adquiere otra dimensión durante el tiempo electoral.

A partir del esquema planteado, se deduce que cualquier análisis que pretenda captar las complejidades propias de la dinámica de competencia democrática, debe centrar su atención en los ciudadanos electores, al tiempo que debe contemplar simultáneamente ambos momentos de la competencia. Como se intentará mostrar en esta colaboración, el análisis del rol que juega la transparencia en las elecciones, no es la excepción.

Para probar la utilidad analítica del esquema gráfico presentado, y aprovechando la ventaja que ofrece la distinción entre instituciones y actores que el mismo plantea, en las siguientes dos secciones se centra la atención sobre lo que dicen las reglas del juego y lo que dicen las prácticas sociales con relación al papel de la transparencia en las elecciones del próximo 7 de junio.

## II. Transparencia y elecciones: lo que dicen las reglas del juego

Un aspecto clave de la dinámica de competencia que se deduce de la discusión previa, es la información. En este sentido, podría decirse que el propósito fundamental en la evolución que han observado las reglas de la competencia democrática durante las últimas décadas, y que ha situado a la transparencia como uno de los valores fundamentales de todo régimen democrático (Peschard, 2009, p. 5), radica precisamente en evitar condiciones de información asimétrica<sup>1</sup> en la competencia entre los partidos políticos.

En esta línea destacan por ejemplo, las nuevas reglas que establece la reforma político electoral más reciente en materia de fiscalización y que rigen para el proceso electoral en marcha, toda vez que si se atiende a la reforma del artículo 41 constitucional<sup>2</sup> así como a lo establecido por el Segundo transitorio,<sup>3</sup> se entiende que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña que se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales, será homogéneo y transparente.

Como se puede apreciar, el énfasis de la regulación se centra en los partidos políticos como actores y en el recurso económico de que disponen para competir. En esta misma línea apuntan las nuevas disposiciones reglamentarias, que estipulan el requisito de registrarse como proveedores de bienes y servicios ante el Instituto Nacional Electoral, a las perso-

---

<sup>1</sup> Por información asimétrica se entiende la condición "que caracteriza a la mayor parte de las interacciones sociales y que le da una ventaja económica, y a menudo política, increíble a aquel que tiene la información en comparación con el que no la tiene" (Lüders y Rubio, 1999, p. 124).

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, se establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

<sup>3</sup> El artículo Segundo transitorio estipula que la nueva ley electoral que deberá expedir el Congreso establecerá un sistema de fiscalización durante la campaña electoral, que incluirá los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos.

nas físicas o morales que ofrezcan sus bienes o servicios a los partidos políticos durante el proceso electoral.

Por el lado de los ciudadanos en cambio, las disposiciones reglamentarias no registran mayores novedades. Para los ciudadanos, la transparencia del proceso electoral se concreta, fundamentalmente a través del conocido sistema de selección de funcionarios de las mesas directivas de casillas, y del procedimiento establecido que les abre la posibilidad de participar como observadores electorales.

Por el lado de la esfera de la competencia política es quizás donde mejor es posible apreciar los avances en materia de transparencia. Baste con recordar los esfuerzos por institucionalizar los vínculos entre ciudadanos y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, particularmente en el ámbito de las políticas sociales, con el ánimo fundamentalmente de reducir significativamente las prácticas sociales de tipo clientelar, que suelen propiciar los partidos políticos a fin de reducir la incertidumbre respecto de los resultados electorales.

En este punto coincidimos con Cristina Tapia (2012), para quien la alternancia política del año 2000 no significó el agotamiento de las prácticas clientelares y el tránsito de un régimen de partido hegemónico a otro de partido dominante, pese a las medidas implementadas para asegurar una participación electoral libre y secreta; como veremos a continuación, las prácticas clientelares se han ajustado al nuevo contexto de competencia democrática y “sigue tan presente como en épocas anteriores” (p. 2).

### III. Transparencia y elecciones: lo que dicen las prácticas sociales

Al poner el énfasis en la competencia política más allá del criterio de participación,<sup>4</sup> la definición de democracia que se adoptó resulta útil para subrayar uno de los rasgos más significativos de todo régimen democrático: la incertidumbre respecto a los resultados.

Como acota el propio Przeworski “debe tenerse en cuenta que ‘incertidumbre’ puede significar que los actores no saben qué puede ocurrir, que saben lo que es posible pero no lo que es probable, o que saben lo que es posible y probable pero no qué ocurrirá. La democracia es sólo incierta en este último sentido” (1995, p. 18):

*En efecto, los actores saben lo que es posible, puesto que los desenlaces posibles vienen determinados por el marco institucional; saben lo que es probable que suceda, pues la probabilidad de un desenlace concreto depende de la combinación del marco institucional y de los recursos con que intervengan las diferentes fuerzas políticas en la competencia. Lo que no saben es cuál será el desenlace concreto. Saben qué puede suponer para ellos una victoria o una derrota y saben cuáles son sus probabilidades de triunfar o perder, pero no saben si triunfarán o perderán. La democracia es, por tanto, un sistema de resultados abiertos regulados o de incertidumbre organizada.*

Si bien la teoría económica de la democracia (Downs, 1973), sostiene precisamente que las ideologías políticas son utilizadas por los partidos como medios que buscan minimizar la incertidumbre de la competencia democrática, estudios recientes sobre la competencia democrática de

---

<sup>4</sup> En efecto, existen concepciones participacionistas y competencialistas de la democracia. Destacar la participación es esencial para comprender el desarrollo de las democracias en Europa occidental, donde los enfrentamientos en torno al sufragio originaron más conflictos que el tema de la responsabilidad de gobierno. Este enfoque también resulta atractivo desde el punto de vista normativo. Sin embargo, desde una perspectiva analítica, la posibilidad de competencia entre intereses en conflicto es suficiente para explicar la dinámica de la democracia. Una vez reconocidos unos derechos políticos suficientemente amplios para admitir la presencia de intereses en conflicto, el resto se desprende por sí solo, aunque la participación efectiva diste mucho de ser universal (Przeworski, 1995, p. 15).

Jalisco (Arias, 2013), han confirmado los escasos incentivos que tienen los partidos para diferenciarse ideológicamente, incrementándose el empleo de los recursos que les brinda el ejercicio de gobierno, para favorecer estrategias de movilización de tipo clientelar.

Trabajos recientes sobre el proceso electoral celebrado en Jalisco en el año 2012 (Eufracio, 2014), muestran empíricamente que más allá del marco regulatorio de las elecciones, los partidos suelen utilizar una diversidad de recursos que dependen más de su capacidad de acción colectiva, a través del despliegue de diversas estrategias para el posicionamiento y movilización de apoyo social en favor de sus candidatos.

En este sentido, más allá de la escrupulosa transparencia que prevalece en torno a la instalación de casillas, el desempeño de los funcionarios de casilla, el ambiente al interior de las casillas durante el desarrollo de la votación, el cómputo de votos y los procedimientos de cierre formal de la jornada electoral, fuera del ámbito de las casillas comienzan a llamar la atención otros “procesos que de alguna u otra manera tendrían influencia sobre los derroteros que tomaría la elección” (Eufracio, 2014, p. 87).

*Lo anterior se refiere a estrategias concretas que los partidos políticos desarrollaron durante la jornada para vigilar el proceso, por un lado, o para intentar movilizar a las personas, por el otro. Prácticamente todos los partidos (en especial aquellos que marcaban la competencia) en los distintos niveles, tenían personas encargadas de recorrer determinadas calles, colonias y barrios (tanto dentro de Guadalajara como en municipios fuera de la metrópoli), con el fin de observar y denunciar cualquier anomalía proveniente de los contrincantes.*

Así, a las ya conocidas prácticas de acarreo de votantes y el despliegue de las múltiples estrategias de vigilancia desplegadas por los partidos políticos, que convirtieron a los llamados “caza mapaches” en personajes socialmente reconocidos durante las elecciones (Eufracio, 2014), ya desde ahora valdría la pena reflexionar sobre el impacto que está teniendo entre los ciudadanos electores la mayor

accesibilidad y empleo de la tecnología ofrecida a través de los llamados *Smartphones*, y que definitivamente marcará un enorme desafío para hacer respetar el voto individual, libre y secreto.

## **A manera de conclusión**

Si nos atenemos a los resultados arrojados por la última encuesta del Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos (2014), que reveló la altísima disposición que parecen tener los ciudadanos para ejercer su derecho a votar, en la entidad pareciera que la cuestión crítica en materia de elecciones no se encuentra en la cantidad de participación ciudadana que se reflejará en las urnas, sino más bien en la calidad con la que los ciudadanos emitirán su voto el próximo 7 de junio.

Las condiciones de pobreza y carencia que lamentablemente padecen la mayoría de la población en la entidad, tanto en zonas urbanas como rurales, constituye un auténtico caldo de cultivo para que las prácticas clientelares prevalezcan y se actualicen bajo formas y prácticas sociales más sofisticadas, a partir de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de comunicación.

Este brevísimo vistazo a las condiciones y el papel de la transparencia frente a los procesos electorales nos permiten concluir junto con Peschard, que:

*Hay límites en la forma en que la transparencia ha sido entendida en México. Límites a la acción pública y al funcionamiento de las instituciones formales e informales, así como límites a la efectividad de la democracia. La transparencia es un requisito de la rendición, pero hay todavía muchos elementos que limitan la efectividad de la transparencia para lograr espacios de rendición de cuentas (2009, p. 67).*

**Roberto**

**Arias de la Mora**

Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara. Sus temas de estudio e investigación son los procesos de cambio político en Jalisco, políticas públicas y campo judicial.

## Referencias

- Arias de la Mora, R. (2013). *Democracia y gestión pública municipal*. México: INAP-El Colegio de Jalisco.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. (1981) *Diccionario de Política*. México: siglo XXI editores.
- Carrion, M. y Orazio B. (2009). "Ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto: realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en el Ecuador". En: *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. Argentina: CIPPEC-GDN.
- Downs, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Trad. por Adolfo Martín Merino. España: Aguilar.
- Eufracio J., Jorge F. (2014). "El proceso electoral de 2012: la regla y la práctica". En Arellano Ríos, Alberto (coordinador). *Jalisco en la transición política*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Jalisco Cómo Vamos (2014). *Encuesta de percepción ciudadana ¿Cómo nos vemos los tapatíos?* Guadalajara: Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida.
- Lüders, R. y Rubio, L. (Coord.) (1999) *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. Miguel Ángel Porrúa- CIDAC- CINDE. México.
- Peschard, J. (2009). *Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Przeworski, A. (1999). "On the design of the State: a principal-agent perspectiva". En Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (editores). *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Democracia y Mercado*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Tapia Muro, Cristina (2012). *¿Quiénes son los clientes? Análisis de la dinámica clientelar en México*. Tesis de grado.



# Fiscalización y transparencia en los partidos políticos: herramientas para la consolidación democrática

**Mario Alberto Ramos González**

*Consejero del Instituto Electoral y de  
Participación Ciudadana de Jalisco*

## Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, México ha transitado paulatinamente de un régimen autoritario a uno democrático; dicha transición ha sido posible (entre otros elementos) por las sucesivas reformas político electorales que permiten que actualmente tengamos un sistema electoral más confiable.

En este sentido, Irma Méndez (2006) una vez analizada la evolución de la competencia electoral a la luz de las reformas de las últimas tres décadas en México, concluye que el núcleo de la transición a la democracia se encuentra en las elecciones celebradas a partir de 1990, y que son las de 1997 las que marcan el fin de esta transición, y las presidenciales del año 2000 el inicio de la consolidación.

Así, los cambios en el régimen, se han enfocado principalmente en mejorar las elecciones de los representantes populares, logrando con ello incrementar la confianza de los ciudadanos en los procedimientos electorales; confianza que deriva del respeto al voto y también, de la incesante aspiración de lograr aumentar la equidad en las contiendas.

Si revisamos los diferentes estudios y encuestas, respecto de la confianza en las instituciones, veremos que el otrora Instituto Federal Electoral (ahora Nacional Electoral) ha ostentado los niveles más altos, respecto de otras instituciones: de 2005 a 2007 dos terceras partes de los mexicanos confiaban en el IFE. Si bien, a partir de ese último año mostró una tendencia a la baja, se mantuvo entre las más confiables junto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Ortega, R. Somuano, M. 2014).

A pesar de lo anterior, resulta importante no caer en lo que se conoce como la *falacia electoralista*, esto es, considerar que por desarrollar elecciones libres y creíbles, se tendrá una acción política receptiva de las demandas ciudadanas, respetuosa de derechos cívicos, de la igualdad política y con responsabilidad pública (Ibarra, J., retomando a Karl. T. y Schmitter. P., 2010. p. 22).

Aun con la citada precaución epistemológica, resulta innegable el avance del país en términos del fortalecimiento del sistema electoral; sin embargo nos encontramos en un contexto en el que a pesar de que los resultados de los comicios son creíbles y respetados, existe un evidente distanciamiento, e incluso 'ruptura' entre los ciudadanos, su vida cotidiana, sus problemas y las instituciones políticas del país.

Una detenida revisión de documentos que estudian la cultura política y la percepción ciudadana, muestra que los mexicanos consideran que a los políticos (funcionarios, gobernantes) les preocupa o importa poco -o nada- lo que piensa la gente común sobre los asuntos públicos; tal percepción ha sido compartida por aproximadamente un 25% de los ciudadanos en 2000, más del 50% en 2001 y 2003, y hasta más de 70% en 2012 (Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, 2003, 2005, 2008, 2012).

Como lo menciona Cortés Guardado (2005, p. 184), los datos son abrumadores: la mayoría de los mexicanos supone que a los funcionarios no les interesa lo que ellos puedan pensar, y la lejanía del gobierno es más que evidente. La corrupción, la falta de rendición de cuentas, el nepotismo, el partidismo y la ausencia de compromisos claros con el interés general, han sido rasgos permanentes de los gobiernos y los políticos.

Es en este contexto en que cobra gran relevancia reflexionar en torno a otro de los subsistemas que componen el sistema político: el de los partidos <sup>1</sup>.

Si asumimos que en las concepciones de la democracia moderna los partidos políticos son considerados elementos *sine qua non*<sup>2</sup>, resulta sumamente grave el panorama que acabamos de describir, ya que son estos institutos de donde emanan los candidatos a puestos de elección popular<sup>3</sup>, además de que son la conexión entre la sociedad civil y la sociedad política. Estamos frente a lo que podríamos llamar una crisis de confianza y evaluación de los partidos en México, al grado de que más de un tercio de los mexicanos los consideran poco o nada necesarios para que nuestro país mejore (Encup 2012).

---

<sup>1</sup> Junto con el sistema de gobierno, el electoral y el cultural, conforma lo que se conoce como sistema político.

<sup>2</sup> Baste mencionar las frases: "Sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia es posible sin partidos políticos" (Sartori, G., 2007, p. 43: citando a Kelsen). "Los partidos aparecen como elementos indispensables de la democracia. Es casi imposible concebir una democracia sin partidos" (Touraine, A., 2000, p. 139)

<sup>3</sup> Con la debida aclaración de que la reforma político electoral de 2014 permite las candidaturas independientes.

Por lo anterior, este artículo pretende reflexionar en torno a los puntos claves respecto de las implicaciones que sobre los partidos políticos y su accionar, pueden tener las reformas aprobadas el año pasado en materia electoral (particularmente respecto de la fiscalización del gasto de éstos) y de transparencia; partiendo de la premisa de que estas reformas pueden jugar un papel trascendental en la aplicación de herramientas de control ciudadano sobre el manejo y uso que se le da al recurso público destinado a las instituciones.

Veamos, este proceso electoral 2014-2015 nos encuentra un año después de que el H. Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia de transparencia, en la cual se incluyó a los partidos políticos como sujetos obligados directos respecto de la normatividad en la materia; es decir, toda la información que éstos posean tiene el carácter de pública<sup>4</sup>, debiendo además documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, así como preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar a través de medios electrónicos, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos<sup>5</sup>.

Además, la reforma en materia político – electoral del 2014 también trajo consigo implicaciones directas para los partidos, una de ellas son los nuevos lineamientos, a través de los que serán fiscalizados sus gastos electorales, directamente por el Instituto Nacional Electoral, y ya no por los Institutos Electorales Locales (ahora Organismos Públicos Electorales Locales).

## **I. Los partidos políticos en democracia: funciones y financiamiento público**

En democracia, los partidos políticos son instituciones en las que los ciudadanos se organizan voluntariamente, y que tienen como principales funciones: la postulación de candidatos a puestos de elección popular, el aseguramiento de autoridades democráticamente legitimadas, así como la conexión entre la sociedad civil y la sociedad política.

En cualquier Estado democrático, la presencia de los partidos políticos resulta inevitable; según Kelsen, para lograr un impacto real en los asuntos públicos y para buscar una posición de autoridad, es indispensable crear alianzas con otros individuos, hecho que marca el inicio de la formación de una agrupación política (Jusidman. 2014. p. 23).

El sistema de partidos agrega y canaliza los votos de la población, “los electores se expresarían en el vacío y crearían en el vacío si faltase el marco de referencia y de alternativas propuesto por los partidos” (Sartori, G. 2007, p. 44). Además, estos institutos según Jorge Carpizo, moldean y caracterizan el proceso gubernamental, haciéndolos indispensables en la democracia.

En consecuencia, se explica que en nuestro país estos institutos sean definidos como ‘entidades de interés público’ por la legislación<sup>6</sup>; al cumplir funciones de Derecho público, como órganos de los que surgen los individuos que encarnan las instituciones del Estado, no se trata de agrupaciones privadas, además de que se regula su actividad en la parte orgánica de la Constitución, asignándoles funciones que rebasan la acción meramente electoral (Andrade, E. 2001. p. 153).

---

<sup>4</sup> Habiendo excepciones para su reserva temporal por razones de interés público y seguridad nacional, así como por tratarse de datos personales.

<sup>5</sup> Contenido del Artículo 6º Constitucional, en su Apartado A, Fracciones I, IV y V.

<sup>6</sup> Artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El financiamiento público a los partidos en México, que se instaura a partir de la reforma política de 1977, tuvo como primer objetivo dotarlos de forma equitativa, de recursos que les permitieran contar con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto. Este financiamiento que les otorga Estado, en la actualidad busca nivelar las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas, que los partidos obtengan mayor independencia en su actuación legislativa y de gobierno, y sentar las bases para que éstos ejerzan con más eficacia sus funciones (Andrade, E. 2001. p. 188).

En la actualidad, el financiamiento público a los partidos políticos es una medida poco popular debido a la desconfianza y el desprestigio que los ciudadanos depositan en los partidos políticos, pero sobre todo, en la falta de resultados durante sus gestiones gubernamentales. Se cuestiona reiteradamente la pertinencia de erogar recursos públicos para el sostenimiento de los partidos, dicho reclamo cobra relevancia en un contexto de limitaciones presupuestales en otros rubros como la educación, la salud, la seguridad, entre otros.

No obstante que el uso honrado y correcto del financiamiento público a los partidos políticos y las enormes cantidades que a este fin se destinan sean cuestionados, es importante destacar que es preferible que los partidos se sostengan con el dinero público que con el dinero privado, pues ya de por sí, con financiamiento público (que por los cuantiosos recursos que se destinan a las campañas resulta insuficiente), sobran los compromisos que adquieren los candidatos con el sector privado a cambio de recibir apoyos económicos o en especie para hacer frente a las costosas campañas electorales. Por ello, considero que la solución no está en eliminar el financiamiento público, sino en fiscalizar y hacer transparente su ejercicio.

## II. Partidos políticos y transparencia, a la luz de la reforma constitucional del 2014

En febrero de 2014 se promulgó y publicó en nuestro país la reforma constitucional en materia de transparencia; uno de los cambios sustanciales que trajo consigo fue la ampliación del catálogo de sujetos obligados en la materia, que incluyó a los partidos políticos en la fracción I del Apartado A, del artículo 6º constitucional.

Si partimos del supuesto de que el acceso a la información generada, administrada o en resguardo de estas entidades de interés público, es una condición para tener ciudadanos –y electores– plenamente informados y en posibilidad de participar democráticamente, la inclusión de los partidos como sujetos obligados directos<sup>7</sup> en materia de transparencia, es sin duda un avance que favorecerá que los mexicanos cuenten con herramientas que les permitan potenciar el ejercicio de otros derechos, así como participar de lo público buscando impactar en las decisiones y resultados de la política.

Lo anterior nos acerca a un escenario en el que los ciudadanos, mediante el acceso a la información, puedan controlar a los partidos políticos a través de su vigilancia, así como de su permanente evaluación.

En este mismo sentido, otra virtud de la reforma es resolver el problema que presentaba la heterogeneidad de las disposiciones al respecto en los diferentes estados del país; mientras que en aproximadamente la mitad de las entidades, los partidos eran sujetos obligados directos, en la otra mitad eran indirectos. Mención especial merece Jalisco, ya que desde 2005<sup>8</sup> los partidos están obligados a publicar información sin que medie solicitud, así como a contar con una unidad de transparencia para recibir y resolver solicitudes de información.

---

<sup>7</sup> Se refiere a que responderán directamente a solicitudes de información (y no indirectamente a través del IFE - ahora INE -), manteniendo la obligación de difundir información sin que medie solicitud.

<sup>8</sup> Desde la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, publicada en enero de 2005.



Ahora todas las legislaciones locales deberán prever las obligaciones en materia de transparencia para los partidos políticos. Al momento de escribir estas líneas, se encuentra en la Cámara de Diputados, el Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República, relativo a la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que incluye la obligación para los partidos de publicar, sin que medie solicitud, información general (la misma que todos los sujetos obligados), así como treinta rubros específicos, incluyendo entre otros:

- El padrón de afiliados y militantes,
- Los contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios,
- El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas,
- El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos directivos,
- El currículo de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular,
- El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios.

En resumen, cualquier ciudadano en cualquier entidad federativa podrá conocer la información que generen, administren o posean los partidos políticos sean nacionales o locales; podrá saber cómo y en qué gastan los recursos, cuánto ganan sus funcionarios, lo que gastan en viajes, sus padrones de proveedores, las resoluciones que dicte la autoridad electoral respecto de los informes de ingresos y gastos, entre otros aspectos.

Sería ingenuo pensar que la inclusión de estas obligaciones en la normatividad en México, los partidos serán transparentes en su totalidad; basta observar el ejemplo de Jalisco, donde en la evaluación que el órgano garante<sup>9</sup> realizó en 2014 respecto del cumplimiento de los partidos en la publicación de la información que les ordena la Ley de

Transparencia, calificó con 73 sobre 100, a los 7 partidos en la entidad.<sup>10</sup>

Sin embargo, lo descrito en el párrafo anterior produce una sana competencia entre los partidos políticos, esto es, se genera un incentivo para que busquen ser premiados y no castigados por los ciudadanos en los comicios venideros, siendo los electores quienes (a través de la información) controlan a los partidos, y frente a un escenario en que la totalidad de estos últimos no cumplan con sus expectativas, iniciarán -como afirmaba Touraine (2000)- nuevas opciones políticas.

### **III. Fiscalización del gasto de los partidos políticos. Hacia un nuevo modelo**

¿A qué nos referimos cuando hablamos de fiscalización del gasto de cualquier entidad pública?

Parafraseando la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, se trata de la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; es decir, se trata de la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos.

En palabras sencillas, un proceso de fiscalización tiene por finalidad comprobar que realmente se haya gastado correctamente lo presupuestado, sin desviar recursos a actividades que no corresponden a la función de la institución; se trata de la revisión de los documentos emitidos por los entes fiscalizables sobre el uso y manejo de recursos públicos, para controlar la gestión pública y sancionar a quienes hayan omitido el objetivo principal de esos recursos.

<sup>9</sup> El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

<sup>10</sup> Es preciso mencionar que el Partido del Trabajo y el Partido Nueva Alianza obtuvieron calificaciones de 22.5 y 21.18 respectivamente; y que el promedio de los partidos restantes (sin contar los dos anteriores): PRI, PRD, PAN, PVEM y Partido Movimiento Ciudadano hubiese sido de 93.4

En este sentido, la reforma electoral del año pasado en nuestro país trajo consigo cambios sustanciales en materia de fiscalización del gasto de los partidos políticos. Uno de los más importantes es que será el Instituto Nacional Electoral el que tenga la atribución de fiscalización los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto en los procesos electorales federales como locales.

Sin entrar al debate de las repercusiones que esto tiene para el federalismo mexicano, el hecho de que el órgano máximo en materia electoral del país: el Consejo General del INE, a través de su Comisión de Fiscalización (integrada por cinco consejeros electorales) sea responsable de la revisión de ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos, es sin duda un cambio que denota la preocupación del legislador porque esta actividad esté respaldada por un órgano (u organismos –en caso de delegación–) con las necesarias capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales para cumplir con eficiencia una función de tal importancia.

Por lo anterior el INE cuenta ahora con una Unidad Técnica de Fiscalización, encargada de recibir y revisar cada uno de los informes proporcionados por los partidos políticos; estos informes tanto de precampaña como de campaña deben ser entregados por cada precandidato y candidatos en todas las elecciones, lo que suma una cantidad de informes exorbitante<sup>11</sup>.

Realizando una proyección de los informes de los precandidatos y candidatos, tendríamos cantidades como las que aparecen en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Informes de fiscalización a partidos políticos. Proceso electoral federal y local 2015.**

Elección	Cargos a elegir	Informes de fiscalización		
		Precampaña	Campaña	Total
Diputados federales	300	6,000	6,000	12,000
Gobernador	9	186	279	465
Diputados locales (MR)	387	7,960	9,848	17,808
Municipes	1,009	20,784	25,121	45,905
<b>Total</b>	<b>1,705</b>	<b>34,930</b>	<b>41,248</b>	<b>76,178</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Con estos datos nos damos cuenta que la tarea de fiscalización de los recursos de precandidatos y candidatos para en este proceso electoral, no será sencillo para el INE, ya que debe dar seguimiento a cada uno de los informes para detectar irregularidades en el origen y destino de los recursos, en el plazo en que se desarrollen las campañas, contando con diez días para la revisión de la contabilidad y otros diez para la elaboración del dictamen y propuesta de resolución.

<sup>11</sup> Para más detalles, revisar los artículos 79 y 80 de la nueva Ley General de Partidos.

Además, estos informes y su revisión tienen una importancia vital para el resultado del proceso mismo; baste afirmar que después de realizados los informes se puede sancionar a los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular con: amonestación pública, multa de hasta cinco mil días de salario mínimo<sup>12</sup> y con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con su cancelación.

En este sentido, la fiscalización se convierte en herramienta para determinar responsabilidades y sanciones frente a supuestos de violación a la normatividad en la materia; es decir, regula las desviaciones normativas, adoptando medidas preventivas y correctivas.

---

<sup>12</sup> Vigente en el Distrito Federal.

## Conclusiones

Como se dijo antes, los montos de financiamiento público a los partidos políticos son sumas cuantiosas de recursos destinados al mantenimiento de las condiciones que les permitan desempeñar sus funciones constitucionales. En este sentido, son imprescindibles la transparencia en el ejercicio y la inspección sobre el uso de los recursos, en función de su carácter público, ya que la reforma en la materia apunta a la consolidación de la vigilancia del ejercicio de los montos asignados a los partidos y pugna por su buen manejo, así como por sancionar las posibles inconsistencias.

Si pensamos en que los partidos son instituciones fundamentales en nuestro tránsito a la consolidación democrática, estaremos de acuerdo en que una efectiva transparencia en el uso de los recursos que éstos ejercen, así como una exhaustiva fiscalización de su gasto, son elementos indispensables para contrarrestar las evaluaciones negativas y falta de confianza de los ciudadanos en estos institutos.

En la medida en que la información de los partidos pueda ser consultada por los ciudadanos y sea confiable, oportuna, completa y veraz, y que el gasto que ejercen sea fiscalizado de forma estricta, las mexicanos podrán ejercer control sobre los mismos y participar de manera informada en la vida política del país.



**Mario Alberto  
Ramos González**

Politólogo y Maestro en Comunicación por la Universidad de Guadalajara y candidato a doctor en Cooperación y Bienestar Social por la Universidad de Oviedo Asturias. Sus temas de estudio van desde partidos políticos y campañas electorales, hasta periodismo y redes sociales.

## Referencias

- Andrade Sánchez, E. (2001). *Introducción a la Ciencia Política*. México: Oxford.
- Cortés Guardado, M. A. (2005) *Virtudes cívicas, identidad y cultura política en México*. México: Universidad de Guadalajara.
- Jusidman, C. (2014). *Transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en México*. México: Mc Editores.
- Ibarra, J. (2010). *Argumentación Jurídica de la Democracia en México 1997-2010. El debate actual en el foro judicial*. Alicante: tesis doctoral.
- Méndez de Hoyos, I. (2006) *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*. México: Gedisa.
- Ortega, R. y Somuano, M. (2014). *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*. México: Colegio de Jalisco.
- Sartori, G. (2007). *Elementos de teoría política*. España: Alianza Editorial.
- Secretaría de Gobernación. *Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Años: 2001, 2003, 2005, 2008, 2012*.
- Touraine, Alan. (2000) *¿Qué es la democracia?* México: FCE.

## Normatividad consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015)
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda; relativo a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014)
- Ley General de Partidos Políticos. (2014)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2009)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2013)



# C7 TRANSPARENCIA

Martes a las 10:00 hrs.



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA  
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO



LA INDUSTRIA  
**CREATIVA**  
DE LOS JALISCIENSES

3er Concurso Nacional de Cinecortos

# CON...SECUENCIA

*Transparencia en movimiento*

¿Te apasiona el cine y eres mayor de 18 años?

Tienes hasta el 13 de septiembre de 2015  
para registrar tu video

Consulta las bases en  
[www.itei.org.mx/cinecortos](http://www.itei.org.mx/cinecortos)

@iteijalisco | iteijalisco | iteijalisco

**Habrà diplomados, talleres  
y muchos premios más...**





# Conflicto entre el derecho a la información pública y los derechos político-electorales en Jalisco 2011, el caso Stettner

**Gilberto Tinajero Díaz**

*Titular de la Unidad de Transparencia  
del Consejo Económico y Social del  
Estado de Jalisco para el Desarrollo y la  
Competitividad (CESJAL)*

**Gilberto Mendoza Cisneros**

*Jefe de Proyectos en la Unidad Editorial  
del Instituto Electoral del Estado de Jalisco  
(IEPC)*

## Propósito

El presente artículo tiene como propósito exponer la trayectoria y desenlace del recurso de revisión 463/2011 del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), como un ejercicio de derecho a la información pública en el estado de Jalisco, y mostrar los efectos resultantes de una compleja relación entre ordenamientos jurídicos que tutelan derechos específicos y, por ende, la actuación de sus respectivos órganos de protección, en la definición de sus respectivas esferas de competencia.

Al final se presentan las reflexiones y aprendizajes institucionales derivados de este proceso, que se resolvió en un plazo de aproximadamente diez meses.

## I. Introducción

El martes 3 de abril de 2011, medios locales informaron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2012)<sup>1</sup>, impuso una multa al ITEI por la interposición de dos recursos (107/2011 y 108/2012) en contra de una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (El informador, 2012).

Las notas periodísticas referían que en el marco del informe de las finanzas 2011, el Consejero Presidente del ITEI anunció el pago de la multa derivada de una controversia constitucional, que promovió para combatir una resolución del TEPJF, misma que dejó sin efecto la resolución 463/2011 del instituto de transparencia local, en contra del sujeto obligado Instituto Electoral.

La razón de la multa: los órganos constitucionalmente autónomos no pueden interponer controversias constitucionales, ya que no están contemplados en ninguno de los supuestos que señala el artículo 105, fracción primera de la Constitución y, ante la insistencia, la SCJN calificó como notoria y manifiesta la improcedencia de la promoción de esa controversia constitucional.

Más allá de la nota y los poco más de quince mil pesos que el Servicio de Administración Tributaria ejecutó fiscalmente contra el ITEI, este caso exhibió un choque de esferas de competencia entre organismos constitucionales autónomos, cuyas bases son la buena fe y garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos.

## II. Actores

- La ciudadana Karla Stettner.<sup>2</sup>
- El Instituto Electoral.
- El ITEI.
- Los partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PVEM.
- El TEPJF.
- La SCJN.

## III. El caso Stettner

El 30 de mayo del 2011, la ciudadana Karla Stettner solicitó los padrones de militantes de los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PVEM. Al no contar el Instituto Electoral con estos datos, el Director de la Unidad de Transparencia requirió a los partidos dicha información. Las respuestas de los partidos fueron distintas: el PAN refirió que dicha información estaba en la página *web*, por lo que ofreció en su escrito su URL<sup>3</sup>, para que la solicitante accediera a la información; el PRI sostuvo

---

<sup>1</sup> Para más detalles, ver: Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). Listado de notificaciones. 23 de febrero de 2015. [www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista\\_notificacion\\_sec\\_tramites/Listas%20del%2012-marzo-12.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista_notificacion_sec_tramites/Listas%20del%2012-marzo-12.pdf)

<sup>2</sup> Dentro del expediente del Instituto Electoral obra una carta de Karla Stettner, entonces servidora pública de ese organismo, dirigida a la Unidad de Transparencia, con fecha del 23 de junio de 2011, mediante la que se manifestó como homónima de la promovente y ajena a la solicitud de información.

<sup>3</sup> Son las siglas en inglés de uniform resource locator (en español localizador uniforme de recursos), que sirve para nombrar recursos en Internet.



que en esos momentos el padrón se encontraba en medio de un proceso de afiliación y que, una vez concluida esta etapa, se podría consultar la información en su página *web*, por lo que proporcionó también su respectiva URL; el PRD adujo carecer de facultades de acuerdo con sus estatutos internos para acceder al padrón, además de que también estaba en actualización, así que manifestó que había referido la solicitud de información a su Comisión Nacional de Afiliación y señaló también la respectiva URL; por último, el PVEM explicó que su padrón se hallaba en un proceso de reestructuración y actualización, sin definir alguna fecha para su futura publicación. La Unidad de Transparencia comunicó las respuestas a la solicitante y enfatizó que al no encontrarse la información bajo su amparo, no era posible proporcionársela.

La recurrente Stettner se inconformó por las respuestas recibidas y promovió el 23 de junio de 2011, un recurso de revisión que fue admitido por el ITEI con el número de expediente 463/2011, mismo que fuera considerado procedente el 5 de julio de ese año, por el Consejo de dicho Instituto. En el desarrollo de los considerandos, refiere que el PRI remitió un archivo con la información solicitada por el Instituto Electoral; en tanto que en una inspección al sitio *web* de Acción Nacional, constató que la información estaba publicada; sin embargo no soslayó la posibilidad de que en el momento de la consulta por la ciudadana Stettner, pudiera no haberlo estado. Subrayó, además, que el Instituto Electoral era el responsable de vigilar el cumplimiento del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en particular del artículo 72. Por lo tanto, solicitó al organismo electoral que le entregara, a través del sistema Infomex, la información relativa a los padrones de los militantes de los partidos PAN, PRD y PVEM.

El Consejo del ITEI señaló en los resolutivos:

1. Que la parte promovente contaba con la personalidad para motivar dicho recurso y que el ITEI poseía la competencia para conocer el caso.
2. El término de diez días hábiles para que el Instituto Electoral emitiera una nueva respuesta y proporcionara la información solicitada.
3. Que el Instituto Electoral tenía dos días posteriores al cumplimiento del segundo resolutivo para informarle el cumplimiento.

#### **IV. Marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública en el estado de Jalisco en 2011**

En 2011, la legislación en materia de transparencia y acceso a la información tuvo una peculiaridad: las obligaciones de transparencia complementarias en materia de partidos políticos se encontraban inscritas en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. El decreto vigente 222272/LVIII/08 (que a su vez ratificó el decreto 2271/LVIII) señalaba, sin detrimento de la ley especializada, obligaciones en materia de transparencia. En el párrafo primero del artículo 72 se señalaba que:

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

*[Y en el segundo párrafo:] Sin menoscabo de lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, adicionalmente se considera Información pública de los partidos políticos (...)*

De ese modo, en quince fracciones se enumeraban los documentos contemplados y, en los artículos del 73 al 75, se precisaban obligaciones, casos de excepción y sanciones en caso de incumplimiento (Periódico del Estado de Jalisco, 2008).

Hasta el mes de julio de 2011, este carácter complementario del Código Electoral respecto de la Ley en materia de transparencia no habría significado un enfrentamiento de esferas de competencias entre dos órganos constitucionalmente autónomos, responsables de proteger derechos específicos.

## **V. El conflicto entre esferas de competencias.**

Sin embargo, el 10 de agosto de 2011, el Consejo General del Instituto Electoral resolvió recurrir la resolución del recurso de revisión 463/2011 ante el TEPJF, por considerar que el ITEI se habría excedido en su actuación, al haber rebasado sus atribuciones y sancionar aspectos relacionados con actos formal y materialmente electorales.

La promoción que eligió el Instituto Electoral para encauzar su impugnación es interesante, dado que eligió la vía: 'Asunto General', en razón de que carecía de un medio para defender la función electoral al no poseer legitimación activa, ya que no se trata de un sujeto titular de derechos y sólo posee legitimación pasiva, lo que le da únicamente la calidad para ser demandado y para emitir resoluciones con plena autonomía.

Recordemos también la naturaleza especial de los organismos constitucionalmente autónomos, que surgen en Europa y Asia para proteger derechos específicos pero que no pertenecen ni están subordinados a ninguno de los tres poderes públicos y que, no obstante, fungen como un contrapeso especial. En nuestro país, los primeros organismos de este tipo son el Banco de México (1983), el Instituto Federal Electoral (1996) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999) (Ovalle, J. 2011).

Tal y como lo refiere la promoción del Instituto Electoral en su inconformidad, sólo podía procesarse en ese recurso, debido a que no le aplicaban para este caso: la acción

de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, el juicio de amparo, el recurso de apelación, el recurso de reconsideración, el juicio de inconformidad, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, ni el juicio de revisión constitucional electoral.

El Instituto Electoral además consideró que el recurso revisión 463/2011 era atacable en virtud de que, a pesar de lo que decía la propia Ley de Transparencia en relación con el carácter inatacable de sus resoluciones, dentro de la exposición de motivos de dicho ordenamiento, el espíritu del legislador en el decreto 20867 fue dejar abierta la posibilidad al derecho a la defensa constitucional. Reforzó su razonamiento citando la controversia constitucional 032/2005, en la que la Corte acotó los alcances de esa ley al declarar que "Contra dichas resoluciones vinculatorias, siempre quedará a salvo el derecho de los sujetos obligados de recurrir ante los tribunales federales para interponer los medios de control constitucional que considere idóneos".

También adujo que lo relativo a la información pública de los partidos políticos, señalado en los artículos 72 al 75 del Código Electoral, correspondía al Consejo General vigilar su cumplimiento y sancionar cualquier violación en los términos del catálogo de sanciones del artículo 458 de ese ordenamiento.

Entre los principales agravios, el Instituto Electoral se dolió de que el ITEI invadió las competencias y atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE), en particular el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "por lo que violó los principios de certeza y legalidad que están obligados a observar las autoridades electorales".

## **VI. Resolución del recurso por el Tribunal Federal Electoral**

El 12 de octubre de 2011 el TEPJF resolvió el Asunto General señalado como el Expediente: SUP-AG-49/2011. En su primera determinación se declaró competente, frente a la postura del ITEI, que negó la competencia de ese tribunal, como órgano jurisdiccional.

El TEPJF, por su parte, razonó que toda vez que el asunto en cuestión se refería a los padrones de militantes de los partidos políticos, y al ser éstos un medio para ejercer los derechos constitucionales de votar y ser votados, estaba relacionado con los derechos político-electorales de los ciudadanos, además de que con ello se reforzaba la garantía de sus derechos fundamentales vinculados en materia electoral y por lo tanto, resumía que sí poseía jurisdicción y competencia.

La siguiente reflexión consistió en definir cuál era la figura jurídica mediante la que se admitiría el procedimiento del Instituto Electoral, determinándose que efectivamente 'Asunto General' era el medio de impugnación indicado, y argumentando como fundamento el caso del Asunto General 17/2011, en el que se definió un conflicto de competencias entre el Tribunal Electoral de Oaxaca o el Síndico o el Procurador del Ayuntamiento de Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca, en el que ambos actores se imputaban mutuamente la competencia de conocer un asunto y en el que después determinaron que el fondo era materialmente electoral. La similitud estribaba en que en ambos expedientes se reconocía la atribución de la Sala Superior de ese Tribunal, a fin de resolver quién debería conocer de una controversia cuando se trata de definir si es o no electoral la materia en cuestión.

En su resolución, en el apartado denominado: 'de los Efectos', el TEPJF se declaró con jurisdicción y competencia. En segundo lugar, dejó sin efectos el recurso de revisión 463/2011 del ITEI y en tercero, reencauzó el recurso de la ciudadana Stettner a través del Sistema Infomex, contra la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral, para que se tramitara como recurso de revisión ante su Consejo General. Finalmente, estableció que el Tribunal Electoral Local era la instancia que debería conocer el asunto, para el caso en el que el recurrente estuviera en desacuerdo con la resolución del Consejo General del Instituto Electoral. Aunque fue promovido por todos los magistrados integrantes, el caso valió el razonamiento del voto particular del magistrado Flavio Galván Rivera, quien a pesar de que coincidió con que el TEPJF tiene la jurisdicción y competencia para conocer de asuntos cuyo fondo sea material y formalmente electoral, para este expediente en específico consideró que el Tribunal Administrativo del Estado era la instancia idónea para dirimir el caso. No obstante, rubricó

el acuerdo junto con sus compañeros, a excepción del magistrado Salvador Olimpo Nava Gómar, en cuya ponencia recayó originalmente el conocimiento y proyección del recurso.

El 29 de noviembre de 2011, el Consejero Presidente del Instituto Electoral emitió una promoción ante el TEPJF, a efecto de que se conminara al ITEI a acatar la resolución del expediente SUP-AG-49/2011 y el 5 de diciembre de 2011, ese Tribunal dio vista a dicha promoción, por lo que abrió incidente de inejecución del acuerdo mencionado.

Como respuesta el ITEI, promovió dos controversias constitucionales (107/2011 y 108/2011) ante la SCJN, cuya causal era la inconstitucionalidad de la Ley de Transparencia y del Código Electoral, siendo desechadas por la Corte, al considerar que "ese organismo público carece de personalidad para promover ese tipo de defensa", además de calificar de frívolas esas dos promociones, por lo que le impuso dos multas, que en marzo de 2012 se hicieron efectivas por medio del Sistema de Administración Tributaria.

## Desenlace y aprendizajes institucionales

*Si aceptamos que el error y la ilusión son constitutivos de la esencia humana, la búsqueda de su supresión, es de alguna manera, avanzar hacia el desconocimiento humano (López, M. 2012).*

El desenlace es el que se mostró al inicio de este artículo: el órgano garante de la transparencia fue sancionado con una multa, y los presupuestos legales establecidos, para que el derecho a la información de la ciudadana Stettner quedara garantizado, a través del Consejo del Instituto Electoral, y si hubiera alguna inconformidad, ésta se procesaría por medio del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Podemos afirmar que los aprendizajes institucionales que arroja este caso son:

- **Los principios de transparencia, máxima publicidad y de disponibilidad de la información como el mejor antídoto.** Desde la perspectiva de la defensa al derecho a la información, pudiera ser sostenible esta reflexión: el cumplimiento de estos principios por parte de los sujetos obligados hubiera evitado los acontecimientos aquí expuestos. Sin embargo, es necesario señalar que circunstancias como éstas aleccionan y son valiosas, porque revelan nuevos aspectos que ayudan a enriquecer la comprensión de los responsables de tutelar la protección de este derecho. En relación con otros actores, académicos y ciudadanos, ofrece la pauta para actualizar su interés y compromiso con los avances normativos e institucionales en materia de transparencia.
- **Una armonización legislativa evita la confusión y reduce los riesgos de invasión de esferas entre organismos constitucionales autónomos.** La ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios así como el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, de 2011 a la fecha, han

experimentado reformas que modificaron su relación de complementariedad. Producto de ese aprendizaje, se hizo posible que en la denominada ley vitrina (decreto 24450/LX/13, publicado el 8 de agosto de 2013) se recuperara ese espectro de competencia que había pertenecido al Código en materia electoral en el decreto 22272/LVIII/2008, para regresarlo al ámbito de la transparencia y el derecho a la información.

En un mismo acto, el Poder Legislativo de Jalisco expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; reformó y derogó diversas disposiciones del Código Penal, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de perfeccionar la armonización de estos ordenamientos entre sí. El decreto 24450 en relación con este tema señala: “Artículo Tercero. Se reforma el artículo 71, y se derogan los artículos 72, 73, 74 y 75 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco”. La obligación de entregar los padrones de afiliados, se trasladó al artículo 14, fracción II, inciso D, de la citada Ley de Transparencia, en las obligaciones del Instituto Electoral, como sujeto obligado. Sin embargo, en opinión del entonces titular de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral tendrían una mayor efectividad si se hubieran adicionado al artículo 16 de ese mismo ordenamiento, que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos.

- **Los organismos constitucionales autónomos, como componentes del sistema de contrapesos, pudieran ser objeto de redefinición respecto de su naturaleza, en los términos del artículo 105 constitucional.** En el caso que se revisó, fue posible apreciar la realidad de ambos organismos en la búsqueda de las vías de defensa de su esfera de competencia y, por ende, de sus actos. Como ejemplo, vale la pena subrayar la invocación del artículo 17 constitucional por parte del Instituto Electoral ante el TEPJF, a fin de encontrar un medio de impugnación para su causa, apelar al derecho

a la defensa utilizando un recurso innominado. Al respecto, el Dr. José Ovalle Favela refiere que una causa meramente circunstancial excluyó a los organismos constitucionalmente autónomos del catálogo de entes que contempla el artículo 105 constitucional y que, en su opinión, por sus características, merecen poseer la facultad de promover controversias constitucionales (Ovalle, J. 2011).

Por último, este caso ofrece la oportunidad de reflexionar sobre la condición dinámica que rige los procesos vitales del sistema político y jurídico. Así es como resulta imposible eliminar los fallos, las colisiones, las confortaciones y las asimetrías. La corrección de éstos concede la oportunidad de nuevos aprendizajes e incrementa las capacidades de las instituciones y de la sociedad civil para desempeñar fielmente el rol que les corresponde: ahí donde se genera una situación imprevista se imprimen esfuerzos proporcionales al reto, en la búsqueda de las soluciones inmediatas y de aquellas que resolverán el fondo de los problemas.

Corresponde a los procesos de diseño y rediseño institucional prever los fallos, a partir de la búsqueda e instrumentación de fórmulas, modelos y herramientas que se dirijan hacia la eficacia y la eficiencia, buscando evitar colisiones de derechos o invasiones de esferas. Su confección debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a los nuevos contextos, pero sin perder su orientación hacia la raíz, donde estriba la parte medular de los principios institucionales, en este caso de las garantías de los derechos políticos y del acceso a la información pública. Así es como evolucionan y progresan los sistemas, adquieren y garantizan una mejor capacidad de respuesta ante las exigencias del entorno.



## **Gilberto**

### **Tinajero Díaz**

Titular de la Unidad de Transparencia del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL)

## **Gilberto**

### **Mendoza Cisneros**

Jefe de Proyectos en la Unidad Editorial del Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEPC)

## **Referencias**

El Informador. (2012). "El ITEI recibe multa por pasarse de transparente". Recuperado el 3 de abril de 2012, en: <http://www.elinformador.mx/jalisco/2012/367743/6/el-itei-recibe-multa-por-pasarse-de-transparente.html>.

López, M. (Septiembre, 2012). "El error y la ilusión en la política", Folios, Núm. 28, México: IEPC.

Ovalle, J. (2011). Las controversias constitucionales y los órganos autónomos. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México: UNAM.

Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2008). Decreto 22272. Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado el 23 febrero de 2015. En: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). Listado de notificaciones. Recuperado el 23 de febrero de 2015. En: [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista\\_notificacion\\_sec\\_tramites](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista_notificacion_sec_tramites)

# Antecedentes y retos de la transparencia electoral, fiscalización y datos abiertos

**Diego Alberto Hernández Vázquez**

*Jefe de departamento de la Dirección General  
del Instituto Electoral y de Participación  
Ciudadana del Estado de Jalisco*

## I. Antecedentes de transparencia electoral en México

Si bien el concepto de transparencia<sup>1</sup> nace en la vida jurídica en México en 1977, mediante la reforma al artículo sexto constitucional donde se estableció que "... el derecho a la información será garantizado por el Estado..." (Diario Oficial de la Federación, 1977)<sup>2</sup>, no fue sino hasta 1988 que la transparencia comenzó a acercarse al ámbito electoral.

Desde finales de la década de los setenta del siglo pasado, el país vivía una crisis política marcada por la desconfianza en las instituciones gubernamentales, situación que obligó a realizar una serie de cambios institucionales con fines legitimadores, que se convirtieron en pequeños pasos para transitar a una nación más democrática.

El capítulo de la elección presidencial de 1988, mereció el calificativo por parte de Cuauhtémoc Cárdenas -candidato a la Presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional- de "opacidad absoluta", esto debido a que durante el cómputo de los resultados electorales, la información de los mismos "dejó de fluir"; hecho que el entonces representante del Partido Acción Nacional (PAN), Diego Fernández de Cevallos, acuñó como la "caída del sistema" (Cárdenas, C. 2008).

Lo narrado anteriormente puede ser considerado como el inicio de la "transparencia electoral" en nuestro país, debido a que, por un lado, la oposición política hizo un reclamo inédito y airado para que en las subsecuentes elecciones los resultados fueran oportunos, ciertos y confiables y, por el otro, el reclamo social fue por la construcción de un país más democrático, lo que derivó en el nacimiento de instituciones que lo fortalecerían.

---

<sup>1</sup> Entendiendo a la transparencia como una virtud que nace del derecho que tienen los ciudadanos a la información pública.

<sup>2</sup> Para más detalles, ver: Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977. En: [www.diputadosgob.mx/Leyes-Biblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputadosgob.mx/Leyes-Biblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf).

Para las siguientes elecciones, con la creación del Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares (SIRE) en 1991 y del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) en 1994, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) consiguió reducir de forma considerable el tiempo de cómputo y su difusión pública en los Consejos Distritales, dejando el tema de la transparencia de los resultados electorales prácticamente resuelto (IFE. 2002). Inclusive en entidades federativas como Coahuila, Jalisco y en el Distrito Federal, con la implementación sucesiva del voto electrónico, la certeza en los resultados creció hasta el más alto nivel.

En la elección presidencial del año 2006, de nueva cuenta saltó a debate nacional el tema de la transparencia electoral, como consecuencia de lo cerrados que fueron los resultados finales entre el candidato del PAN y el de la Revolución Democrática, con apenas una diferencia de .58% (INE. 2006); a tal grado que se presentaron alrededor de 800 solicitudes de información en demanda del acceso físico a las boletas electorales (Elizondo, M. y Rodríguez, J. 2007).

Al respecto, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se declaró incompetente para resolverlas, mientras que el IFE argumentó que al haber sido omiso el legislador en cuanto el acceso a las boletas, éstas sólo podrían ponerse a disposición en ciertos casos y mediante una orden judicial.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver los expedientes SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007, relativos a solicitudes de acceso a la documentación electoral, negó dichas solicitudes de información argumentando que “la disposición del acceso físico a las boletas electorales no puede ser interpretada como la limitación al derecho de acceso a la información que ellas arrojan” (TEPJF. 2007. p. 121). Dicho en palabras de Juan Pablo Guerrero Amparán: “Es público pero está guardado; hay transparencia pero no puede verse; es de la sociedad, pero no puede tenerlo” (2008, 302).

La experiencia obtenida en las elecciones presidenciales de 1988 y 2006 desencadenó en la introducción de diversas reformas que contribuyeron a la transparencia

electoral enfocada en los resultados, los cómputos y la calificación de la elección, por lo que los retos en transparencia para el recién inaugurado proceso electoral (2014-2015) versan en temáticas diversas a las ya analizadas.

## **II. Retos de transparencia para el proceso electoral 2014-2015. Fiscalización y datos abiertos**

En la más reciente elección presidencial celebrada en el país, las impugnaciones ya no versaron sobre el cómputo y la calificación de la elección; en esta ocasión, los juicios de inconformidad y, sobre todo, la percepción de un amplio sector de la opinión pública, indicaba la posibilidad de rebase de tope de gastos en las campañas de los candidatos contendientes.

Ante los tribunales se llevó a guerra judicial que dos de los principales candidatos, quienes representaban a las coaliciones “Movimiento Progresista” y “Compromiso por México”, incurrieron en rebase de topes de gastos de campaña, aunque a la fecha solamente uno ha sido sancionado.<sup>3</sup>

En consecuencia, ahora más que nunca, el uso de los recursos públicos es un tema a debate y de gran interés para la sociedad, por lo que es necesario reforzar la revisión al origen, monto, destino y aplicación de dichos recursos, sobre todo en lo concerniente al financiamiento otorgado a los partidos políticos y candidatos.

Como parte de la reforma electoral 2014, el modelo de fiscalización a partidos políticos y candidatos tuvo cambios significativos: en primer lugar, será un modelo nacional, esto es, el Instituto Nacional Electoral (INE) será el encargado de realizar la fiscalización relativa al gasto tanto en elecciones federales como en locales.<sup>4</sup>

Por otro lado, se habla de una fiscalización expedita, en la que tal y como queda asentado en el texto constitu-

<sup>3</sup> Sólo en el primero de los casos se sancionó, mientras que por parte del candidato de “Compromiso por México”, tal asunto conocido como “Caso Monex”, a la fecha de realización del presente trabajo se encuentra impugnado y no ha sido resuelto.

<sup>4</sup> Previo a la reforma señalada, la fiscalización en los procesos electorales locales era realizada por los organismos locales de cada entidad federativa, y solamente el IFE era el responsable de la elección a nivel federal.



cional reformado, el INE tiene la facultad de realizar una fiscalización oportuna y vigilar los recursos de los candidatos y de los partidos políticos, esto es, una fiscalización en tiempo real que permita advertir sobre la adecuada aplicación de los recursos públicos recibidos.

Este nuevo modelo de fiscalización tiene además la obligación de modernizarse, debido al exponencial crecimiento en cuanto a informes a fiscalizar por la multicitada reforma electoral 2014. Esto, debido a que en la pasada elección, el entonces IFE dictaminó alrededor de 6,000 informes financieros, mientras que para la presente elección, la proyección es de cerca de 76,000 (INE. 2015).

Por este motivo, el INE aprobó la implementación del Sistema de Contabilidad en Línea, en cumplimiento con lo establecido por el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos. En dicho sistema, los partidos políticos realizarán sus registros contables mientras que el INE ejercerá sus facultades de vigilancia y fiscalización de forma automatizada y auditada, y pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados.<sup>5</sup>

Así, las bases jurídicas están dadas para dar transparencia al origen, monto y destino del gasto realizado por los partidos políticos, pues tal y como se desprende del artículo 35, párrafo 6 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral “el Sistema de Contabilidad en Línea pondrá a disposición de la ciudadanía la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el Instituto de conformidad con el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

Uno de los grandes retos radica entonces, en la forma en la que se pondrá a disposición tal información, en cumplimiento con la norma citada y con el principio constitucional de máxima publicidad, además de que el INE deberá presentarla de manera oportuna y en formatos amigables.

En ese sentido, conviene implementar un esquema de datos abiertos<sup>6</sup> para que la fiscalización pueda ser realizada por la autoridad administrativa, entre partidos políticos

y, sobre todo, por los ciudadanos, para que tengan la posibilidad de conocer el origen de los recursos, su utilización y fin.

Tal esquema debe prever tres ejes: el primero, correspondiente al INE y los Organismos Públicos Locales, donde informen a la ciudadanía el monto que es otorgado a cada actor político, así como los topes, ya sea en gastos de campaña, precampaña, asuntos relacionados a la educación cívica, etcétera.

El segundo eje corresponde a los partidos políticos y sus candidatos, quienes deberán presentar la información, y su respectiva documentación, del gasto que realicen, así como con la captura de los montos y su concepto. De aquí se desprende el tercer eje, en el que tanto autoridades como sociedad civil tengan a su disposición la información en un formato amigable que les permita manipularla, ya sea con fines de investigación o auditoría ciudadana.

Resulta importante resaltar que la fiscalización lleva aparejado un ejercicio de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y candidatos, mientras que la autoridad electoral es responsable de vigilar y auditar dicho ejercicio, por lo que esta actividad bilateral es imprescindible para abonar a una verdadera transparencia en el ámbito de la fiscalización al gasto de los actores políticos. Mientras más y mejor rindan cuentas quienes contienden por cargos de elección popular, y mientras más sólida y oportuna sea la fiscalización por parte de la autoridad electoral, la transparencia será un derecho pleno a disposición de los ciudadanos, lo cual sin duda dotaría de mayor certeza a la vida democrática del país.

Como se ha referido en este trabajo, la transparencia electoral se ha formado y transformado a través de la experiencia histórica, el reclamo social ha obligado a que los diferentes contextos gubernamentales generen reformas necesarias para dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía. Una vez transparente el cómputo y la calificación de las elecciones, toca el turno a los recursos públicos que reciben y ejercen los partidos políticos para que sean vigilados ya no sólo por las instituciones electorales, sino por los propios ciudadanos, quienes cada vez cuentan con más y mejores herramientas para sostener una relación horizontal y directa con sus gobiernos.

<sup>5</sup> Artículo 35, Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

<sup>6</sup> Entendidos como la apertura de datos públicos en formatos normalizados.

**Diego Alberto**

**Hernández Vázquez**

Jefe de departamento de la Dirección General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

## Referencias

- Cárdenas, Cuauhtémoc. (2008). "Transparencia electoral e historia 1988 – 2008, avances y retrocesos, memoria y perspectiva" (2008). México: InfoDF.
- Elizondo, M. Rodríguez, J. y García, J. (2007). ¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información? México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/5/cnt/cnt3.pdf>
- Guerrero Amparán, J. (2008). Las boletas de la elección presidencial de Felipe Calderón: la documentación pública no disponible de un Tribunal Electoral indisputado. En: Transparencia electoral e historia: 1998-2008, avances y retrocesos. México: InfoDF.
- IFE. (2002). PREP 2000, Conteo rápido. México: IFE. En: <http://www.ine.mx/documentos/PREP/rep/memorias/librorep2000.pdf>
- INE. (2006). Estadísticas de la Proceso Electoral Federal 2006. En: [www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra\\_nac.html](http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html)
- INE. (2007). La fiscalización durante el Proceso Electoral 2015. México: INE. En: <http://www.iepac.mx/ine/DOSSIER-FISCALIZACION.pdf>.
- TEPJF. (2007). Sentencia a expedientes SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 acumulados. México: TEPJF.



**FOLIOS**  
PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

*Porque la  
lectura  
no tiene fronteras*

Avanzamos para estar  
más cerca de ti

Ahora puedes acceder  
a todo el contenido de *Folios*  
desde el nuevo **sitio web**.

Temas sociales, derechos humanos,  
política, arte y literatura.

Además encontrarás contenido exclusivo  
para la web y nuestra **biblioteca podcast**.

Visítanos en **telcel**  
**revistafolios**  
**.mx**