

Transparencia en el ámbito electoral:

Antecedentes y perspectivas

El nuevo régimen constitucional de la transparencia

en materia político-electoral

Transparencia, rendición de cuentas y sujetos electorales:

El reto de la democracia contemporánea

El impacto de la reforma constitucional en materia de transparencia en los

organismos estatales garantes del derecho de acceso a la información



DIRECTORIO

Comité Editorial

Consejero Presidente
Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas

Consejeras y Consejeros Electorales
Lic. Arminda Araceli Frías Austria
Profr. José Ventura Corona Bruno
Mtro. Joaquín García Hernández
Lic. Isabel Sepúlveda Montaña
C.P. Carlos Francisco Herrera Arriaga
M. D. Augusto Hernández Abogado

Secretario Ejecutivo
Profr. Francisco Vicente Ortega Sánchez

Director Ejecutivo de
Organización Electoral
Lic. Paulo César Islas Lara

Directora Ejecutiva de Capacitación
Electoral y Educación Cívica
Lic. Patricia Herbert Reyes

Dirección Ejecutiva de Equidad de Género
y Participación Ciudadana

Director Ejecutivo de
Prerrogativas y Partidos Políticos
Lic. Jacobo Flores Pérez

Director Ejecutivo Jurídico
Lic. José Arturo Sosa Echeverría

Directora Ejecutiva de Administración
C.P. Laura Beatriz Romero Ávila

Equipo Editorial

Edición
L.C.C. Alejandra Lizbeth
Gutiérrez Hernández

Diseño y arte
L.S.C. Cristian José
Gómez Mendoza

CONTENIDO



- 2  Transparencia, participación ciudadana y democracia
- 6  Medios de comunicación y transparencia
- 9  La transparencia en el nuevo sistema de justicia penal
- 12  El principio de máxima publicidad en materia electoral
- 17  Transparencia en el ámbito electoral: Antecedentes y perspectivas
- 20  El nuevo régimen constitucional de la transparencia en materia político-electoral
- 23  Transparencia, rendición de cuentas y sujetos electorales: El reto de la democracia contemporánea
- 27  Partidos políticos, transparencia y acceso a la información
- 33  El impacto de la reforma constitucional en materia de transparencia en los organismos estatales garantes del derecho de acceso a la información
- 36  Implicaciones de la reforma constitucional en materia de transparencia: Nuevos desafíos del IFAI con los actores electorales
- 40  Principales componentes de la reforma constitucional en materia de transparencia
- 42  La reforma constitucional en materia de transparencia
- 46  Parlamentos sin equidad de género
- 52  Noticias
- 56  Sección de humor



Editorial

El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos ha pasado por 5 reformas que van desde 1977 hasta la última en febrero de 2014. Dichas modificaciones constitucionales han marcado paulatinamente una evolución en el derecho de acceso a la información que va, a muy grandes rasgos, desde el deber del Estado de garantizarlo (1977) así como los principios y bases generales para su ejercicio (2007), hasta llegar a incluir la accesibilidad a las tecnologías de la información y comunicación (2013) y plasmar la ampliación del catálogo de sujetos obligados (2014), entre muchos otros puntos.

En esa línea de cambios que ameritan una descripción y análisis más profundos, el número 4 de la revista Letras para la Democracia está dedicado a la última reforma constitucional en la materia para abordar las principales modificaciones que plantea, sus alcances y la manera en que la transparencia se relaciona y repercute en el ámbito político-electoral al igual que en la justicia penal y el trabajo periodístico, estando pendiente de aprobarse la legislación secundaria.

Para ello la presente edición cuenta con las colaboraciones especiales: «Transparencia en el ámbito electoral: Antecedentes y perspectivas», a cargo del Dr. Francisco Guerrero Aguirre; «El nuevo régimen constitucional de la transparencia en materia político-electoral», desarrollada por el Dr. Salvador O. Nava Gomar, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y «Transparencia, rendición de cuentas y sujetos electorales: El reto de la democracia contemporánea» que expone el Dr. Raúl Ávila Ortiz, Coordinador del Programa de Cooperación y Asistencia Técnica del International Institute for Democracy and Electoral Assistance y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por sus ideas plasmadas, se externa a los mencionados autores un agradecimiento que de igual manera se hace a las siguientes figuras también partícipes de esta publicación: Mag. Juan Manuel Menes Llaguno, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; Dr. Hertino Avilés Albavera, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C.; Lic. Martín Islas Fuentes, Consejero Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo; Lic. Manuel Alberto Cruz Martínez, Magistrado del Tribunal Electoral de nuestra entidad federativa; y Dra. Elvira Hernández Carballido, catedrática y profesora investigadora del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Asimismo, el lector encontrará el ensayo «Parlamentos sin equidad de género» autoría de Azucena Carolina Serrano Rodríguez, merecedora a la segunda edición del Premio «17 de octubre»; aunado a las aportaciones de personal de este organismo (Mtro. Joaquín García Hernández, Consejero Electoral; Lic. Patricia Herbert Reyes, Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica; y Lic. Paulo César Islas Lara, Director Ejecutivo de Organización).

Se deja este número en manos de las y los lectores agradeciendo su acompañamiento y reiterando el esfuerzo institucional por ofrecer contenidos de interés que contribuyan al fomento de la cultura democrática y ciudadana.



Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas

Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo



Transparencia, participación ciudadana y democracia

Lic. Manuel Alberto Cruz Martínez
Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo



Después de las modificaciones constitucionales del año 2011 por virtud de las cuales se eleva a rango constitucional a los derechos humanos y aunado a un proceso evolutivo en el cual la sociedad ha sido más crítica y las características de ésta han cambiado de forma tal que hoy no se conforma con ser simple espectadora de lo que sucede en su entorno social (mucho menos en el político), este ejercicio de tratar de analizar en perspectiva la triada compuesta por elementos complejos —como son: la transparencia, la participación ciudadana y la democracia— pareciera sencillo; sin embargo, me esforzaré por principio de cuentas en lograr encontrar un escenario específico para cada uno de ellos y posteriormente realizaré un «enlace» procurando en todo momento ser objetivo por cuanto hace a los conceptos y las definiciones que normarán el criterio del presente trabajo.

Transparencia y participación ciudadana

Nos refiere el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española que transparencia es:

- «1. f. Cualidad de transparente.
- »2. f. Lámina transparente que contiene dibujos o textos y a la que se pueden añadir datos durante su proyección.
- »3. f. Cinem. Proyección sobre una pantalla transparente de imágenes móviles filmadas con antelación, que sirve de fondo a una acción real».

Para Paulo C. De León (2008:1) la palabra «transparencia» es «usada frecuentemente y muchas veces es pieza fundamental de todo nuevo plan de gobierno público o privado. Algunos autores creen que ha cobrado un carácter cuasi-religioso en el debate de gobernanza y diseño institucional. No obstante, la evidencia muestra que la transparencia es más invocada y menos puesta en práctica.

»Es importante mencionar que no existe una definición clara de transparencia. En el mundo y en las organizaciones internacionales existen varios conceptos y formas. La ONG Transparency International ha dominado el uso de la misma. En especial, la difusión del índice de percepción de corrupción, que ha implantado una relación estrecha entre transparencia y corrupción, a tal punto que se usan como opuestos.

»La transparencia es un concepto más amplio que la lucha anticorrupción. El comité de Transparencia de la OECD2 — Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo— la definió como “el proceso por el cual la información de las condiciones existentes permite ser accesada para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”. La definición es considerada una de las mejores, desde que no restringe el uso de la misma al tema de Gobierno Público o Corporativo, sino que da un énfasis al usuario sobre la información, mediante el reconocimiento de que debe de ser visible y entendible».

Visto lo anterior, abordo el concepto de transparencia como el mecanismo a través del cual los gobernados tienen acceso a la información que genera el gobierno respecto al uso y destino de los recursos públicos que tiene bajo su resguardo. Es precisamente la acción de gobierno la que está bajo la observancia y el reclamo del cumplimiento por parte de las asociaciones civiles y en su caso los partidos políticos como entes constitucionales destinados al fomento de la democracia en el país. Es en este punto donde tendría que definir también qué es la participación ciudadana.

Mauricio Merino (2010:3) explica lo siguiente:

«Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. La participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes —públicos en el sentido más amplio del término— y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato».

El autor agrega:

«Sin embargo, también es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición. Participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos,

hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar. Pero al mismo tiempo, en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre.

»Ser partícipe de todos los acontecimientos que nos rodean es, sin embargo, imposible. No sólo porque aun la participación más sencilla suele exigir ciertas reglas de comportamiento, sino porque, en el mundo de nuestros días, el entorno que conocemos y con el que establecemos algún tipo de relación tiende a ser cada vez más extenso...

»De ahí que el término participación esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social. De ahí la enorme complejidad de ese término, que atraviesa tanto por los innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como por las razones estrictamente personales —psicológicas o físicas— que empujan a un individuo a la decisión de participar...

»Hay un difícil equilibrio, pues, entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos. Si como dice Fernando Savater —un conocido filósofo español— “la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse”, la participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones».

Por lo anterior entiendo a la participación como los eventos en que habitantes de una comunidad, con las características de ciudadano (en el caso de México reuniendo los requisitos de los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), toman decisiones respecto a quién los gobernará o será su representante y posteriormente pretenden influir así en las decisiones de los gobiernos. En este sentido se han desarrollado varias teorías que sin duda alguna concatenan la información del ejercicio del gasto público (transparencia) a la participación del ciudadano y la influencia de éste en los procesos modernos de administración pública.

Democracia

Arturo Peraza (2005:1) escribe:

«Tratar de definir la democracia resulta ser un trabajo excesivamente arduo, pues esta palabra ha adquirido distintas connotaciones y es usada por diversas ideologías que pretenden bajo su sombra lograr cierto halo de legitimidad. Según Alf Ross la Democracia puede ser definida como:

“... aquella forma de gobierno en que las funciones políticas son ejercidas por el pueblo con un máximo de intensidad, efectividad y latitud en los métodos parlamentarios”.

»Por intensidad entiende la dimensión del grupo que participa. Así el ideal es el voto

universal de todos los adultos. Por efectividad el grado en que el pueblo puede influir en la decisión. Así ésta es grande en la democracia directa, pero si se usa la democracia representativa la efectividad depende del grado de control que puede ejercer la población sobre sus representantes.

Por último la latitud se refiere a los ámbitos en los cuales se ejerce la intensidad y la efectividad, así es distinto si sólo se elige y controla el parlamento que si ello incluye al poder ejecutivo y/o al judicial.

»Para muchos la democracia es un simple mecanismo. Al ser un mecanismo pareciera aséptico en cuanto a valoraciones, pues debería admitir cualquier política material concreta, con tal que la misma respete el mecanismo democrático. Para esto la democracia comporta unas valoraciones determinadas. Estas valoraciones se resume[n] en dos conceptos fundamentales: libertad e igualdad».

Es precisamente en este tenor de ideas donde la modernidad nos ha llevado a desarrollar el concepto de «democracia participativa», que es a final de cuentas el motor de las sociedades modernas y la forma más fiel de participación ciudadana o civil (como muchos se empeñan en llamar a la sociedad organizada). Esto de ninguna manera quiere decir que el partidismo político haya quedado obsoleto, sino que éste sólo se construyó en México como un mecanismo para la asunción al poder de grupos organizados y fundados por los mismos ideales; sin embargo, en el proceso social evolutivo dichas agrupaciones han «quedado cortas» por cuanto a las necesidades del pueblo (entendiendo éste como parte de la nación) y por ello la sociedad se organiza actualmente para que cada vez se den más condiciones de participación directa o indirecta en la toma de decisiones, de forma que incidan en la construcción de políticas públicas que permitan un mejor estatus y contraloría de las acciones de gobierno.

En conclusión, en la actualidad la transparencia constituye una herramienta fundamental para que la ciudadanía se encuentre debidamente informada a cerca del destino de los impuestos que paga, es decir, del adecuado uso de los recursos públicos.

La transparencia debe estar a la disposición de la población, ya que es ella la que aporta el dinero para el funcionamiento de las instituciones —independientemente del poder al que pertenezcan— y en ese sentido sin duda alguna la participación y la toma de decisiones serán más acertadas y los desvíos o subutilización de recursos públicos menos frecuentes o nulos, logrando así un ejercicio público más democrático (considerando a éste como la participación de la ciudadanía en un ejercicio de control social sobre sus representantes, que al final del día son electos para la debida aplicación de los impuestos en el bien común).

Ahora bien, la transparencia —como parte de la materia electoral— queda completamente salvada en la nueva regulación electoral bajo la premisa fundamental establecida por la propia Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que al ser una función estatal y los partidos políticos entes financiados por recursos públicos, es inevitable el responder al ciudadano que así lo pregunte sobre el uso y destino de ellos; permitiendo así que se deje de ver al ejercicio político como simple negocio personal o familiar (como se ha acusado en tiempo pasado) y dando una nueva dimensión a éste para recobrar la confianza en un sistema democrático que no tiene nada que esconder sino más bien preservar la esencia de la decisión mayoritaria en el ejercicio de la elección de los gobernantes o representantes.

Fuentes:

- Peraza, A. (marzo, 2005). *Democracia participativa y derechos humanos*. Consultado el 3 de octubre de 2014. Aportes Andinos No.13. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. <http://goo.gl/OQS34b>
- Olivos Campos, J.R. (Sin fecha de publicación). *La democracia participativa en México*. Consultado el 3 de octubre de 2014. <http://goo.gl/u7e84T>
- C. de León, P. (enero, 2008). *Hacia un concepto de transparencia: orígenes e importancia*. Consultado el 29 de septiembre de 2014. <http://goo.gl/YzrcDh>
- Merino, M. (Octubre, 2010). *La participación ciudadana en la democracia*. Consultado el 20 de septiembre de 2014. México: Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática). <http://goo.gl/MTgo9I>

Medios de comunicación y transparencia

Dra. Elvira Hernández Carballido
Catedrática y profesora investigadora
del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo



El siglo XXI en México inició inspirado, confiado y esperanzado, con la certeza de que la democracia en los medios de comunicación es una utopía que se puede hacer realidad a través de la transparencia.

El principio

Fue en el año 2003 cuando se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En cuanto se dio a conocer, la opinión pública mexicana externó sus opiniones, que oscilaban entre la aprobación y el beneplácito, así como la duda y la crítica. La primera Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), María Marván Laborde, declaró:

«Transparencia es la necesidad de conocimiento, exigencia de saber lo que hacen nuestros gobiernos y nuestras instituciones. Demanda clara y precisa para recibir documentos que den cuenta del quehacer político de nuestros gobernantes. Transparencia significa democratizar drásticamente el espacio público. A partir de hoy la sociedad mexicana tendrá la posibilidad de relacionarse de una nueva manera con su gobierno, al contar con la posibilidad de solicitar información sobre la administración personal» (Reforma, 12 de junio 2003: 18).

Aunque también hubo miradas críticas. Issa Luna, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), consideró que esa decisión representaba

«una falacia, toda vez que todo mundo solicita información a las dependencias y nadie sabe nada» (El Universal, 3 de diciembre de 2003: 20).

María de Jesús Lozano González, egresada de la UNAM y cuya tesis abordó este tema, hizo una reflexión muy puntual sobre sus resultados y aportaciones:

«Su fin es bien intencionado, pero la participación proactiva de todos los involucrados permitirá que esto se cumpla en su totalidad. De lo que no cabe la menor duda, es de que el derecho a la información ejercido y respetado adecuadamente tiene un impacto positivo en tres aspectos muy importantes dentro de cualquier nación:

1. » Político. Contribuye a que la ciudadanía conozca más sobre el ejercicio político y se involucre proactivamente en las actividades gubernamentales.
2. » Económico. Se fomenta un clima más confiable de inversión, se presentan gastos, financiamientos y sueldos.
3. » Administración Pública. Permite que los servidores públicos sea vean obligados a conducirse con gran responsabilidad, disminuyendo con esto los niveles de corrupción y fomentando la confianza» (Lozano, 2009: 65).

Entre las diversas reacciones también se

difundieron las de representantes de algún medio de comunicación. Se reconocía que la posibilidad de obtener información a través de documentos oficiales garantizaba la credibilidad de la información de los reportajes y notas, pero ese derecho no hacía posible por sí mismo un trabajo de calidad:

«Sin duda, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental ha proporcionado a los periodistas una herramienta jurídica para exigir la entrega de datos de carácter público. Resulta fundamental en cuanto a la emancipación de las técnicas periodísticas y del compromiso de los directivos de los propios medios hacia sus reporteros para construir una verdadera infraestructura de investigación. Sin embargo, la accesibilidad de la información no garantiza por sí misma el ejercicio de un verdadero periodismo de investigación» (Haf, 2006: 11).

Las posibilidades

La transparencia y los medios de comunicación son un binomio que garantiza presentar información con documentos obtenidos desde las mismas instituciones para vigilar sus compromisos o denunciar abusos:

«Si los medios desean mantener su independencia y su libertad frente al poder público... Si idealmente, los medios son aliados de la ciudadanía para vigilar al poder y oponerse a los abusos de autoridad... Entonces necesitarán de instrumentos jurídicos para ejercer ese papel con eficacia. Las leyes de transparencia y acceso a la información son esos instrumentos, esos canales constantes y seguros que han permitido a los medios de comunicación desempeñar ese rol ideal en las democracias modernas. La transparencia asegura como herramienta legal la obtención de documentos relevantes para saber quién gobierna» (Del Castillo, 2003: 5).

Se dice que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha cambiado el oficio periodístico, pues ya no es necesario que las reporteras y los reporteros deban

recurrir a filtraciones, rumores o fuentes anónimas no siempre confiables para conseguir información sobre el gobierno en turno, sino que ahora pueden tener en sus manos documentación certificada por la propia autoridad.

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, mientras la transparencia sea una obligación legal y no un elemento de la cultura política de una sociedad, será difícil que los medios de comunicación puedan aprovecharla al máximo pues además los mismos medios están limitados por su línea editorial, por los intereses y compromisos de sus dueños y del mismo perfil ético de cada periodista. Pero, el optimismo debe prevalecer para confiar en la transparencia:

«Con todo, el afán de los medios para escudriñar los asuntos públicos puede ofrecer a sus sociedades un servicio invaluable, tanto para develar abusos e ilegalidades, como para constituir una fuente de exigencia constante de las instituciones estatales. Los medios de comunicación constituyen uno de los contrapesos esenciales que las sociedades edifican delante del poder político, pero también es preciso que de la misma manera en que supervisan al gobierno, los medios sean fiscalizados por la sociedad» (Trejo, 2012: 12).

Algunos casos

De 2003 hasta 2010 no eran los periodistas quienes más solicitudes habían hecho para pedir documentos oficiales para sus investigaciones (solamente un 10 por ciento de esas peticiones era realizados por algún trabajador de los medios de comunicación). La mayoría de dichas solicitudes apuntaban a pedir datos sobre los sueldos de funcionarios, financiamientos o gastos injustificados aunque también se buscaba que la nota fuera acerca de si la ley se aplicaba o no y en qué circunstancias.

«En 2003, habían pasado apenas dos meses desde que la ley surtía efectos, y aquel termómetro estadístico del IFAI que emulaba el kilometraje de un auto recién salido de agencia, marcaba ya unas 8 mil 400 solicitudes de información, 133 habían sido dirigidas a la Secretaría de la Defensa

Nacional y en 6 ocasiones la dependencia se había pronunciado por la negativa a proporcionar datos argumentando razones de seguridad nacional. Entonces, el reportero de El Universal, Alejandro Medellín, quien cubre habitualmente temas relacionados con las fuerzas armadas, utilizó la ley para evidenciar la contradicción en los criterios sobre “seguridad nacional” de la Secretaría.

«A la SEDENA –dijo– le solicité el número de bajas que ha tenido en la guerra antidrogas, las circunstancias en que ocurrieron, cómo murieron y de qué grados; se reservó esa información; me dio únicamente datos cuantitativos pero los detalles no”.

»La solicitud del reportero no buscaba obtener esos detalles porque él ya los conocía antes de pedirlos. La nota estaba en probar que el criterio con el que se negaban era arbitrario. Y le salió». (Carrido, 2010: 2)

En ese mismo testimonio, se advierte que pese a la buena fe de la Ley de Transparencia, en los últimos años las instituciones han «sofisticado» su catálogo de pretextos para ocultar información aunque también es cierto que los periodistas han ahora aprendido a crear nuevos mecanismos que les permita solicitar la información de tal modo que consigan el documento anhelado. Otros casos que han recibido buena respuesta son:

«La reportera de Reforma, Verónica Galán, solicitó a Hacienda información contable de fondos y fideicomisos establecidos por esa misma autoridad. Ante la respuesta negativa, los Comisionados del IFAI no sustentaron la reserva de la información y obligaron a la entidad a que otorgue acceso a los estados de resultados y balance general de los fideicomisos públicos señalados.

»Nancy Flores de Los Periodistas requirió a Petróleos Mexicanos información sobre fideicomisos, fondos, mandatos y/o vehículos financieros. La solicitud fue respondida negativamente y en la vía del recurso la periodista se encontró con la decisión del IFAI que tal información no puede ser reservada. Se instruyó el acceso a la información solicitada.

»Daniel Lizárraga, reportero de La Revista, pidió a la Lotería Nacional para la Asistencia

Pública los nombres de las personas que integraban el Fideicomiso Transforma México. Ante la negativa, el IFAI determinó que Lotería deberá otorgar acceso a los documentos que contengan estos nombres» (Haf, 2006: 7).

Ante este tipo de situaciones positivas, se puede coincidir con el investigador de comunicación, Raúl Trejo, cuando afirmó que la transparencia, medios de comunicación y democracia son un trío indisoluble en toda sociedad y que sin el derecho a la información no es posible la democracia, pues generalmente el poder es ejercido con opacidades.

Por eso, a manera de conclusión, la siguiente cita de Ernesto Villanueva apunta a un compromiso entre transparencia y medios en nuestro país:

«En México coexisten varias corrientes de opinión en los tomadores de decisiones. Unas que privilegian la apertura informativa y la rendición de cuentas y otras que trabajan exactamente en sentido inverso. El derecho fundamental a saber, aunque esté ya previsto en el artículo 6º de la Constitución, atraviesa por un viacrucis que obliga a no bajar la guardia, al seguimiento permanente de lo que pasa en el país» (Villanueva, 2013).

Fuentes:

- Carrido, L. M. (2007). *Periodismo y transparencia*. México: IFAI
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- El Universal. 3 de diciembre de 2003. México, p.20
- Haf, S. (2006). *Acceso a la información pública y periodismo en México*. México: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina
- IFAI (2002). *Transparencia, acceso a la información y datos personales*. México.
- Lozano González, M. de J. (2008). *Transparencia: una ventana para la ciudadanía, el IFAI una llave al saber (tesis de licenciatura)*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
- Reforma. 12 de junio de 2003, p.18
- Trejo Delarbe, R. (2012). *Transparencia, Medios de Comunicación y Democracia, conferencia*. México: Asociación Mexicana del Derecho a la Información.
- Villanueva, E. (2007). *El dilema de la transparencia en Revista mexicana de la comunicación*. México. pp.23-25.



La transparencia en el nuevo sistema de justicia penal

Magistrado Juan Manuel Menes Llaguno
Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del
Estado de Hidalgo

Históricamente, la transparencia se ha convertido en un concepto que guarda un alto contenido filosófico de justicia y verdad; siendo un reto de gobernanza, que trasciende en la democracia de nuestro tiempo. «Trabajar con ética, permite conciliar el sueño sabiendo que se hizo lo que se tenía que hacer, esto es, lo correcto» (Córdova, 2013:XXVII).

Del latín «trans» (que significa «a través»), «parens» y «entis» («que aparece»), la remembranza de la palabra robustece la idea de que todo sistema de administración e impartición de justicia basado en la transparencia fortalece el Estado de Derecho democrático constitucional de una nación, ya que la eficacia de la justicia está íntimamente ligada con el acceso a la información, lo cual permite el control ciudadano sobre las decisiones jurisdiccionales. De esta manera la cultura de la legalidad coadyuva al establecimiento de instituciones cada vez más sólidas, que representan cambios de paradigmas.

Derivado de la reforma constitucional en materia de transparencia (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014), el Estado debe implantar el principio de máxima publicidad con la excepción de reserva temporal de información, por razones de seguridad nacional.

Es así como los artículos 108, 110 y 111 constitucionales garantizan la transparencia en la rendición de cuentas de los funcionarios judiciales, en razón de que los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales quedan expuestos a ser sujetos de juicio político si cometen acciones graves que violenten la Constitución Federal así como las leyes federales que de ella emanan.

Otra de las variables que esgrimen los artículos del párrafo anterior, es que los funcionarios judiciales que efectúen un manejo indebido de fondos y recursos federales serán procesados penalmente por los delitos cometidos. En relación a esto, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde.

Los ejemplos mencionados son algunos de los muchos cambios que, sin duda, se armonizan con la reforma en materia de seguridad pública, procuración, administración de justicia y ejecución de penas privativas de la libertad (promulgada el 18 de junio de 2008), la cual incorpora el procedimiento penal de corte acusatorio y oral y deja atrás el modelo inquisitivo mixto; obteniendo una nueva reestructuración de nuestro sistema de justicia penal mexicano.

En el nuevo sistema de justicia penal destacan los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, concentrados en el artículo 20 constitucional. Hablar del primero de ellos es referirse también a la transparencia, pues todos los actos dentro del juicio son y serán públicos, con sus excepciones dictadas por la ley. Esto representa una igualdad procesal entre las partes y una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía.

«El principio de publicidad, la fórmula trascendental del derecho público, no es un mero principio moral, sino una suerte de canon crítico de las normas jurídicas y del actuar público en general» (Velasco, 2000:34). Es por ello que los citados principios traen consigo la constitucionalidad de las audiencias públicas, así como la agilidad procedimental y la oportunidad de las partes para confrontar la veracidad de las pruebas.

Es importante señalar que el público tiene sus orígenes en el lejano siglo XVII: «*Le public*» se llamaba en la Francia del siglo XVII a los *lecteurs, spectateurs, auditeurs*, en su calidad de destinatarios, consumidores y críticos de arte y literatura» (Habermas, 1994:50), es decir, como receptores en su conjunto que cuentan con una opinión informada y son capaces de involucrarse en los asuntos de la sociedad.

Como Ferrajoli (1995:616) expresa «... conforme a la publicidad, los procedimientos de formulación de hipótesis y de determinación de la responsabilidad penal tienen que producirse a la luz del sol, bajo el control de la opinión pública y, sobre todo, del imputado y su defensor. Se trata seguramente del requisito más elemental y llamativo del proceso acusatorio».

Por tal circunstancia, en nuestro estado se han concretado acciones que se han armonizado entre los poderes de gobierno, todo ello con la finalidad de ofrecer al justiciable resultados

satisfactorios de carácter normativo, operativo y estructural. Pues el derecho y la razón brindan un espacio de diálogo para la aplicación de una justicia pronta, asequible, imparcial y expedita.

Con la reforma del 10 de junio de 2011 en el ámbito de derechos humanos, México astringe obligaciones de carácter humanitario bajo su jurisdicción mediante los instrumentos internacionales de los que es parte en la materia. Los casos «Fernández Ortega», «Rosendo y Cantú» y «Campo Algodonero», entre otros, son antecedentes que incidieron para que el Estado mexicano tomara medidas de protección.

Para erradicar la desigualdad de oportunidades, evitar la discriminación asentada en el género, sexo u orientación sexual y hacer efectivo el derecho a la igualdad, la perspectiva de género cumple un papel esencial para que los juzgadores a través de sus sentencias cumplan con esta obligación de carácter internacional —y nacional, en el caso de los protocolos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, como es la de juzgar con perspectiva de género.

Si bien es cierto que el principio *pro homine* es resultado de una larga lucha que desde la primera guerra mundial se extendió con la redacción de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, fue hasta 1950 cuando se creó el primer sistema de protección de los derechos humanos a través de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convención Europea).

En América, floreció este sistema de derechos humanos en 1969, fecha en la que se llevó a cabo la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica, en la que se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Años más tarde (1981) en el continente africano se constituyó la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta Africana) y en Medio Oriente la Carta Árabe de Derechos Humanos se promulgó en 2004.

Con las reformas y antecedentes aludidos, nuestra nación vive nuevos retos que afrontar, junto con las políticas públicas en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia que inciden de manera trascendental para gestar una cultura de paz que permee en la sociedad. Es así como la transparencia cumple un papel relevante para el control jurisdiccional, pues un sistema de justicia sólido y eficaz da cara a la población con la rendición de cuentas y con un servicio de calidad.

Thomas Hobbes afirmaba que «la memoria de muchas cosas se denomina experiencia» y nuestro sistema de justicia ha experimentado cambios y evoluciones en su estructura tanto sustantiva como adjetiva, las cuales en materia procedimental son un *parteaguas* para la protección de las partes, víctima e imputado, donde el principio de presunción de inocencia y del debido proceso fungen como crisoles fundamentales para una justicia plena y accesible.

Fuentes:

- Córdova del Valle, F. (2013). *Haz de tus principios y valores un hábito en tu vida*. Distrito Federal: Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: G. Gili
- Velasco Arroyo, J.C. (2000). *La teoría discursiva del derecho*. Madrid: Alianza

El principio de máxima publicidad en materia electoral

Dr. Hertino Avilés Albavera
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C.



«Cuando estos déspotas os traten así en lo sucesivo, corred a vuestros jueces y decid a gritos: “Constitución, Constitución [...] indagad, preguntad, y no descanséis hasta saber lo que os favorece en el nuevo código”; pues sabiéndolo, podréis reclamar los abusos que padecéis a vuestros ayuntamientos y juntas de provincia, que no podrán remediar lo que ignoran».

(Fragmento del libro *La Malinche de la Constitución*)

Introducción

El 10 de febrero del año 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. La reforma merece un análisis por su trascendencia, que se evaluará a partir de su aplicación y sin duda dará una nueva cara a nuestro sistema político.

Entre los aspectos más importantes que componen la reforma deseo destacar la incorporación —en el artículo 41 constitucional (fracción V, apartado A)— del principio de máxima publicidad como eje rector de la preparación, conducción y calificación de las elecciones en nuestro país.

El principio de máxima publicidad tiene su origen en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su fracción I (segundo párrafo) que toda la información que se encuentre en

posesión de cualquier entidad del gobierno —en cualquiera de sus ámbitos— debe ser pública, reconociendo explícitamente el derecho de acceso a la información pública. La intención plasmada en la norma jurídica en cita es maximizar los efectos del derecho de acceso a la información pública. Máxima publicidad no sólo es un principio sino también el fin del derecho de acceso a la información: significa descubrir en su totalidad la actuación pública reflejada a través de los documentos que genera, con las salvedades legales.

Contenido del principio de máxima publicidad en la materia electoral

Para Fausto Kubli García en una norma constitucional «los principios sirven como “brújula” para aplicar las reglas». Esto significa «que tienen un carácter teleológico, lo que se traduce en guiar a la norma jurídica a la obtención de sus fines».

El referido autor señala de igual manera que «los principios coadyuvan en la aplicación de otro tipo de normas, como las reglas (...).

La correcta aplicación de los principios y las reglas le corresponde al operador del Derecho, quien es el que directa e inmediatamente tiene la puerta abierta para proceder a discreción, lo que puede conducir al uso político de ellos mismos. Aunado a lo anterior, en la aplicación precisa de las normas no sólo están conjugados los principios y las reglas, asimismo, hay que tomar en cuenta los fines y los valores. De esta manera, y asumiendo todos los elementos para decidir y aplicar el Derecho, el operador debe hacer un examen axiológico y valorativo. Todo el entramado en conjunto ha sido denominado por Germán Bidart Campos como “enjambre axiológico”. Así, es preciso ponderar principios, valores, fines y derechos al tiempo de llegar a decisiones; de igual manera, considerar tanto normas explícitas como implícitas. Todo este armazón constitucional —para el maestro emérito argentino— brinda la posibilidad de maximizar e incorporar los derechos humanos en el corpus jurídico constitucional de los Estados». De acuerdo con Kubli García citando a Bidart «la eficacia jurídica de los valores y de los principios queda (...) fuera de duda, y provee de un rico material a los operadores — sobre todo a los juzgadores— que deban decidir cuestiones y conflictos que comprometen a los derechos».

Más adelante, el mismo autor continúa diciendo que «al acreditar esta óptica, que subsume todos los elementos para maximizar el contenido teleológico de los derechos humanos e incorporar todo el “enjambre” (principios, valores, fines y derechos), se está en la posibilidad de que se maximicen los efectos de los derechos».

¿Pero qué decir sobre el principio de máxima publicidad en materia electoral? Roberto Alonso (2011:1) responde esta interrogante aludiendo a Miguel Carbonell en el sentido de que la incorporación de la máxima publicidad en el ámbito electoral «debe entenderse como un canon hermenéutico que el intérprete

debe observar como guía». Siguiendo con Miguel Carbonell (2009:30) de acuerdo con tal principio «el intérprete tendrá siempre que observar como guía de su exégesis el principio de publicidad o incluso más: el de la máxima publicidad».

Retomando a Fausto Kubli García «está absolutamente justificada la existencia de un derecho que otorgue la facultad de acceder a la información en posesión de cualquier organismo, órgano, dependencia o entidad pública» puesto que por un lado, es parte de la concepción actual de la democracia ideal y prescriptiva (...) y por otro (...) enfatiza el establecimiento «de canales de comunicación entre los administradores y las personas», los cuales «fortalecen la democracia y evidencian la labor del Estado».

Debemos concebir al principio de máxima publicidad como «el espíritu de las leyes de acceso a la información» pública, pero además como «la herramienta conceptual más importante para interpretarlas. La noción de máxima publicidad está justificada porque la información generada y controlada por el Estado no es de propiedad e interés privado, sus contenidos y usos potenciales conciernen a la colectividad, es pública por definición» (Senado de la República, 2014:10), además ha sido generada y conservada con recursos públicos.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013:1) ha expuesto a través de jurisprudencia que el derecho de acceso a la información «contiene una doble dimensión: individual y social. En su primer aspecto, cumple con la función de maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, mientras que en el segundo, brinda un derecho colectivo o social que tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues

se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la administración, conducente y necesaria para la rendición de cuentas. Por ello, el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad electoral, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa».

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que «el principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana» (Nisimblat, 2013:1). En este sentido, la Corte Interamericana (2006:47) ha establecido en su jurisprudencia que «en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación».

»El Estado constitucional demanda la máxima publicidad en la actuación de las autoridades para que demuestren que sus decisiones son emitidas conforme al orden jurídico establecido», expresó en una ocasión el Magistrado José Alejandro Luna Ramos (Organización Editorial Mexicana, 2014), Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el marco del V Encuentro Nacional de Secretarías Generales de Acuerdos de Tribunales y Salas Electorales. En dicho evento el Magistrado Presidente agregó que con la más reciente reforma constitucional en materia electoral «se incorpora como uno de los principios rectores de la función jurisdiccional la máxima publicidad, con el objetivo de que la

ciudadanía tenga un rol protagónico en todas las etapas del proceso electoral» y que al tomar su decisión en las urnas lo haga con el ánimo de manifestar una participación política de la ciudadanía, que asegure que las decisiones y acciones ajustadas a las circunstancias de la realidad, comprometen voluntades y hacen prevalecer la opinión de la mayoría. No pasemos por alto que este es un rasgo distintivo de la democracia, pues la manera más fácil de distinguirla de otras formas de gobierno es mirando a sus ciudadanos.

«El acceso a la información y la transparencia constituyen la principal novedad democrática de nuestro país en la última década», ha sostenido el Magistrado Luna Ramos (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014).

Alcances del principio de máxima publicidad en materia electoral

Al incorporar el principio de máxima publicidad como rector de la actividad electoral en el orden constitucional, lo que el legislador hizo fue incorporar a la sociedad en la política; ello crea una gran dimensión de lo público: «el interés público, las libertades públicas, la seguridad pública y, la opinión pública» (Castillo, 2006: 18).

El principio faculta a los ciudadanos para conocer las actividades del Estado. Así, esta prerrogativa jurídica se convierte en una garantía de control sobre las acciones del Estado y, por tanto, sirve para el fortalecimiento del sistema democrático. En consecuencia, la podemos definir como aquello que nos permite apreciar con nitidez el actuar de las autoridades electorales.

Ciertamente, la máxima publicidad es la manifestación exterior de las actividades del ahora Instituto Nacional Electoral y también de los Tribunales Electorales, los cuales tienen la tarea de publicitar las razones en que se

basa su comportamiento. Se incluyen desde las motivaciones de los actos administrativos y las sentencias hasta la participación de los gobernados en las actividades públicas, por lo que «la máxima publicidad sería el resultado que se desea obtener en todo el funcionamiento del sector público en función del derecho que se reconoce a todo ciudadano de disponer de información¹».

En materia electoral se necesita generar mecanismos que operativamente sean eficaces, porque ello refuerza nuestra democracia. Pensemos en el caso de un contendiente en cierta elección: él está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades que éste cometa. Por ejemplo, la diversificación del financiamiento obliga a transparentar el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales y fortalece la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral democrático.

Un aspecto fundamental aunado a la máxima publicidad es la transparencia. Ambos conceptos se confunden por su familiaridad; además, en bastantes ocasiones se han entendido y utilizado como sinónimos.

En dicho sentido, la transparencia se refiere al derecho de los ciudadanos para conocer y analizar las actividades del Estado. Así, esta garantía de control sobre las acciones del Estado nos acerca más a la justicia y al desarrollo social y, por tanto, al fortalecimiento del Estado.

La transparencia electoral persigue como objetivo permitir que las operaciones financieras de los partidos políticos y

¹ Se ha entendido al principio de máxima publicidad como una obligación del Estado de ofrecer información en general. Sin embargo, debe ser entendido como «la obligación genérica de trasladar a la ciudadanía cuanta información se genere o adquiere como consecuencia de la actuación de los poderes públicos».

candidatos sean públicas, al igual que poder calificar la manera de cómo se hicieron de recursos los competidores políticos. Lo cual conviene a todos, partidos y ciudadanos, para obtener autoridades legítimas.

La adopción de principios constitucionales origina y establece las bases que sustentarán la legitimidad del Estado. Igualmente, estos ideales permiten dirigir, regular, controlar y vigilar la actuación de los órganos públicos.

«Los principios electorales tienen suma importancia en el andamiaje constitucional, porque sirven de directrices al sistema electoral; son la base de las disposiciones legales y, en caso de ambigüedad, duda o vacíos legales, colman esas lagunas al integrar e interpretar la norma jurídica» (Rosales).

Seamos conscientes de que un régimen democrático no puede funcionar de manera secreta. Se llega a una fórmula donde los actos de los gobernantes son legítimos y justificables sólo en la medida en que son del conocimiento de la comunidad de ciudadanos. En esta época de transición constitucional, se establece un régimen democrático que combina las formas representativas con la llamada democracia participativa, es decir, con actividades legales emprendidas por ciudadanos, que están directamente encaminadas a influir en la vida política del país. El flujo permanente de información relevante, oportuna y fidedigna desde el Estado hacia la sociedad es, pues, una de las condiciones para propiciar la participación seria, objetiva y cualificada de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La incorporación del principio de máxima publicidad como principio electoral permitirá al sistema político contar con mayores herramientas para asegurar autoridades legítimas y, sobre todo, para que se protejan los derechos de la ciudadanía y se respeten sus decisiones políticas.

En conclusión, los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad ofrecen, garantizan y otorgan en conjunto seguridad y certeza jurídica a los justiciables en materia electoral.

Fuentes:

- Bidart Campos, G. J. (2003). *El enjambre axiológico que da inserción constitucional a los derechos humanos*, en María Hernández, Antonio y Valadés, Diego, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. Homenaje a Pedro J. Frías. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Cárdenas Gracia, J. (2002). *Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial*, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Castillo González, L. (2006). *Reflexiones temáticas sobre temas de derecho electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. p. 18.
- Kubli García, F. (Sin fecha de publicación). *El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano*. Consultado el 15 de octubre de 2014. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://goo.gl/Y85Shu>
- Carbonell Sánchez, M. (2009). *Constitución y transparencia: consideraciones para Sonora*. Consultado el 14 de octubre de 2014. Sonora: Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, Biblioteca de la Transparencia. <http://goo.gl/kECteC>
- Senado de la República. (12 de junio de 2014). *Proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos, primera con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adiciona y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales*. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/66jhGi>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Marzo, 2013). *Acceso a la información. Implicación del principio de máxima publicidad en el derecho fundamental relativo*. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/vGksoo>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de septiembre de 2006). *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/Enui5K>
- Nisimblat, N. (2013). *El principio de la máxima divulgación y el derecho al Hábeas Data*. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/elgTqb>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (15 de agosto de 2014). *El TEPJF fortalece la confianza ciudadana y el régimen democrático de cara a los próximos comicios: Luna Ramos* (boletín de prensa). Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/WDrirt>
- Organización Editorial Mexicana. (28 de marzo de 2014). *La transparencia judicial electoral garantiza la paz social: Luna Ramos*. Consultado el 20 de octubre de 2014. <http://goo.gl/I0okCt>
- Rosales, C.M. (Sin fecha de publicación). *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/DtMYbi>



Transparencia en el ámbito electoral: Antecedentes y perspectivas

Dr. Francisco Guerrero Aguirre
@pacoguerreroa65

«En la democracia moderna (...) los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información que no deben estar monopolizadas por el gobierno ni por ningún otro grupo»
— Robert Dahl

En las democracias del mundo existe un amplio reclamo ciudadano para que las actividades gubernamentales sean puestas en un escaparate público y de esta forma se cuente con mayores controles que incidan en el actuar de los servidores públicos, evitando así la opacidad de sus acciones y el manejo irregular de los recursos. Es así como la transparencia ataca la discrecionalidad y genera las condiciones para construir una nueva cultura del conocimiento de lo público (Puente de la Mora, 2014:1).

En la ruta hacia la consolidación de la democracia en México, la ciudadanía demanda una mayor participación en los asuntos de gobierno y para ello es imprescindible contar con mayor transparencia de lo público así como de información que enriquezca con argumentos esa participación. «Si obramos por ignorancia, sin suficiente conocimiento o con una noción errónea del estado de las cosas en las que vamos a intervenir, es justo afirmar que nuestro acto no es totalmente voluntario: hacemos lo que sabemos pero no sabemos del todo lo que hacemos» (Canetti, 1999:286). De ahí radica la importancia de que el ciudadano tenga acceso a la información y cuente con instrumentos legales que le permitan «derribar los muros que ocultan el interior de los edificios públicos y abrirles puertas y ventanas para que cualquier persona

vea qué está sucediendo adentro» (Zaldívar, 2014:26-28).

En el ámbito político-electoral, la transparencia y la rendición de cuentas son de especial relevancia porque son fuente de legitimidad, credibilidad y confianza, es decir, aprobación social. En ese tenor se inscribe la reforma constitucional en materia de transparencia realizada a inicios de 2014¹. La reforma es amplia y coloca bajo potentes reflectores a importantes actores de la vida pública, entre los que se encuentran organismos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional Electoral y los partidos políticos².

La transparencia y el acceso a la información político-electoral tienen sus antecedentes en dos cuerpos normativos, el primero fue la legislación electoral que establecía desde la década de los noventa un sistema de fiscalización que se complementó con las reglas de transparencia estipuladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COPIFE)³.

1 El 22 de enero de 2014 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró la validez constitucional de la reforma en materia de transparencia.

2 También están obligados los sindicatos, fideicomisos y fondos públicos, universidades públicas y poderes Legislativo y Judicial, con excepción de los asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3 Estas reglas de transparencia obligaron a partidos e instituciones electorales y se armonizaron con el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6° Constitucional.

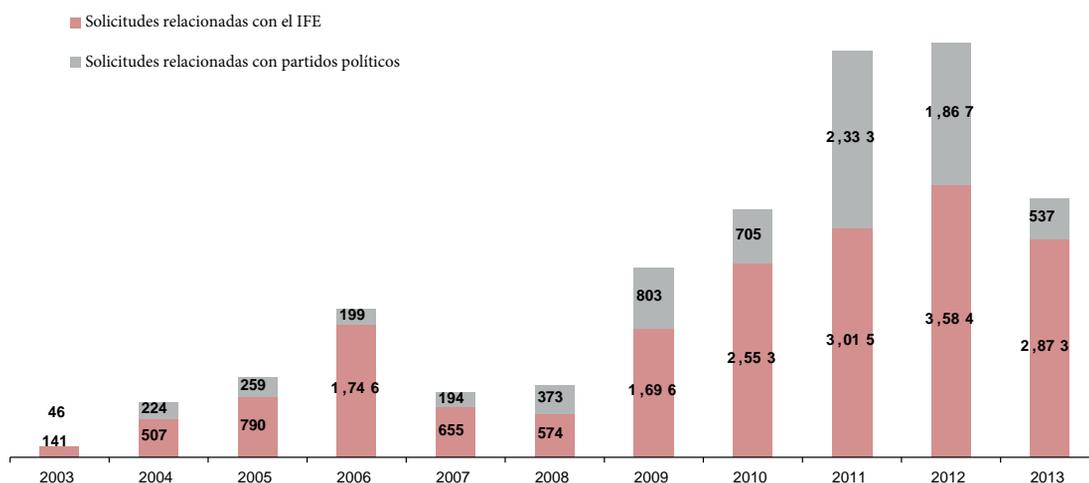
Lo anterior, dio origen al Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴. Cabe señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental promulgada en 2002, incluyó dentro de sus sujetos obligados al Instituto Federal Electoral (IFE) y, a través del Instituto, a los partidos políticos. Esta Ley prevé obligaciones de transparentar información de oficio o de manera rutinaria, así como un procedimiento y sus respectivas estructuras para atender solicitudes de información de la ciudadanía.

Para responder a los desafíos, el Reglamento del IFE en Materia de Transparencia fue modificado a fin de perfeccionar el acceso a la información concerniente al ámbito electoral. Fue así que en 2008 nació el Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información (OGTAI) al interior del Instituto, para dar cumplimiento a la normatividad respectiva.

En 2011 se revisaron los procedimientos internos para gestionar las solicitudes ciudadanas de información y se expidió un nuevo Reglamento de Transparencia para dar respuesta a los retos que surgían, tales como el aumento en solicitudes de información. Durante ese año se estableció el mandato de turnar directamente a los partidos las solicitudes recibidas sobre temas de su competencia, lo que permitió eliminar un factor de confusión que se tradujo en una atención más eficaz a las solicitudes.

Durante el proceso electoral federal 2011-2012 se hicieron importantes esfuerzos en la materia para atender, en tiempo y forma, las solicitudes de información. Tan sólo en estos dos años se recibieron 6 mil 599 solicitudes relacionadas con el IFE y 4 mil 200 vinculadas con los partidos políticos (Cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución de las solicitudes de información IFE-Partidos Políticos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Acceso a la Información de la Unidad de Enlace del INE.

Por su parte, los partidos políticos están constitucionalmente identificados como entidades de interés público⁵ al tener encomendadas las tareas de agregar y articular a las diferentes corrientes de opinión para conformar la representación política y los gobiernos surgidos de la voluntad ciudadana. De esta forma, los partidos están sometidos al escrutinio público, tal como lo están los demás entes públicos gubernamentales.

⁴ El primer Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General el 30 de mayo de 2003 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2003.

⁵ Artículo 41 (fracción I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, ante la exigencia social de una mayor transparencia en los partidos —en buena medida por los recursos públicos que reciben⁶ y también porque la publicidad de su información está regulada por distintos procedimientos y criterios—, dependiendo de los diferentes niveles de gobierno, la reforma constitucional en materia de transparencia perfiló una mejor rendición de cuentas a los mexicanos por parte de los institutos políticos.

Es importante anotar que en tanto no se expida la ley correspondiente, los partidos políticos continúan siendo sujetos indirectos de transparencia y las solicitudes de información se seguirán presentando al Instituto Nacional Electoral (INE), mientras las inconformidades se resuelven en primera instancia en el Instituto y pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷.

Por su parte, bajo el principio de máxima publicidad, el INE tiene el desafío de continuar impulsando la transparencia en sus actividades financieras, marco regulatorio, organización interna e información socialmente útil (sean resultados electorales, pautas de transmisión de los promocionales de radio y televisión o proyectos de educación cívica, entre otros). El sistema electrónico de solicitudes de acceso a la información INFOMEX-INE, al igual que el INETEL, representan valiosos instrumentos de orientación para que el ciudadano solicite información.

⁶ En 2014 se asignaron poco más de 3 mil 900 millones de pesos de financiamiento público.

⁷ En los estados donde los partidos son sujetos directos de transparencia, son los institutos o comisiones de transparencia los que atienden las quejas por deficientes respuestas de información de los partidos y sus resoluciones pueden ser impugnadas por los ciudadanos a través del amparo.

El nuevo Reglamento del INE en Materia de Transparencia aprobado recientemente⁸ establece de forma clara y precisa los procedimientos institucionales para garantizar a toda persona el acceso a datos en posesión del Instituto y define la gestión a la que se obliga la Unidad de Enlace al interior del INE para atenderla. El ordenamiento interno también incluye temas relevantes como la integración del Archivo Institucional, al igual que el funcionamiento de la Red Nacional de Información y Documentación Electoral y del Comité Técnico Interno para la Administración de Documentos (COTECIAD)⁹.

Hoy en día, la transparencia y la rendición de cuentas son determinantes para la democracia porque la población tiene derecho a saber cómo y en qué se gastan los recursos públicos. Con la promulgación de la reforma constitucional en materia de transparencia, se cierran espacios de opacidad y discrecionalidad en ejercicio de la actividad pública, al mismo tiempo que se establecen mejores controles en el ámbito electoral.

La transparencia «le da a los partidos políticos la oportunidad de ganar credibilidad y confianza de los electores», y les permite «consolidarse como instituciones verdaderamente democráticas» (Puente de la Mora, 2014:1). Los ciudadanos demandan de ellos el compromiso de rendir cuentas y de dar mayor claridad a su vida interna. De esta manera, se da respuesta a una sentida demanda social que al haberse atendido contribuye a otorgar una mayor equidad electoral y a fortalecer la democracia en México.

⁸ Aprobado en sesión ordinaria del Consejo General el 2 de julio de 2014.

⁹ Enlace donde se encuentra la información que por disposición normativa el INE debe publicar en su página de internet: <http://goo.gl/Vi6INF>

Fuentes:

- Canetti, E. (1999). *Masa y poder*. Madrid: Alianza-Muchnik, p. 286.
- Zaldivar, A. (2014). *Transparencia plena*. *Revista Voz y Voto*, pp. 26-28
- Huerta Estefan, J. (2014). *La Misión del IFAI es Fomentar la Cultura Democrática de la Transparencia: Ximena Puente de la Mora*. Consultado el 6 de noviembre de 2014. <http://goo.gl/vxAXIh>

El nuevo régimen constitucional de la transparencia en materia político-electoral

Dr. Salvador O. Nava Gomar
Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación



La transparencia se erige como pilar de cualquier sistema de gobierno democrático; es, por antonomasia, un instrumento de control ciudadano en las democracias liberales, al mismo tiempo que se traduce en una fuente de información indispensable para la participación cívica que reclama el espíritu republicano.

La transparencia como principio constitucional y su desarrollo legal desde la ya lejana promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en el año 2002) han evolucionado conforme a criterios diversos, algunos ciertamente paradigmáticos e innovadores y otros con funcionalidad administrativa, pero, sobre todo, lo han hecho a la par de la progresividad de los derechos humanos y los procesos democratizadores del Estado mexicano.

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma en materia de transparencia, modificándose diversos artículos de la Constitución Federal con la finalidad de establecer el principio de máxima publicidad como elemento rector de la actividad de cualquier autoridad, entidad u órgano que, en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes —o incluso dentro del ámbito privado— reciban o ejerzan financiamiento público, generando la obligación de transparentar sus actividades.

Si bien el análisis de la transparencia se puede dividir en dos grandes rubros (por un lado,

la obligación de los sujetos en posesión de información pública; y, por el otro, el derecho de las personas a buscar, recopilar y difundir dicha información), ambos tienen a su vez una doble implicación: el control de la gestión pública en la erogación de recursos y el acceso a un conocimiento más amplio y profundo sobre el quehacer público asociado a la toma de decisiones y a la participación ciudadana, en otras palabras, la construcción de una cultura de rendición de cuentas en un contexto de exigencia cada vez más informado.

El primer aspecto, a raíz de la reforma de febrero de 2014, implica una ampliación del catálogo de sujetos obligados y se justifica por el ejercicio de recursos públicos frente al derecho de los ciudadanos a recibir información sobre su uso, sin importar que sus destinatarios sean partidos políticos, fideicomisos, personas físicas, morales o sindicatos.

A su vez, en relación con el segundo aspecto, la ciudadanía tiene también, en ejercicio del derecho de acceso a la información, la posibilidad de formarse una opinión más completa y veraz sobre las actividades de orden público, las acciones de gobierno o, en general, cualquier acto de autoridad que tenga incidencia en su esfera de derechos, reforzando las bases de su participación en la toma de decisiones, elemento por demás indispensable en una democracia.

Ambos aspectos se relacionan entre sí de manera estrecha, pues en la medida en que

la administración pública eroga recursos de manera razonable y en atención al beneficio de la sociedad, mayor será la legitimación de sus actos frente a la ciudadanía, la cual, a su vez, podrá promover la continuidad de las políticas presupuestales (bien de manera indirecta a través del diálogo con sus representantes o bien de forma directa por medio de las consultas).

Existe también otro aspecto fundamental que vincula a la transparencia con la participación en los asuntos públicos: al contar los ciudadanos con un derecho de acceso a la información que está garantizado, su implicación en la vida pública estará apoyada en un conocimiento más amplio y certero de la realidad social, de forma que su participación será más acorde con sus verdaderos problemas y aspiraciones.

Por supuesto existen otros aspectos que se ven favorecidos con la transparencia. Tal es el caso de los actos de autoridad que, si bien implican un gasto público, no se encuentran relacionados con acciones concretas de ejercicio presupuestal sino que son el resultado conjunto del ejercicio de facultades y competencias; por ejemplo la impartición de justicia, en cuyo caso la transparencia es un elemento esencial para la legitimación democrática de los jueces, a través de un acercamiento con la sociedad al ofrecer un conocimiento más amplio de la labor jurisdiccional y las razones en las cuales se sustentan sus decisiones. La difusión del quehacer judicial, por tanto, es también indispensable no sólo para dar cuenta de cómo se usan los recursos, sino, sobre todo, para dar a conocer cómo se imparte justicia, de tal suerte que sus resoluciones —e incluso, en ciertos casos, los proyectos de sentencia¹— deben ponerse a disposición de la ciudadanía, a través

¹ Al respecto, por ejemplo el artículo 73 (párrafo segundo) de la Ley de Amparo establece que el Pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los tribunales colegiados de circuito, tratándose de resoluciones sobre «la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales y amparos colectivos» deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán a que se refiere el artículo 184 de la propia ley, es decir, tres días antes de la celebración de éstas, sin contar con el de la publicación ni el de la sesión.

de los canales idóneos, en especial cuando sobre ellas existe un interés público.

La materia electoral, por supuesto, pertenece predominantemente a este ámbito del interés público. A través de los procesos electivos democráticos se perfilan la estructura y el funcionamiento del Estado, por lo que la labor de los órganos garantes, tanto administrativos como jurisdiccionales, tiene que ver con las diferentes formas de rendición de cuentas, pero también con la protección del derecho de acceso a la información, mismo que a su vez se conecta con el ejercicio efectivo de otros derechos políticos, considerando también la protección de datos personales.

Como garantes, los órganos competentes del Estado deben regirse especialmente por dos principios: máxima publicidad y buena fe. El primero consiste en la presunción de que toda información es accesible y está sujeta sólo a un sistema restringido de excepciones² previamente establecidas en la ley, cuyo proceso debe ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo, o bien llevarse a cabo de manera oficiosa. El segundo es el principio en virtud del cual el Estado debe adoptar políticas activas tendientes a generar una cultura de transparencia y responder a los pedidos de información de manera oportuna, completa y accesible, garantizando con ello el efectivo ejercicio del derecho de acceso a ésta (Botero, 2012).

Sobre este último aspecto, cabe señalar que la citada reforma constitucional en materia de transparencia perfila al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) como el principal garante del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales frente a los sujetos obligados y al Poder Judicial frente a los derechos de la

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie “C”, No. 151, párrafo 92. En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la OSCE han explicado que este principio «establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones».

ciudadanía. Por tanto, es necesario definir las competencias que, como instancia revisora del órgano administrativo, deban tener los órganos del Poder Judicial, entre ellos los órganos especializados en materia electoral, considerando la especialidad de la misma y en particular la dinámica de los procesos electorales que muchas veces exigen de las autoridades determinaciones en plazos breves a fin de no hacer irreparable un derecho.

Asimismo, es conveniente que el Poder Legislativo defina en qué casos el órgano garante del derecho de acceso a la información corresponde a los tribunales electorales, en específico, cuando aquél está directa o indirectamente relacionado con el ejercicio efectivo de un derecho político-electoral. De igual manera se debe considerar la pertinencia de establecer un recurso judicial para los ciudadanos a fin de controvertir decisiones que correspondan a la materia electoral.

Lo anterior es compatible además con la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011, además de ser congruente con el derecho a un recurso judicial efectivo, dado que, como lo ha enfatizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, «el Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información». De acuerdo a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si el Estado no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo³.

³ Caso Claude Reyes, cit., párrafo 137.

Es, por tanto, deber del Estado seguir avanzando en el sentido de crear no sólo una legislación acorde con los principios que rigen la transparencia, sino además transitar a un modelo que garantice la efectividad de los derechos de ciudadanía y la participación en la toma de decisiones, con el convencimiento de que la culminación institucional de la más reciente reforma es, precisamente, la de alcanzar la máxima transparencia, el pleno respeto y garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos, y la vigencia de un sistema de control judicial efectivo en materia electoral.

En definitiva, el nuevo modelo de transparencia en materia político-electoral debe satisfacer, entre otros, los siguientes objetivos:

- a) Ser acorde con los principios de certeza, seguridad jurídica y previsibilidad.
- b) Garantizar la protección más amplia posible de los derechos de las personas en dicha materia.
- c) Fijar un marco normativo e institucional acorde con la máxima publicidad, buena fe y universalidad, rectores de la transparencia.

Fuentes:

- Ley de Amparo (artículo 73, párrafo segundo)
- *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 19 de septiembre de 2006 (serie "C")
- Botero Marino, C. (2012). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, 2ª Edición. Comisión Interamericana de Derechos Humanos



Transparencia, rendición de cuentas y sujetos electorales: El reto de la democracia contemporánea

Dr. Raúl Ávila Ortiz¹

Coordinador del Programa de Cooperación y Asistencia Técnica del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Breve introducción

Es claro e inevitable que la sociedad es acción e información y que por lo tanto la política requiere información en lo general y en particular sobre su financiamiento, el cual puede provenir de fuentes públicas, privadas o mixtas. Igualmente es cierto que en cualquier caso el acceso a documentos partidarios de carácter orgánico, programático, administrativo y financiero —especialmente los relativos a la fiscalización sobre el origen, ejercicio y destino del financiamiento político— se torna fundamental para la rendición de cuentas y asegurar la integridad de los procesos electorales. De allí que la transparencia y el acceso a la información pública en materia electoral cobren especial relevancia y se conviertan, en síntesis, en garantía normativa e institucional transversal de la democracia en la medida que abonan al ejercicio eficaz de los derechos político-electorales de votar, ser votado, asociarse y afiliarse a partidos políticos, en torno a los cuales gira la acción de los sujetos electorales.

En México las reformas de 2014 en el ámbito electoral, de un lado, y de transparencia y acceso a la información pública, del otro, al fin han cruzado variables constitucionales de manera expresa al grado que fijan una estrategia nacional para incrementar la integridad de las elecciones buscando aumentar la calidad de la democracia y dignificar a las personas. En las

líneas que siguen explicaré por qué y advertiré algunas de las condiciones indispensables para lograr que tal estrategia resulte eficaz.

Dinero, política, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Dicho en breve y en la lógica de los valores y principios del Estado constitucional y democrático de Derecho, las relaciones sociedad-política-información y dinero-política deben estar ligadas no sólo a la obligación de los sujetos electorales directos (ciudadanos, candidatos, partidos e instituciones electorales) e indirectos (gobiernos, medios, organizaciones de la sociedad civil, etcétera) de transparentar sus estructuras y funcionamiento, sino a su deber de facilitar proactivamente y al máximo posible el acceso a la documentación que contiene dicha información —salvo su reserva temporal justificada o confidencialidad de datos personales— y disponerla, incluso, para interactuar en formatos abiertos con todo aquél que desee usarla.

Apenas cabe recordar que la información es base de la documentación, y ésta última es a su vez sustento de los archivos, mientras que ellos son sostén de la transparencia; y que todo ello es en función de los instrumentos de control que van desde la contabilidad y auditoría a la fiscalización, el informe justificado y, eventualmente, la responsabilidad y la sanción.

Sin información no hay transparencia, acceso a ella y mucho menos rendición de cuentas. Si el dinero en la política va a sujetarse al principio de juridicidad y licitud de su origen, ejercicio y destino, ello deberá ser verificado a través de la transparencia y el acceso a la información como condición de la rendición de cuentas. Si las elecciones van a ser concretadas y valoradas como libres y auténticas, y si ello dependerá de que los sujetos electorales directos e indirectos cumplan con los principios, reglas y parámetros legales, constitucionales y convencionales que las garantizan, entonces la transparencia, el acceso a la información pública y los datos abiertos al máximo posible devienen en elementos indispensables para intensificar la certeza y por tanto la confianza de los propios sujetos electorales en que ello en verdad fue así. Para conseguir esto último es por lo que el mandato democrático constitucional de la sociedad civil y política mexicana estableció en los artículos 6 y 41 constitucionales, entre otros, renovadas políticas de transparencia política-electoral.

La nueva política de transparencia electoral en México

En este punto cabe advertir, primero, que el sistema jurídico no es sólo un conjunto de normas coactivas conformado por principios y reglas sino que también es un grupo de garantías normativas e institucionales y, principalmente, un modelo de comunicación interactiva de cuya calidad dependen en buena medida tanto garantías como normas y, por ende, el ejercicio de los derechos democráticos (en este caso los derechos político-electorales a través, precisamente, de la interacción comunicativa, garantista y normativa en la que deben estar sincronizados y vinculados).

En seguida se requiere comprender que la transparencia significa en alto grado información y, en el fondo, comunicación e interacción comunicativa abierta, constante y fidedigna entre los sujetos electorales, lo que justifica e imprime sentido al nuevo principio de máxima publicidad

incorporado a los parámetros axiológicos que rigen el proceso electoral.

En efecto: si certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (CLIIO) hasta antes de 2014 se supra-ordenaban a elecciones libres, auténticas y periódicas (en el marco del artículo 41 constitucional) y si a ello se sumaban equidad en finanzas partidarias y acceso a medios e imparcialidad en el uso de los recursos gubernamentales además de prohibición de promoción publicitaria personalizada por parte de los funcionarios públicos (esto último en términos del aún no reglamentado artículo 134 constitucional), a partir de 2014 el proceso electoral y los sujetos electorales están vinculados por el principio de máxima publicidad y, ante todo, por los principios CLIIO aunados a los de máxima publicidad, eficacia, profesionalismo y especialización en el ámbito específico de la transparencia y el acceso a la información pública general o transversal (conforme con el artículo 6° de la propia Constitución). Lo dicho, en el entendido de que el apartado “A” de este último precepto en su párrafo final envía el mensaje expreso a la comunidad interpretativa inter-actuante de que la política de transparencia, y por tanto la de transparencia electoral, asume como uno de sus principales objetivos incidir en la rendición de cuentas del Estado Mexicano, lo que no puede ser de otra manera si se atiende sería y coherentemente a una de las principales demandas sociales.

Lo anterior significa, en esencia, que ahora el mandato político constitucional —y por ende democrático— pretende reforzar las garantías normativas sistémicas para lograr elecciones íntegras, es decir, apegadas a la institucionalidad jurídico-electoral mediante la interacción jurídico-política y comunicacional coherente entre los sujetos electorales.

Así es como debe entenderse, y por tanto desarrollarse en la normatividad de base constitucional, la política de obligaciones

mínimas homologadas de transparencia diseñada para aplicarse en todos los ámbitos jurídico-territoriales (federal, estatal y municipal) que coexisten en el país y que se deben concretar no sólo a través de la técnica de garantía de las leyes generales y especiales al igual que sus respectivos instrumentos, mecanismos y órganos institucionales, sino mediante buenas prácticas que las faciliten y no las obstaculicen.

Por ello cobra sentido que las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, Partidos Políticos y Delitos Electorales — así como las de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales, no menos que la Ley General de Archivos— resulten armónicas con el resto del ordenamiento jurídico relevante que incida indirectamente en la integridad electoral (es decir, las normas inherentes a los sistemas fiscal y financiero, lavado de activos, publicitario, adquisiciones y obra pública, planeación, presupuesto y ejercicio, control del gasto público, auditoría, fiscalización, responsabilidad y sanción, etcétera), de tal suerte que el Derecho como sistema de normas, garantías y comunicación resulte, como se quiere, eficaz.

En este espacio procede puntualizar que, entre los sujetos electorales directos, además de ciudadanos e instituciones electorales, los aspirantes, precandidatos y candidatos, y en particular los partidos políticos (ahora sujetos obligados directos y no indirectos o a través de los organismos electorales), no menos que las agrupaciones políticas, deben soportar y responder a cargas normativas, institucionales y comunicacionales agravadas de transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas dado que de ellos depende en alto grado la integridad del proceso electoral y, por ende, su ejecución y valoración pública como libres y justas. En las condiciones actuales del país, azotado por

desigualdad, pobreza, violencia, inseguridad y redes ilícitas diversas, no parece haber otra opción más que el compromiso cívico compartido con los valores y principios constitucionales y convencionales, pero siempre que sus garantías normativas e interacciones comunicacionales los hagan consistentes y eficaces. En este empeño, ahora las instituciones electorales y los órganos garantes de transparencia, lo mismo que el resto de instituciones integrantes de la cadena de la rendición de cuentas, han recibido cargas normativas significativas que deben atender.

Reflexiones finales

La consolidación de la democracia mexicana enfrenta y seguirá encarando importantes retos en la medida en que se desenvuelve en un contexto social y económico desfavorable, el cual no debe ser agravado por la no integridad en su propio desempeño institucional, lo que a su vez decrece su calidad y hasta alimenta regresiones indeseables.

La nueva estrategia y políticas de transparencia general y transparencia electoral, en particular, se orientan a fortalecer al Derecho Electoral como un sistema de normas, garantías e interacción comunicativa sinérgico en favor de la integridad y la calidad de la democracia, dependientes del ejercicio óptimo de los derechos político-electorales, justificadamente así creído por los propios sujetos electorales que la protagonizan.

Las reformas constitucionales y legales de 2014 en materia de transparencia y elecciones, debidamente desarrolladas e implementadas, deberían producir resultados e impactos comparativamente positivos en dichos ámbitos. Insisto, ello depende de la capacidad de comprensión, actuación y retroalimentación inteligente de los sujetos electorales protagonistas.

Fuentes consultadas y recomendadas:

- Alceda Cruz, A. (2014). *Derechos humanos, transparencia y acceso a la información pública: Del Estado de legalidad al Estado de constitucionalidad en el contexto de la tercera ola democrática en América Latina* (tesis de doctorado, inédita). México: Universidad Regional del Sureste
- Ávila Ortiz, R. (Noviembre 21, 2014). *Transparencia y partidos políticos locales* (ponencia presentada en el seminario *Transparencia, democracia y partidos políticos*). México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
- Ávila Ortiz, R.; Córdova Vianello, L.; y Zovatto, D. (Coordinadores). (2012). *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*. México: UNAM-Senado de la República-IDEA Internacional
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial
- Castells, M. (2010). *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial
- Dworkin, R. (1993). *Los derechos en serio*. España: Planeta Agostini
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la Democracia* (tres volúmenes). Madrid: Editorial Trotta
- Galli, C. (2011). *El malestar de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Global Commission on Elections, Democracy and Security. (2012). *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*. Estocolomo, Suecia
- Luhmann, N. (2002). *El derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana
- Nohlen, D. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis institucional*. México: Editorial Porrúa
- Orozco Henríquez, J. de J. (Lead author). (2010). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm
- Sartori, G. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. España: Taurus
- Zovatto, D. (Coordinador). (2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA Internacional-IIJ/UNAM



Partidos políticos, transparencia y acceso a la información

Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas
Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

Introducción

La transparencia, como elemento sustancial de todo sistema que presuma ser democrático, es frecuentemente aludida cuando se habla del ejercicio del poder, la gestión pública y los procesos electorales. Al ser un requisito indispensable para la rendición de cuentas y el escrutinio público, la transparencia y el derecho de acceso a la información se han convertido en una exigencia de la sociedad no sólo hacia los gobernantes, funcionarios públicos y autoridades electorales, sino también hacia los partidos políticos, como bien señala la Dra. Jacqueline Peschard (2008:18).

La demanda de transparencia que se ha extendido para alcanzar a los partidos políticos obedece a que éstos «dejaron de ser organismos externos o ajenos al Estado, para incorporarse de lleno en su operación diaria y en sus decisiones cruciales», convirtiéndose así en «una parte central del funcionamiento estatal» y «poderosas maquinarias electorales dueñas de facultades políticas decisivas y exclusivas» (IFAI, 2008: 5). A lo anterior se agrega el financiamiento público que por ley reciben, lo que lleva a «un consenso importante sobre la necesidad de que los partidos políticos sean organizaciones transparentes, sometidas al escrutinio público y a la rendición de cuentas...» (Peschard, 2008:18).

Lo dicho ha encontrado su aplicación en la ley. En las siguientes líneas se abordará un resumen de la regulación de la transparencia de los partidos

políticos a nivel federal y local, comenzando como antecedentes con lo establecido sobre el tema en el Periódico Oficial el 12 de octubre de 2009, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Ley Electoral del Estado de Hidalgo (LEEH), para continuar con las reformas constitucionales en materia de transparencia y político-electoral, concluyendo con la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

La regulación de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos

En Hidalgo la obligación de transparencia para los institutos políticos es relativamente reciente. Apareció en el Periódico Oficial el 12 de octubre de 2009, cuando se determinó en su parte expositiva como Considerando Décimo Segundo lo siguiente:

«...Al efecto, se establecen las obligaciones que en materia de transparencia y acceso a su información deberán cumplir los partidos políticos, con lo que se colma el vacío legal que existía en esta materia, precisándose la información que será considerada pública, la que podrá tener la calidad de reservada, y cuál no es considerada como pública, con el propósito de dar certidumbre jurídica a partidos políticos, militantes y ciudadanos en general, respecto de los derechos y obligaciones que en esta materia deben observarse.»

Por su parte el COFIPE y a nivel local la LEEH —ambos abrogados— ya reconocían las obligaciones de transparencia de los partidos políticos¹; sin embargo, es con la reforma constitucional en la materia —publicada el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)— cuando se da un importante paso, entre otros aspectos, en el sentido de que se reconoce constitucionalmente a los partidos políticos como sujetos obligados directos al igual que otros entes² que también se anexan al catálogo. Esto se encuentra en el artículo 6 (apartado «A», fracción «I»), que enuncia:

«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 y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones,

¹ Para profundizar en este punto el lector o lectora puede consultar el COFIPE en su Capítulo Quinto (De las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia) del Título Segundo (De la constitución, registro, derechos y obligaciones) y la LEEH en su Capítulo Tercero (Derechos y obligaciones) del Título Segundo (De los partidos políticos).

De igual manera en el artículo “Partidos políticos y sus obligaciones de transparencia” (autoría de quien esto escribe y publicado en el número 4 de la revista «Hidalgo Transparente» del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo) el lector o lectora encontrará una descripción con mayor detalle las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia que establecía la LEEH.

² De acuerdo con la reforma, además de los partidos políticos se anexan al catálogo de sujetos obligados directos: «órganos autónomos (...), fideicomisos y fondos públicos, así como (...) cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal» (CPEUM, artículo 6, apartado «A», fracción «I»).

la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.»

Se desprende que, al ser reconocidos los partidos políticos como sujetos obligados directos, aquellas personas que deseen acceder a la información pública de éstos podrán hacerlo directamente sin necesidad de la intervención del Instituto Nacional Electoral (INE) o algún organismo público local electoral (en este caso, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo), que anteriormente fungían como enlaces según el caso, conforme a lo estipulado por el COFIPE y la LEEH.

En el tema de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, la citada reforma constitucional tendría una estrecha relación con otra de igual impacto publicada pocos días después: la político-electoral del 10 de febrero del mismo año. En ella, al artículo 41 (base primera) se agregó que la ley determinara, además de las «normas y requisitos para [el] registro legal» de los partidos políticos y las «formas específicas de su intervención en el proceso electoral», los «derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden»; y para tal efecto, el artículo segundo transitorio instó al Congreso de la Unión a expedir una Ley General que regulara a los partidos políticos nacionales y locales en la que se incluyeran, entre otros muchos aspectos, «la transparencia en el uso de los recursos».

Fue así como la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) fue publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014, teniendo por objeto «regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas». De este cuerpo normativo se desprende el Capítulo IV (del Título Segundo) en el que se encuentran las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia, destacando —por mencionar algunos puntos— lo siguiente del artículo 28:

- Se refuerza el mandato constitucional de 2014 al señalar que «las personas accederán a la información de los partidos políticos de manera directa» (numeral 2).
- «Los partidos políticos están obligados a publicar en su página electrónica, como mínimo, la información especificada como obligaciones de transparencia en la ley de la materia» (numeral 6).
- «La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto³ y Organismos Públicos Locales, o que éste genere respecto a los mismos, por regla general deberá ser pública y sólo se podrá reservar por excepción, en los términos que disponga la ley de la materia, y deberá estar a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto y Organismos Públicos Locales respectivamente» (numeral 7).

Más adelante en la LGPP también se encuentra, en el artículo 30, un listado de la información de los partidos políticos que se considerará pública; mientras que en el artículo 31 se define cuál será reservada⁴ y en el 32 se fija que «los partidos políticos deberán mantener actualizada la información pública establecida en este Capítulo de forma permanente a través

³ Por «Instituto» la Ley General de Partidos Políticos se refiere al Instituto Nacional Electoral.

⁴ «Se considerará reservada la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos, la correspondiente a sus estrategias políticas, la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus militantes, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en términos de la ley de la materia.

»No se podrá reservar la información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general del partido político con cuenta al presupuesto público, ni las aportaciones de cualquier tipo o especie que realicen los particulares sin importar el destino de los recursos aportados». (LGPP, artículo 30, numerales 1 y 2)

de sus páginas electrónicas, sin perjuicio de la periodicidad, formatos y medios que establezca para todas las obligaciones de transparencia, esta Ley y la normatividad de la materia».

En este orden de ideas no debe pasar desapercibido que el catálogo de información pública de los partidos políticos contenido en la LGPP es únicamente de manera enunciativa, puesto que la lectura del inciso «t» del artículo 30 señala expresamente que también se considerará «la demás que señale esta Ley y las leyes aplicables en materia de transparencia».

Es en este punto donde cabe hacer mención al transitorio segundo de la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 que pide al Congreso de la Unión expedir una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), cuya propuesta se encuentra disponible en el portal web del IFAI. Siguiendo los parámetros de la reforma que le dio origen, dicho documento otorga a los partidos políticos el carácter de sujetos obligados directos y establece en el capítulo X (artículo 55) de sus obligaciones de transparencia la información que deberán actualizar y poner a disposición de los particulares.

En un ejercicio de contraste es importante notar que, en sus respectivos catálogos de información pública de los partidos políticos, la LGPP contempla 20 incisos mientras que la propuesta de LGTAIP 31, siendo más amplio el segundo.

A continuación se muestra un cuadro en el que se enlistan 14 puntos de información de los partidos políticos que tanto la LGPP como la propuesta de LGTAIP coinciden en considerar pública.

| Información de los partidos políticos que la LGPP y la propuesta de LGTAIP coinciden en considerar pública | | |
|---|---|---|
| | LGPP | Propuesta de LGTAIP |
| 1 | d) El padrón de sus militantes, conteniendo exclusivamente el apellido paterno, materno, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia | I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos |
| 2 | a) Sus documentos básicos | X. Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno |
| 3 | h) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto | |
| 4 | c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus militantes, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular | XIII. Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular |
| 5 | e) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales | XV. El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales |
| 6 | f) Las remuneraciones ordinarias y extraordinarias que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, así como de cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función o cargo que desempeñe dentro o fuera de éste | XVI. El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior, y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica |
| 7 | i) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales | XIX. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales |
| 8 | j) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular | XX. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente |
| 9 | k) Los montos de financiamiento público otorgados en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones | XXI. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones |
| 10 | m) Resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas; así como su debido cumplimiento | XXIII. Las estadísticas y resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez que hayan sido concluidas, así como de su debido cumplimiento |
| 11 | l) Los informes que estén obligados a entregar en términos de lo dispuesto en la presente Ley, el estado de la situación patrimonial del partido político, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, tengan arrendados o estén en su posesión bajo cualquier figura jurídica, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno | XXIV. Los informes anuales o parciales de ingresos y gastos tanto ordinarios como de pre-campaña y campaña que se presenten ante la autoridad electoral; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores |
| 12 | s) El dictamen y resolución que el Consejo General haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso l) de este párrafo | |
| 13 | q) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto | XXVI. Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente |
| 14 | r) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico del partido político | XXVII. El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto |

Por otra parte, enseguida se enlista la información de los partidos políticos que varía de la LGPP a la propuesta de LGTAIP para ser considerada como pública.

| Información de los partidos políticos que se considera pública | |
|---|--|
| En la LGPP | En la propuesta de LGTAIP |
| b) Las facultades de sus órganos de dirección | III. Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil |
| g) Los contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios | IV. Las minutas de las sesiones de los partidos políticos |
| n) Sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido sea parte del proceso así como su forma de acatarla | V. Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos; |
| o) Resoluciones dictadas por sus órganos de control interno | VI. Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político |
| p) Las resoluciones relativas a garantizar los derechos de sus militantes, así como su cabal cumplimiento | VII. Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias destinadas a sus militantes |
| t) La demás que señale esta Ley y las leyes aplicables en materia de transparencia | VIII. Los límites a las cuotas voluntarias y personales de candidatos |
| | IX. El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas |
| | XI. El marco normativo aplicable a su gestión, incluyendo las disposiciones que regulan el ejercicio y control del gasto, precisando el vínculo electrónico de cada ordenamiento |
| | XII. La fotografía de los miembros de los partidos políticos que, en razón de su cargo, o por el trato directo que tengan con los particulares, sea susceptible de publicación |
| | XIV. Los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos |
| | XVII. El currículum y fotografía reciente de todos los candidatos a cargos de elección popular; |
| | XVIII. El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal |
| | XXII. Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculado con los montos aportados |
| | XXVIII. Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos |
| | XXIX. Los tiempos asignados y ejercidos por el partido político para el acceso a radio y televisión |
| | XXX. Las franquicias postales y telegráficas asignadas al partido político para el cumplimiento de sus funciones |
| | XXXI. Cualquier otra información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y la evaluación de las funciones de los partidos políticos |
| | II. Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos |
| | XXV. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado |

Conclusión

Como puede observarse, la legislación electoral sobre la información pública de los partidos políticos ha evolucionado desde el COFIPE y la LEEH hasta una reforma constitucional en materia de transparencia que los define expresamente como sujetos obligados, esta ocasión, directos.

Si a ello se añade la última reforma político-electoral y la LGPP que de ella emana, se podrá percibir que la regulación del tema cobra cada vez más atención y especialización al contar con una ley exclusiva para los partidos políticos sobre la cual se sientan los cimientos de los ordenamientos electorales que cada entidad emita acerca de las obligaciones de transparencia de las fuerzas políticas.

De hecho, el Código Electoral del Estado de Hidalgo que sustituyó a la LEEH y entró en vigor a partir del 1 de enero de 2015, señala

en su artículo 25 (inciso «X») que los partidos políticos nacionales y estatales acreditados ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral están obligados a «transparentar su actuación y hacer posible el acceso de los ciudadanos a su información pública, conforme a la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones relativas aplicables».

Por último, si bien la LGPP cuenta con un pormenorizado catálogo de información de los partidos políticos que se considerará pública, la propuesta de LGTAIP amplía el abanico de posibilidades para reforzar la defensa del derecho ciudadano a una mayor transparencia sobre el actuar de éstos. Por supuesto, la propuesta podría tener modificaciones, pero vale la pena decir que el documento en mención sienta las bases que pueden abonar a la creación de una renovada cultura de acceso a la información de dichas entidades de interés público.

Fuentes:

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. (2014). México: Cámara de Diputados. <http://goo.gl/s2wCpz>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. (2014). México: Cámara de Diputados. <http://goo.gl/s2wCpz>
- Ley General de Partidos Políticos. (2014). México: Cámara de Diputados. <http://goo.gl/QCRG9L>
- Código Electoral del Estado de Hidalgo. (2015). México: Congreso del Estado de Hidalgo. <http://goo.gl/qZ4CqP>
- Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México: IFAI. <http://goo.gl/h6uobK>
- Peschard, J. (2008). *Transparencia y partidos políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. <http://goo.gl/IE5Qki>
- Carbonell, M. y Vergara, D. *Cuadro comparativo de la reforma en materia de transparencia*. (2014). <http://goo.gl/RxHKKt>
- Carbonell, M. y Vergara, D. *Cuadro comparativo de la reforma político-electoral*. (2014). <http://goo.gl/zZvfsI>
- Pfeiffer, M.E. (2014). *Partidos políticos y obligaciones de transparencia*. Revista Hidalgo Transparente (número 4). México: IAIPGEH. <http://goo.gl/8YHKu1>
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Instituto Nacional Electoral. <http://goo.gl/oQTeb1>
- *Compendio de Legislación Electoral del Estado de Hidalgo, Ley Electoral del Estado de Hidalgo*. México: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo



El impacto de la reforma constitucional en materia de transparencia en los organismos estatales garantes del derecho de acceso a la información

Lic. Martín Islas Fuentes
Consejero Presidente del Instituto de Acceso a la Información
Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo

El 7 de febrero del año 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial mediante el cual se reformaron 10 artículos de nuestra Carta Magna, materializando así la Reforma Constitucional en materia de Transparencia y Acceso a la Información, misma que reconoce la necesidad de sustentar un sistema integral en materia de transparencia a nivel nacional y hacer de la rendición de cuentas una forma de vida institucional.

Partiendo de este punto fue necesario llevar hasta el texto constitucional mexicano una regulación amplia y completa en materia de transparencia, la cual conceptualizara el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental en el ejercicio de la democracia.

La presente reforma busca asegurar un estándar mínimo que homologue el procedimiento de solicitud de información, los mecanismos de acceso y revisión así como las obligaciones de transparencia en todo el país garantizando que el derecho de acceso a la información sea uniforme, expedito y armónico en la Federación y las entidades federativas.

En este sentido se advierte que la reforma constitucional antes mencionada abarca tres ejes fundamentales:

1. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública

La reforma en el artículo sexto (inciso «A», fracción primera) a la letra dice:

«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 y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (Federación, 2014)».

Lo anterior representa un reto importante a los organismos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas, ya que presupone una mayor capacidad institucional por parte de las Comisiones e Institutos de Transparencia para vigilar el cumplimiento de la Ley con la ampliación del catálogo de sujetos obligados, lo cual es de suma importancia para fomentar la rendición de cuentas y consolidar la democracia.

En algunas entidades —como Hidalgo— los partidos políticos ya eran sujetos obligados a través del Instituto Estatal Electoral. La citada

modificación al sexto constitucional los obliga de manera directa a dar cumplimiento a las disposiciones legales en la materia y serán la Ley General en el ámbito de transparencia así como la propia Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo las cuales establezcan los mínimos a cumplir por los partidos políticos, tomando en cuenta los ordenamientos jurídicos expresos en materia electoral para evitar contravenciones.

2. La creación de instituciones de transparencia más solidas y autónomas

La modificación al sexto constitucional (en el inciso «A», fracción VIII) a la letra dice:

«La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley (Federación, 2014)».

Lo expuesto determina la autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cuyas determinaciones serán definitivas e inatacables para los sujetos obligados, salvo casos donde expresamente se ponga en riesgo la seguridad nacional.

De igual forma es importante destacar la modificación al artículo 116 (fracción VIII) que a la letra dice:

«Las Constituciones de los Estados establecerán organismos

autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 60. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho (Federación, 2014)».

La autonomía constitucional permite a los órganos garantes del derecho de acceso a la información tener independencia de gestión ya que no se está sujeto a la autoridad de los poderes tradicionales. Esto garantiza decisiones legítimas y libres de influencias coyunturales.

En ese contexto, un órgano garante con mayores atribuciones y facultades deberá contar con los recursos económicos, materiales y presupuestarios para vigilar el cumplimiento a la Ley. Así las decisiones de las comisiones e Institutos de Transparencia se fortalecen por resoluciones más expeditas y respaldadas por cuerpos colegiados a través de fallos emitidos en pleno.

Esto constituye un reto para las legislaturas de las entidades federativas, ya que la reforma establece las bases para crear organismos locales autónomos, garantes del derecho de acceso a la información en las 32 entidades federativas (en este sentido algunos estados ya contaban con organismo autónomos, como es el caso de Hidalgo). El principal reto se constituye para las legislaturas que tendrán que realizar un marco jurídico de acuerdo al contexto y necesidades para dotar de plena autonomía a los órganos garantes, tomando en cuenta las capacidades institucionales y el presupuesto de operación para vigilar el cumplimiento de la Ley ante un catálogo de sujetos obligados ampliado.

3. De igual forma se establecieron nuevas facultades para el órgano garante a nivel nacional:

- Interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes mexicanas o tratados internacionales, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- Revisar las determinaciones que emitan los organismos locales, a fin de homologar criterios de transparencia en los tres órdenes de gobierno.
- Ejercer un procedimiento de atracción para conocer los recursos de revisión en el ámbito local que, por interés o trascendencia pública, así lo ameriten.
- Así como estandarizar los procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados, a fin de mejorar el cumplimiento de las resoluciones.

Desde esta premisa, se prevé un mecanismo para que el órgano federal pueda revisar resoluciones emitidas por los órganos garantes estatales del derecho de acceso a la información, pero sólo en aquellos casos que por su interés o relevancia así lo ameriten, de tal suerte que en ningún momento se comprometería la autonomía de los órganos locales.

Esta reforma histórica y de gran importancia busca que el derecho de acceso a la información sea uniforme y armónico en la federación. Uno de los grandes retos será el tiempo de implementación y adecuación de la reforma, el cual será necesariamente hasta la emisión de la Ley General en Materia de Transparencia para que las entidades federativas emitan los ordenamientos locales y así complementen la armonización legislativa en todo el país.

Fuentes:

- Federación, D. O. (07 de febrero de 2014). Diario Oficial de la Federación. Consultado el 1 de octubre de 2014. <http://goo.gl/64vEYC>
- Jurídicas, I. D. (2006). *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Romero, C. M. (12 de febrero de 2014). *Red por la Rendición de Cuentas*. Consultado el 1 de octubre de 2014. <http://goo.gl/S8W4yj>

Implicaciones de la reforma constitucional en materia de transparencia: Nuevos desafíos del IFAI con los actores electorales

Mtro. Joaquín García Hernández
Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo



Conceptos y antecedentes

Antes de iniciar el abordaje de un muy breve proceso histórico en materia de transparencia en México, hay que diferenciar conceptualmente las ideas de «rendición de cuentas», «acceso a la información pública» y «transparencia» que en variadas ocasiones son empleadas por los ciudadanos como sinónimos. Si bien estas palabras tienen mucha relación entre sí, son conceptos diferentes.

Se considera a la «rendición de cuentas» como aquel proceso que consiste en dar a conocer y explicar a los ciudadanos las acciones, gastos, resultados e impacto de las acciones gubernamentales de manera clara y transparente para que el ciudadano esté enterado de cómo se encuentra conformada la estructura, funcionamiento y administración de las instituciones públicas con el objetivo de que puedan ser sujetas a la opinión pública (SHCP, 2011). De esta forma, podría entenderse como una obligación que tienen las autoridades gubernamentales con la ciudadanía, yendo más allá de lo que podría pensarse ya que el rendir cuentas no sólo es informar a los ciudadanos cómo y en qué han sido destinados los recursos públicos, sino que también implica promover sanciones para los políticos y funcionarios que violen diversas normas de conducta según el desempeño de su cargo público.

Ahora bien, por «transparencia» se entenderá aquel ejercicio de dar a conocer información de carácter público que se encuentra en manos del Estado a través de las dependencias

gubernamentales garantizando a su vez el tercer

elemento a definir: el «acceso a la información», establecido en el artículo sexto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, Senado, 2013).

Es muy importante no confundir las funciones sustantivas de los organismos públicos con la información brindada en materia de transparencia, ya que se es transparente cuando se entrega o se hace pública la información relativa al funcionamiento, decisiones o procedimientos internos de las dependencias públicas, así como aquellas referentes a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros (Guerrero, 2001).

Finalmente, se entenderá por «acceso a la información» aquel instrumento de la transparencia, que es considerado como un derecho constitucional de todo ciudadano que garantiza el acceso de toda persona interesada en conocer información pública (artículo 6 de la CPEUM). Aunado a ello, es importante considerar la existencia de una limitante en cuanto a la clasificación de información de tipo «reservada», debido a la importancia que ésta tiene para el Estado por los peligros que representa su publicación (López, 1984).

En este sentido, el derecho a la información puede ser considerado como un instrumento de la transparencia y a su vez la transparencia puede ser un instrumento de todo un sistema de rendición de cuentas (Guerrero, 2001).

Sin duda, la conjunción de estos tres elementos es fundamental para elevar la confianza y vigilancia del ciudadano hacia los entes gubernamentales y para mejorar el ambiente democrático de toda sociedad que exige en mayor medida el uso adecuado de los recursos públicos.

Como consecuencia de lo anterior, fue en el año 2000 cuando se presentaron diferentes acontecimientos que determinaron el rumbo de la transparencia y el acceso de la información pública a nivel federal, principalmente por la derrota del partido en el poder. Uno de ellos fue la presión no sólo de la sociedad mexicana sino también de organismos internacionales para que se incluyera dentro de las iniciativas de reforma la creación de una Ley de Transparencia (Martí, 2005) con la finalidad de reducir los altos niveles de corrupción que por décadas habían caracterizado a la administración pública en México. Posteriormente, en abril de 2002, como consecuencia del llamado «Grupo Oaxaca» se creó la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), dándose un gran paso en la institucionalización del tema de transparencia representando un cambio muy importante para el país (aunque que si bien ha generado cierto debate sobre los resultados hasta ahora ofrecidos, ha tratado de modificar el comportamiento y sobre todo la operatividad de la administración). Es así como a partir de 2002 se ha generado una serie de reformas y disposiciones en el tema con una transformación no únicamente a nivel federal sino también en el ámbito local, lo cual refleja una valorización de la transparencia no sólo como mecanismo de empoderamiento al ciudadano sino también como variable detonante de la calidad democrática.

Como consecuencia de esto, la oleada de reformas ha sido un proceso continuo que ha fortalecido legalmente las bases y los principios de la transparencia, que ahora es considerada como un derecho fundamental.

En este orden de ideas, sobresale de igual modo la creación —en julio de 2010— de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, con la finalidad de regular la información que se encuentra en manos del Estado y particulares, garantizando de esta manera la privacidad y la seguridad de dicha información de las personas y llegando a redefinir al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (que ahora es denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos).

Implicaciones de la reforma con el IFAI

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) surgió en un principio como un organismo descentralizado de carácter nacional con autonomía operativa y presupuestal, siendo su principal objetivo promover el derecho y la cultura de acceso a la información pública, resolviendo las controversias entre el ciudadano y las dependencias públicas o servidores que tienden a negar el derecho de acceso a la información. Desde su creación, dicho organismo ha tenido algunas modificaciones —tanto en su organización como en su funcionamiento— y actualmente está conformado por un órgano máximo de dirección integrado por 7 Comisionados (entre ellos un Presidente), los cuales durarán en su encargo 3 años (con posibilidad de reelección), siendo elegidos por el Senado de la República. ¿Pero cuáles son los principales desafíos que tendrá el IFAI según la última reforma de 2014?

En primer lugar, ahora tiene el carácter de autonomía constitucional, cuando anteriormente era un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. El segundo aspecto —de gran importancia— es la ampliación del catálogo de sujetos obligados, ya que ahora también lo serán los partidos políticos, sindicatos que reciban dinero público, fideicomisos y fondos públicos, así como las personas físicas y morales que también reciban

recursos públicos (artículo 6 constitucional). Sin duda, lo anterior resulta interesante partiendo de que a los partidos políticos se les otorgan prerrogativas, además de ser portadores de interés público; por lo que, en efecto, deben tener responsabilidades equilibradas acordes a los beneficios que mantienen.

De lo anterior se plantea en la propuesta de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública enviada por el IFAI para su aprobación, un apartado especial en el que se mencionan las nuevas obligaciones que deberán cumplir los partidos políticos ahora como sujetos obligados, debido a que toda su información generada, administrada o en su posesión se considerará como un bien de dominio público accesible para cualquier persona.

A partir de esto, las nuevas atribuciones en el ámbito de competencias de los organismos garantes de los Estados y del Distrito Federal (en una primera instancia) así como del IFAI (en una segunda instancia), serán conocer y resolver los recursos de revisión que interpongan los particulares debido al incumplimiento de la información solicitada. Asimismo, corresponderá a dichos organismos llevar a cabo los procedimientos de verificación de las obligaciones de transparencia de todos los sujetos obligados; es decir, el manejo, generación, disposición y actualización de la información disponible en manos de los particulares que se incluyan en su apartado de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Finalmente, dentro de la distribución de competencias que plantea la propuesta de Ley se encuentran: la facultad de sanción de los organismos garantes de los Estados (y del Distrito Federal) y el tomar las medidas necesarias cuando se presenten inconsistencias en el manejo y publicación de la información

establecida en la propia Ley, en los términos de los procedimientos establecidos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en las leyes locales de las entidades federativas, según corresponda. En el caso de los integrantes de los partidos políticos, la investigación —y en su caso la sanción— corresponderá a la autoridad electoral competente.

Otro punto importante de esta reforma es la adición al texto constitucional referente a que los sujetos obligados deberán publicar en medios electrónicos los indicadores que permitan medir el cumplimiento de los objetivos y resultados obtenidos en el uso de los recursos públicos. Con esto, en primer lugar, la transparencia y la rendición de cuentas se tienen que enfocar al cumplimiento de responsabilidades; es decir, el fin de conocer la información tiene que ver con la consideración de la opinión pública para la toma de decisiones generando indicadores que verifiquen el nivel de cumplimiento de sus funciones, porque recordemos que los partidos políticos tienen plataformas electorales, realizan propuestas y proyectos de campaña. Aquí surge otra pregunta: ¿qué va a pasar si no se cumple con esta parte del texto constitucional?, ya que la propuesta de ley es muy ambigua en este sentido.

Por último, una de las nuevas atribuciones que le han sido conferidas al IFAI es la de revisión y atracción, ya que ahora podrá conocer los recursos que provengan de los órganos estatales o bien atraer algún caso cuando así lo considere necesario. Dicha tarea resulta compleja debido a que primero se tendrá que homogeneizar a los organismos estatales de transparencia porque actualmente existen distintos modelos —es decir, son descentralizados o autónomos— y también se tienen que reformar las leyes locales en relación con la nueva Ley General de Transparencia.

Conclusiones

De todo lo anterior considero que en México el fortalecimiento de la transparencia ha sido un proceso gradual pero intenso en los últimos 14 años, el cual busca fomentar una nueva cultura que eleve la confianza del ciudadano hacia los entes gubernamentales, pudiendo alcanzar una administración pública más democrática, eficiente y transparente en el manejo adecuado de los recursos públicos.

Todas las reformas mencionadas con anterioridad han modificado el diseño institucional para el acceso a la información no sólo a nivel federal sino también en el ámbito local, teniendo como uno de los principales

desafíos el homogeneizar los distintos niveles de desarrollo, es decir, que tanto los organismos como las leyes locales sean acordes a lo que dicta lo federal y que todos los sujetos obligados tengan que dar información de calidad al ciudadano que lo solicite.

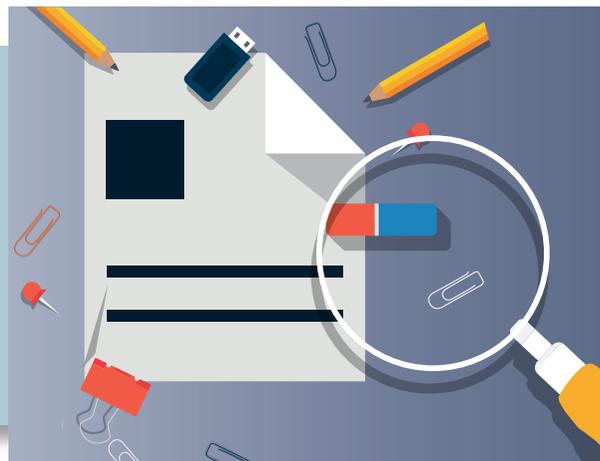
Tanto la ampliación del catálogo de sujetos obligados como la nuevas facultades, van a representar una mayor carga de trabajo al IFAI; y, por último, considero que los partidos políticos y sindicatos principalmente serán los sujetos obligados más examinados y cuestionados por la sociedad.

Fuentes:

- Guerrero Gutiérrez, E. (2001). *Para entender la transparencia*. México: Nostra Ediciones
- López Ayllón, S. (1984). *El derecho a la información*. México: Porrúa, p. 161
- Martí Capitanachi, L. del C. (2005). *Democracia y Derecho a la información*.
- Tesis Doctoral de Derecho Público, Universidad Veracruzana, p. 304. México
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Rendición de cuentas y transparencia*. Transparencia presupuestaria. México: Gobierno de la República
- Senado de la República. (2013) *¿Qué es la transparencia? Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: LXII Legislatura

Principales componentes de la reforma constitucional en materia de transparencia

Lic. Patricia Herbert Reyes
Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo



Antecedentes

Para poder llegar a la conclusión de esta nueva reforma en materia de transparencia, tomaré en cuenta algunos sucesos importantes que condujeron a su promulgación. A continuación destaco algunos de los principales hechos de acuerdo con Transparencia Mexicana (2014):

Empezaré por recordar que el 6 septiembre de 2012 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó en el Senado su iniciativa de reforma en materia de acceso a la información pública.

Por otro lado el 10 de septiembre de 2012 el Presidente del país, Enrique Peña Nieto, presentó su proyecto de iniciativa de reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública. «Dada su imposibilidad de enviar iniciativas al Congreso por su condición de Presidente Electo la presentó ante los Senadores del PRI y PVEM para su análisis y posterior presentación como iniciativa...»

El 19 de diciembre 2012, «tras una serie de foros y consultas en las que participaron especialistas de la academia y de organizaciones de la sociedad civil, (...) en reunión de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado [se] aprobó un proyecto de dictamen que ampliaba facultades del órgano garante de acceso a la información en México.

»Un día después, el 20 de diciembre de 2012, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen para cambiar la Constitución en materia de Transparencia...

»...El 23 de agosto de 2013, la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que solamente le otorgaba a la Consejería Jurídica Federal la facultad de impugnar ante la SCJN las resoluciones del IFAI, siempre y cuando pusieran en riesgo la seguridad nacional.

»El 27 de agosto de 2013 se recibió en el Senado de la República la minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución en materia de transparencia y acceso a la información pública...

»Así el 20 Noviembre 2013 el Pleno de la Cámara de Senadores aceptó cambios a la Reforma de Transparencia hechos por los Diputados...»

Posterior a eso el 26 noviembre 2013 «se aprueba la Reforma de Transparencia en Cámara de Diputados (...), finalizando una etapa del proceso legislativo en las Cámaras federales...

»Dado que esta reforma es de carácter constitucional, era necesaria su aprobación por 17 entidades federativas del país antes de su promulgación. El 22 de enero del 2014 Chiapas fue el estado número 17 en aprobarla...»

El 7 febrero 2014 «el Presidente Enrique Peña Nieto promulga la Reforma Constitucional en materia de transparencia».

Principales componentes

De acuerdo con Presidencia de la República (2014) «los principales componentes de esta Reforma Constitucional, se pueden ubicar en tres apartados:

1. »El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.

- a) Cualquier autoridad entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- b) Partidos Políticos;
- c) Órganos autónomos, fidecomisos y fondos públicos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad y;
- d) Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. (Transparencia Mexicana, 2014)

2. »La creación de nuevas y más sólidas instituciones de transparencia.

Se crea un nuevo órgano garante de la transparencia y el acceso a la información pública, con autonomía constitucional y cuyas determinaciones serán definitivas e inatacables, salvo en casos que pongan en riesgo la Seguridad Nacional, integrado de la siguiente manera:

- 7 Comisionados, quienes durarán en su encargo 7 años, sin posibilidad de reelección.
- El Comisionado Presidente será designado por los propios Comisionados, por un periodo de 3 años.
- El organismo tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 Consejeros.

»Además, la Reforma sienta las bases para crear organismos locales autónomos, garantes del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, en las 32 entidades federativas». (Presidencia de la República, 2014)

3. »Se establecen nuevas facultades para el organismo garante nacional.

- a) Interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes mexicanas o tratados internacionales, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- b) Revisar las determinaciones que emitan los organismos locales, a fin de homologar criterios de transparencia en los tres órdenes de gobierno.
- c) Ejercer un procedimiento de atracción para conocer los recursos de revisión en el ámbito local que, por interés o trascendencia pública, así lo ameriten.

» En suma, esta Reforma representa un cambio cualitativo, al establecer y articular en su conjunto, todo un sistema nacional de transparencia» (Presidencia de la República, 2014).

Fuentes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformada. (2014). Consultada el 16 de octubre de 2014. <http://goo.gl/9w4BCl>
- Diario Oficial de la Federación. (2014). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Consultado el 16 de octubre de 2014. <http://goo.gl/jEA8f8>
- Presidencia de la República. (2014). Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Promulgación de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/wSDBqZ>
- Presidencia de la República. (2014). Principales componentes de la Reforma en materia de Transparencia. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/uVka0p>
- Transparencia Mexicana. (2014). Antecedentes de la Reforma en Materia de Transparencia. Consultado el 15 de octubre de 2014. <http://goo.gl/bnrIOy>

La reforma constitucional en materia de transparencia

Lic. Paulo César Islas Lara
Director Ejecutivo de Organización Electoral
del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo



« Como Presidente electo, Enrique Peña Nieto se comprometió a impulsar una Reforma que fortaleciera la transparencia, en todos los órdenes de gobierno», expresa la Presidencia de la República en su página web, donde también se puede leer que la reforma aludida «deriva de tres iniciativas presentadas por Senadores de la República de los grupos parlamentarios del PRD, PRI y PAN» y «busca incrementar la rendición de cuentas».

Más adelante, la misma fuente detalla lo siguiente:

«El 20 de diciembre de 2012 el Pleno del Senado aprobó el Dictamen y se remitió a la Cámara de Diputados para ser aprobada el 22 de agosto de 2013. El 26 de noviembre se remitió a las legislaturas estatales y el 22 de enero de 2014 se remitió al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación». Fue así como «el pasado 7 de febrero del año 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la ampliación de los derechos ciudadanos para acceder a la información pública, así como para la protección de datos personales» (García Pliego, 2014:1).

De acuerdo con Presidencia de la República las principales características de la reforma se pueden enunciar en tres rubros que se citan a continuación:

1. «El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.

»Los partidos políticos y sindicatos que reciban recursos públicos, al igual que los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos serán sujetos obligados en materia de transparencia.

2. »La creación de nuevas y más sólidas instituciones de transparencia.

»Se crea un nuevo órgano garante de la transparencia y acceso a la información pública, con autonomía constitucional y cuyas determinaciones serán definitivas e inatacables, salvo en casos que pongan en riesgo la Seguridad Nacional. Además, la Reforma sienta las bases para crear organismos locales autónomos, garantes del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, en las 32 entidades federativas.

3. »Se establecen nuevas facultades para el organismo garante nacional

- »Interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes mexicanas o tratados internacionales, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- »Revisar las determinaciones que emitan los organismos locales, a fin de homologar criterios de transparencia en los tres órdenes de gobierno.
- »Ejercer un procedimiento de atracción para conocer los recursos de revisión en el ámbito local que, por interés o trascendencia pública, así lo ameriten.
- »Así como estandarizar los procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados, a fin de mejorar el cumplimiento de las resoluciones».

En conclusión «esta Reforma representa un cambio cualitativo, al establecer y articular en su conjunto, todo un sistema nacional de transparencia» (Presidencia de la República, 2014:1).

En su columna «Análisis de la reforma Constitucional en Materia de Transparencia y Acceso a la Información» Rodolfo García Pliego explica que las nuevas disposiciones constitucionales «entraron en vigor a partir del día siguiente de la publicación de fecha siete de febrero del año 2014» y que «el decreto establece expresamente en los artículos Segundo y Quinto Transitorios, que tanto el Congreso de la Unión, así como las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido» en el Decreto.

Acerca de la permanencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), García Pliego destaca que «en tanto se reforman las leyes secundarias, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección a los Datos Personales continuará en el ejercicio de sus funciones bajo la misma denominación y con las atribuciones y obligaciones que le están conferidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información».

Asimismo, Rodolfo García enlista los principios en materia de transparencia basándose en el artículo 6 de la Constitución. Enseguida se cita textualmente lo expuesto por el autor:

1. «Derecho a estar informado: La reforma constitucional ratifica expresamente y eleva a rango constitucional el derecho del ciudadano a estar informado, así como la obligación de informar el ejercicio de los recursos públicos, por medios electrónicos.

2. »Sujetos obligados a informar y a transparentar el uso de recursos públicos: El artículo 6 de la Constitución, establece expresamente que son sujetos obligados a informar, son 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.

3. »Principio de máxima publicidad: Este principio quedó establecido en el apartado “A”, Fracción I, del propio artículo 6 de la Constitución, donde expresamente se señala: “En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”, ello significa que toda la información en principio, es pública. Con la futura modificación y en su caso aprobación de la Ley de Transparencia, se establecerán los parámetros de la información que se considerará como reservada o confidencial.

4. »Obligación de publicación del ejercicio de los recursos públicos: En el apartado “A”, Fracción V, del artículo 6 de la Constitución, los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, 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».

Rodolfo García Pliego también señala lo siguiente:

- «Organismo garante ante los ciudadanos: En el apartado “A”, Fracción VII, del artículo 6 de la Constitución, se establece la creación de un organismo que garantice a los ciudadanos, la transparencia de los actos de gobierno, la información sobre el ejercicio de los recursos públicos, la “facilitación” para acceder a la información pública, y el ejercicio del derecho a la “máxima publicidad”... Derivado

de la redacción del artículo 6 de la Constitución se infiere la desaparición del [IFAI] (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección a los Datos Personales), mismo que será suplido por un organismo garante, que se supone será designado como Instituto Nacional de la Transparencia. Según el mandato constitucional, dicho organismo se integrará por 7 comisionados, mismos que durarán en su encargo 7 años. Corresponderá al Senado de la República, tras consulta pública, designar a los comisionados que integran el organismo garante, pudiendo ser objetados por el Presidente de la República.

El multicitado organismo garante, también contará con un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. (La designación de los comisionados del organismo garante, será realizada a más tardar 90 días después de la *entrada* en vigor del decreto).

- »Naturaleza jurídica del organismo garante: Será un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

- »Principios rectores del organismo garante: Este organismo se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad,

eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

- »Facultades del organismo garante:

1. »Este organismo garante tendrá facultades para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

2. »También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión [que] por su interés y trascendencia así lo amerite[n].

3. »Además de las anteriores facultades, aparece una de fundamental trascendencia, en la que el organismo garante podrá interponer juicio de amparo en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la

información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- »Fortaleza del organismo garante: Todo sujeto obligado, y todo servidor público, tendrá la obligación de coadyuvar con el “organismo garante”.
- »Implicaciones por el incumplimiento de la obligación de informar y/o de publicar la información: Es evidente el derecho que la constitución otorga a los ciudadanos para estar informados, así como el hecho de la obligatoriedad de todos los denominados “sujetos obligados” a publicar. Como consecuencia de ello se prevé, que las leyes secundarias contengan un capítulo especial de sanciones ante el incumplimiento. No es atrevido señalar que ante el incumplimiento, mínimo se establecerán sanciones relativas a la responsabilidad de servidores públicos, por las acciones contrarias a la ley, pero también por las omisiones de la obligación de publicar por medios electrónicos».

Fuentes:

- Presidencia de la República. (2014). *Principales componentes de la reforma en materia de transparencia*. Consultado el 9 de octubre de 2014. <http://goo.gl/kw0N6v>
- Presidencia de la República. (2014). *Reforma en materia de transparencia*. Consultado el 6 de octubre de 2014. <http://goo.gl/56JGGp>
- García Pliego, R. (abril, 2014). *Análisis de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información*. Consultado el 1 de octubre de 2014. <http://goo.gl/L698Yk>

Parlamentos sin equidad de género

Azucena Carolina Serrano Rodríguez
Merecedora del “Premio 17 de Octubre” (edición 2014)



Introducción

¿Las cuotas de género le han otorgado poder a la mujer? Las mujeres, una vez dentro de los órganos de gobierno, ¿tienen una participación equilibrada con los hombres? ¿Más mujeres en los parlamentos es sinónimo de empoderamiento femenino? ¿Tienen influencia las mujeres para modificar el trabajo parlamentario? ¿O más bien será que las mujeres tienen dificultades para influir en la toma de decisiones pues entran a un espacio donde las reglas han sido determinadas por los hombres?

Este ensayo tiene como propósito demostrar que la entrada de las mujeres al parlamento no ha significado un empoderamiento femenino real, porque dentro de los órganos de gobierno existen obstáculos que impiden a las mujeres hacer prosperar sus proyectos e influir en la toma de decisiones.

Para probar lo anterior, el escrito se ha estructurado de la siguiente manera: en el primer apartado explico las acciones que los países han implementado para reducir las brechas de desigualdad que existen entre hombres y mujeres en la arena política; en seguida aclaro la diferencia entre transformar la agenda y cambiar el contenido de la política; el tercer apartado da cuenta de las limitaciones que enfrentan las mujeres para modificar el trabajo parlamentario; finalmente, paso a las conclusiones y doy algunas propuestas.

La representación política de las mujeres

Uno de los principios básicos que sustentan la legitimidad de las democracias modernas es la representación política de los distintos grupos que conforman una sociedad; sin embargo, ese derecho ha estado reservado a unos cuantos grupos privilegiados: los hombres blancos y libres, los propietarios de bienes (como la tierra), la burguesía y los letrados, por dar algunos ejemplos. De esta forma, varios sectores de la sociedad han quedado marginados de la representación política, como son los indígenas, los jóvenes, las personas de color, los analfabetas y, de manera más notoria, las mujeres (Figueroa, 2013:5).

La exclusión política de las mujeres toma relevancia ya que en ella se arraiga el deterioro de sus condiciones de vida, además de que diversos estudios han demostrado que la desigualdad política es uno de los principales factores asociados con las desventajas sociales y económicas que experimentan las mujeres (Preciado, 2013:99).

Es por ello que para revertir esta situación, entre las postrimerías del siglo XIX y la primera mitad del XX, surgió un movimiento social internacional conocido como sufragismo, que constituyó la respuesta de las mujeres al monopolio masculino del espacio público. «Se trató de la primera acción colectiva organizada de las mujeres a fin de exigir su estatus de ciudadanas» (Medina, 2010:18).

Este movimiento dio como resultado que la mayoría de las naciones reconocieran el derecho de la mujer a participar en el ámbito de la política como derecho fundamental¹ y en casi todas las Constituciones se les ha otorgado un estatus de igualdad respecto a los hombres (igualdad de jure); no obstante, este «trato igual» ha resultado ser «omiso y ciego ante las desigualdades de género, al no reconocer las múltiples dimensiones de desventajas, subordinación y discriminación sistemáticas y estructurales hacia las mujeres, que impiden su participación de manera equilibrada con los hombres en el ámbito de la política» (Ibídem, 19).

Y es que el reconocimiento del derecho al sufragio femenino, aunque ha sido fundamental para que las mujeres puedan ejercer sus derechos políticos, no ha sido suficiente para terminar con la exclusión de las mujeres en los espacios de poder político. Por tanto, a nivel internacional se están promoviendo políticas de equidad cuyo objetivo es disminuir y, gradualmente, cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

Estas políticas de equidad se basan en el reconocimiento de la necesidad de implementar medidas especiales de carácter temporal —acciones afirmativas— con el fin de eliminar las desventajas estructurales que impiden a las mujeres participar de manera equilibrada con los hombres en las esferas políticas (Ibídem, 20).

Las acciones afirmativas son variadas y se aplican tanto en la esfera política como en la esfera económica o social. En el ámbito político la acción afirmativa más conocida y que se ha adoptado en muchos países es la cuota de género², la cual es una medida concreta que

busca incrementar el número de mujeres en los cargos electivos de decisión (principalmente en los parlamentos³).

La cuota de género se ha regulado de diferente manera en cada país. En algunas naciones la cuota para los partidos es voluntaria, en otras se les obliga mediante las listas de representación proporcional, pero hay países donde el Parlamento tiene escaños reservados exclusivamente para mujeres. Como sea que se regule, el punto es que esta medida ha sido muy significativa ya que ha aumentado el número de mujeres en los cargos de elección y ha promovido una participación más equitativa de hombres y mujeres en las instancias políticas.

Por ejemplo, gracias a esta medida, el promedio de mujeres en los parlamentos a nivel mundial es de 20.4%, un aumento considerable si tomamos en cuenta que en 1975 el promedio era de 10.9% (ONU, 2013:18). De hecho, un estudio que realizó la Unión Interparlamentaria (UIP, 2008) demostró que en los países con cuotas, la representación promedio de las mujeres es de 22%, mientras que en los países sin cuotas el promedio cae a 14%.

Existe pues una mayor incorporación de las mujeres en los parlamentos gracias a las cuotas de género y, como consecuencia, una representación política un poco más equilibrada entre hombres y mujeres. Sin embargo, debemos preguntarnos si verdaderamente la entrada de las mujeres al parlamento incrementa su poder y les da capacidad de influir en la toma de decisiones para hacer prosperar sus propuestas y así cambiar las políticas públicas para que éstas sean más sensibles a los problemas de la mujer.

Como respuesta a dicha pregunta se ha demostrado que, una vez dentro del parlamento, las mujeres carecen de poder para transformar las leyes porque enfrentan diversas dificultades —heredadas de la desigualdad de

¹ El primer país que reconoció el sufragismo femenino fue Nueva Zelanda en 1893 cuando las mujeres pudieron votar y ser electas por primera vez. En contraste, Kuwait apenas reconoció los derechos políticos de las mujeres en 2005.

² Se calcula que el 40% de los países alrededor del mundo han implementado alguna forma de cuotas para mujeres (UIP, 2008: 25).

³ A lo largo del presente ensayo se emplea el término «parlamento» como una designación genérica que abarca la gama completa de cuerpos legislativos y representativos que existen en todo el mundo.

género— para realizar su trabajo. Pues como una Diputada argentina dijo en una entrevista: «La cuota aumenta el número de mujeres [en el Congreso]; pero no acrecienta su poder⁴».

Los siguientes dos apartados explican los obstáculos con los que las mujeres se topan dentro de los parlamentos para influir en la toma de decisiones.

Transformar la agenda no es sinónimo de empoderamiento femenino

Cuando digo que las legisladoras carecen de poder dentro de los parlamentos me refiero a que no tienen la capacidad para influir en la toma de decisiones para que sus iniciativas se aprueben y se conviertan en leyes. Me explico:

Lo que sucede en muchos parlamentos es que las mujeres legisladoras logran incorporar los temas que afectan los derechos de la mujer en las discusiones parlamentarias y consiguen transformar la agenda legislativa para convertirla en una agenda con perspectiva de género (Carroll, 2001; Tamerius, 1995); sin embargo, lo que no alcanzan —a pesar de estos esfuerzos tan importantes— es que las iniciativas que presentan ante el Congreso se aprueben y se conviertan en leyes, esto debido a factores institucionales que fomentan la desigualdad de género dentro del parlamento⁵.

Por tanto, nos damos cuenta de que la cantidad de mujeres en el parlamento no es importante si existen factores que les impiden tener influencia para que sus propuestas prosperen.

Es importante, pues, identificar las dificultades que enfrentan las legisladoras dentro de los parlamentos para que exista una participación

⁴ Entrevista a una legisladora argentina de la Unión Cívica Radical. Septiembre, 6, 2006 (Franceschet, 2008).

⁵ En efecto, diversos estudios han demostrado cómo un número importante de iniciativas que presentan las mujeres se quedan estancadas en los parlamentos y nunca se convierten en ley, sea que estas iniciativas traten temas de género o de otros aspectos de la vida social (Franceschet, 2008; Childs, Lovenduski & Campbell, 2005; Childs, 2006; Dodson, 2006; Grey, 2006).

equilibrada con los hombres en la esfera política y así tengan un empoderamiento real.

Dificultades que enfrentan las mujeres para transformar el contenido de la política

Aunque las mujeres tienden a priorizar diferentes áreas de la política en comparación con los hombres, no son siempre capaces de transformar el contenido de la política. Existen diferentes limitaciones en este sentido, las cuales a continuación voy a desarrollar.

La primera limitación es la ausencia de las mujeres en los puestos de liderazgo del parlamento. Esto es muy importante ya que el grupo con mayor liderazgo y con más influencia en los parlamentos está compuesto por los presidentes de las cámaras, líderes del partido, asesores y presidentes de comisiones (Darcy, 1996).

Sin embargo, a nivel mundial el número de mujeres que han ocupado puestos de presidentes en el Parlamento —la posición parlamentaria más alta— es muy reducido. La UIP (2008) señala que en enero de 2008, las mujeres ocuparon 28 de los 262 (10.7%) puestos de presidentes en el parlamento alrededor del mundo.

De hecho, la misma Institución indica que el porcentaje de mujeres presidentes ha sido aproximadamente de 10% en los últimos diez años.

Más aun, las mujeres están sub-representadas en los puestos de presidencias de las comisiones. Generalmente, el porcentaje de mujeres existente en un parlamento no corresponde al porcentaje de mujeres presidentas en las comisiones.

Varios estudios han demostrado que muy pocas legisladoras son seleccionadas para ocupar la presidencia de una comisión, pues la probabilidad de presidir comisiones depende

del Estado, la cámara, el partido, la experiencia legislativa y primordialmente del sexo (Darcy, 1996; Rosenthal, 1997; Huerta & Magar, 2006).

Otro factor que impide a las mujeres hacer prosperar sus iniciativas y que éstas se conviertan en ley es el hecho de que son relegadas a comisiones de menor influencia. Michelle, Schwindt y Taylor (2005) encuentran que los hombres están sobre-representados en comisiones económicas y comisiones de poder —como hacienda, gobierno, presupuesto, energía o reglamentos— mientras que las mujeres están sobre-representadas en comisiones de derechos de las mujeres y temas de desarrollo social.

El hecho de que las legisladoras sean discriminadas y marginadas a comisiones «femeninas» es muy significativo ya que esto es un impedimento para que las iniciativas de las mujeres se aprueben con éxito, más cuando estas propuestas no están relacionadas con los derechos de la mujer, pues las comisiones son el espacio por excelencia para discutir, negociar y hacer prosperar una ley.

La tercera limitación tiene que ver con los partidos políticos. En primer lugar está el apoyo del partido en el poder o el partido líder en el parlamento. «Debido a que las decisiones se toman generalmente por mayoría de votos, el partido líder siempre tiene mayor influencia en la aprobación de leyes y decisiones» (UIP, 2008:52).

De esta manera, las mujeres que no pertenecen al partido líder encuentran muchas dificultades para que sus proyectos se aprueben, incluso si sus iniciativas se asocian con temas de la mujer.

Pero además, también está la lealtad al partido político al cual pertenecen las mujeres. Como en la mayoría de los casos las mujeres son postuladas por los partidos políticos a través del sistema de representación proporcional «el espacio para que las mujeres legisladoras actúen de manera distinta a la que dicta su

partido tiende a ser muy reducido y en estos casos no es razonable pensar que la identidad de género superará a la identidad del partido» (Ibídem, 55). Por tanto, a muchas legisladoras les cuesta promover temas que no están incluidos en la agenda de sus partidos. Y el problema es que muy pocos partidos políticos promueven activamente una agenda con perspectiva de género (Ídem).

La actitud sarcástica y burlona que tienen los hombres hacia las legisladoras es una cuarta dificultad que presentan las mujeres para hacerse escuchar dentro del parlamento. En efecto, un estudio realizado por Susan Franceschet (2008) reveló que existe una falta de respeto hacia las mujeres que promueven iniciativas relacionadas con los derechos de la mujer, pues en Argentina, por ejemplo, a las diputadas que impulsan este tipo de políticas las llaman «las locas del 50-50» (Ídem).

La UIP (2008) reveló que este mismo fenómeno también sucede en otros países. Tales acciones pueden socavar la representación sustantiva de las mujeres, pues en el estudio realizado por Franceschet algunas diputadas confesaron no asociar su persona con iniciativas femeninas por miedo a ser marginadas como consecuencia.

Finalmente, la última limitación que encuentran las mujeres para tener influencia en el trabajo legislativo son las «prácticas masculinas» creadas dentro del parlamento. Una vez dentro de los Congresos, las mujeres se organizan y actúan conforme a reglas establecidas por procesos y normas que históricamente han sido determinados por hombres (UIP, 2008: 73). Por lo tanto, «cuando las mujeres entran a los parlamentos, típicamente entran a dominios que operan a través de las líneas de género —un ambiente político donde la cultura y tradiciones institucionales inherentes pueden actuar contra las mujeres—» (Ibídem, 73).

Estas prácticas pueden ir desde las redes de hombres, los tratos por debajo de la mesa,

los horarios en que se realizan las sesiones, hasta la resistencia de los hombres a soltar el poder (UIP, 2000). De hecho, *Política: experiencias de las Mujeres* (2000) reportó que muchas mujeres en la política creían que las «prácticas masculinas» eran obstáculos para su participación en el parlamento.

Todos los obstáculos descritos en este apartado demuestran cómo existen limitaciones para que las mujeres legisladoras tengan influencia para hacer prosperar sus proyectos y así modificar el contenido de la política. Por tanto, es necesario realizar algunos cambios para alcanzar un empoderamiento femenino verdadero. A continuación sugiero los cambios a realizar.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este ensayo mencioné que las mujeres han estado históricamente marginadas de la toma de decisiones públicas. Sin embargo, también dije que recientemente se han realizado esfuerzos importantes encaminados a revertir esta situación. Al respecto sobresalen las cuotas de género cuyo objetivo es incrementar el número de mujeres en los parlamentos. Gracias a esta medida, se ha observado un aumento de mujeres significativo en los espacios de poder.

Ahora bien, no obstante de la mayor incorporación de las mujeres en los parlamentos, se ha demostrado que una vez dentro, las legisladoras —si bien son capaces de transformar la agenda política— carecen de poder para cambiar las leyes y hacer prosperar sus proyectos.

Lo anterior se debe a que dentro de los parlamentos existen límites que impiden actuar de manera plena a las mujeres, como son: la ausencia de mujeres en los puestos de liderazgo, la sub-representación de las mujeres en comisiones de «poder», los partidos políticos, una actitud discriminatoria por parte de los hombres y las «prácticas masculinas» creadas dentro del parlamento.

De esta manera, presenciamos un empoderamiento femenino ficticio ya que las mujeres no son capaces de modificar el contenido de la política. Así pues, para combatir esto propongo lo siguiente:

En primer lugar, los reglamentos de los parlamentos deben establecer que el porcentaje de mujeres presidentas en las comisiones debe corresponder al porcentaje de mujeres dentro del parlamento.

Asimismo, todas las comisiones deben estar integradas tanto por mujeres y hombres, principalmente aquellas que son consideradas de mayor influencia o poder.

En segundo lugar, para enfrentar el problema de los partidos políticos, las mujeres pueden crear redes dentro de los parlamentos para combatir la línea de sus partidos y así hacer prosperar sus proyectos, principalmente aquellos que tienen que ver con temas de la mujer. Pues como dicen: «sólo con la unión se vence».

Y en tercer lugar, los integrantes del parlamento deberían empezar a crear reglamentos más sensibles al género y prohibir todas aquellas «prácticas masculinas» que impiden a la mujer actuar libremente; por ejemplo, se podría cambiar el horario en que sesionan algunos congresos. Asimismo, se debería castigar y penalizar todo acoso o burla que los hombres cometan en contra de las mujeres.

En fin, el camino hacia la democracia todavía está inconcluso. Si verdaderamente queremos cumplir con uno de los Objetivos del Milenio (empoderar a las mujeres) es necesario hacer conciencia de que cantidad no es sinónimo de poder y que existen limitantes dentro de las instituciones políticas para que las mujeres influyan en la toma de decisiones y se logre la tan anhelada equidad de género en la arena política.

Fuentes:

- Carroll, S. J. (2001). *Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change*, en: Susan J. Carroll, *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, pp. 3-21
- Childs, S. (2006). *The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women*. *European Journal of Women's Studies* 13(1), pp. 7-21
- Darcy, R. (1996). *Women in the State Legislative Power Structure: Committee Chairs*, *Social Science Quarterly*, vol. 77, núm. 4, pp. 888-898
- Dodson, D. L. (2006). *The Impact of Women in Congress*. New York: Oxford University Press
- Figueroa Padilla, J. T. (2013). *Introducción*, en: Jorge Alcocer V. (compilador), *Cuota de Género. Una sentencia histórica*. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadanos de Jalisco-Nuevo Horizonte Editores, pp. 5-19
- Franceschet, S. (2008). *Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina*, *Politics and Gender*. 4, pp. 393-425
- Grey, S. (2006). *The New World? The Substantive Representation of Women in New Zealand*, en: Marian Sawer, *Representing Women in Parliament: A Comparative Study*, London and New York: Routledge, pp. 134-51
- Huerta, M. & Magar, E. (2006). *Mujeres legisladoras en México: Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. México: ITAM
- Medina Espino, A. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG
- Michelle, R.; Schwindth-Bayer, L.; Taylor-Robinson, M. (2005). *Women on the Sidelines: Women's representation on committees in Latin America Legislatures*, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 420-436
- ONU. Organización Nacional de las Naciones Unidas. (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe 2013, Nueva York
- Preciado López, J. I. (2013). *Mujeres e inclusión política, disparidades en el nivel subnacional*, en: Jorge Alcocer V. (Op. Cit.), pp. 99-119
- Rosenthal, C. (1997). *A view of their Own: Women's committee leadership styles and state legislatures*, en: *Policy Studies Journal*, vol. 25, núm. 4, pp. 585-600.
- Tamerius, K. L. (1995). *Sex, Gender and Leadership in the Representation of Women*, en: Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly, *Gender, Power, Leadership, and Governance*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 93-112
- UIP. Unión Interparlamentaria. (2008). *Igualdad en la política: Un estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Reportes y Documentos*, n°54, Francia.
- (2000). *Política: Experiencias de las Mujeres, Serie Informes y Documentos*, No. 36. UIP, Ginebra, Suiza. Disponible en: http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn_se

1.- 18 de julio: El IEEH fue merecedor de un estímulo en especie que consiste en equipo de cómputo (dos computadoras, dos impresoras y un escáner) por la mención especial que obtuvo con el proyecto “Certidumbre Ciudadana: Fortalecimiento y Blindaje Tecnológico” al participar en la categoría “Organismos Públicos Descentralizados y Organismos Públicos Autónomos” de la Séptima emisión de reconocimientos del Gobierno del Estado para las prácticas exitosas de innovación tecnológica en el ámbito público.

Acompañado por personal de este organismo, el Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas, Consejero Presidente, recibió las herramientas informáticas de manos del L.S.C.I. Hermilo Gabriel Bravo Cuevas, Titular de la Unidad de Innovación Gubernamental y Mejora Regulatoria. Los equipos de cómputo son utilizados en áreas operativas del Instituto.

2.- 31 de julio: En la sesión ordinaria de julio se fijó al mes de noviembre como plazo para que los partidos políticos entregaran sus informes de ingresos y gastos correspondientes al periodo del 1° de enero al 23 de mayo de este año. Asimismo, se estableció que la Comisión de Auditoría y Fiscalización emitiera el dictamen del resultado de la revisión de dichos informes a más tardar en diciembre de 2014.

3.- 4 al 8 de agosto: A invitación de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Hidalgo en el marco de la convocatoria al Concurso Nacional Juvenil: Debate Político 2014, Consejeras, Consejeros, Coordinadoras y Coordinadores Ejecutivos del IEEH fueron parte del jurado en los debates regionales que se desarrollaron en Tepeapulco, Huejutla de Reyes, Tulancingo de Bravo, Actopan, Tula de Allende, Zacualtipán de Ángeles, Pachuca de Soto, Zimapán, Tenango de Doria y Tepeapulco.

4.- 20 de agosto: En la Escuela Superior Actopan de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo el Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas, Consejero Presidente del IEEH, impartió una conferencia sobre la reforma político-electoral en el marco de un Ciclo de Ponencias de Derecho Constitucional organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a través de la Casa de la Cultura Jurídica “Ministro Manuel Yáñez Ruiz”). Más de 140 estudiantes de 5°, 6°, 7°, 8° y 9° semestres de la Licenciatura en Derecho presenciaron la conferencia.

5.- 21 de agosto: A invitación de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE) en Hidalgo el Consejero Presidente del IEEH, Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas, participó como ponente en la Presentación estatal del Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, documento elaborado como parte de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (ENEC) 2011-2015 del Instituto Federal Electoral (hoy INE).

6.- 26 de agosto: En el marco de la reforma político-electoral promulgada a inicios de 2014 que mandata al Instituto Nacional Electoral (INE) integrar un Servicio Profesional Electoral (SPE) Nacional, el IEEH recibió la visita de personal de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) de dicho órgano. Durante la reunión se detalló que el INE realiza un censo de las diversas modalidades de organización y reglamentación de los SPE's de los Organismos Públicos Electorales Locales, por lo cual se pidió la colaboración del IEEH en dicho proceso que tiene como propósito construir un modelo de servicio civil de carrera enriquecido con las experiencias estatales.

7.- 28 de agosto: el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) celebró su sesión ordinaria de agosto.

8.- 4 de septiembre: Consejeros Electorales, Coordinadores Ejecutivos y personal del IEEH al igual que dirigentes y representantes de los partidos políticos y funcionarios del Consejo Consultivo Ciudadano de Hidalgo presenciaron la exposición “Candidaturas Independientes. Su configuración legal a partir de las resoluciones” a cargo del Lic. Claudio César Chávez Alcántara, Secretario Auxiliar Jurídico del Tribunal Electoral del Estado de México. Al final de la conferencia el Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas, Consejero Presidente del IEEH, agradeció la iniciativa de la Lic. Patricia Herbert Reyes, Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, para llevar a cabo esta actividad.

9.- 12 de septiembre: El “Nuevo Federalismo Electoral en México” fue tema de análisis en la mesa redonda organizada por el IEEH y la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A.C. (COPUEX) y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho.

La Universidad La Salle Pachuca fue el plantel anfitrión del evento que contó con la presencia del Dr. Luis J. Molina Piñero, Presidente del COPUEX; y la participación como ponentes de: Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas, Consejero Presidente del IEEH; Mag. Alejandro Habib Nicolás, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo; Lic. Arturo Márquez Ruano, catedrático; y Mtro. Marco Antonio Baños Martínez, Consejero del Instituto Nacional Electoral. La Lic. Patricia Nava Muñoz, Secretaria Técnica del Colegio, fue moderadora.

10.- 30 de septiembre: En la sesión ordinaria de septiembre se dio lectura al dictamen de acreditación ante el IEEH de los tres nuevos partidos políticos nacionales: Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Partido Humanista (PH) y Partido Encuentro Social (PES). También se aprobó el dictamen de procedimientos de auditoría y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos para el ejercicio fiscal 2014.

11.- 17 de octubre: En el marco de la segunda emisión del Concurso de Ensayo Político al que convocó el IEEH por medio de la Comisión de Equidad de Género y Cultura Democrática, se llevó a cabo la ceremonia de entrega del “Premio 17 de octubre” a Azucena Carolina Serrano Rodríguez, quien participó con el ensayo titulado “Parlamentos sin equidad de género”.

Se recibieron 92 ensayos de mujeres de los municipios de: Actopan, Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto, Progreso de Obregón, Tulancingo de Bravo, Zapotlán, Huautla, Huazalingo, Huichapan, Acatlán, Calnali, Francisco I. Madero, Tula de Allende y San Salvador.

Durante la premiación los invitados presenciaron la conferencia: “Los retos para la democracia e igualdad de género” que estuvo a cargo de la Dra. Daniela Cerva Cerna, académica, investigadora y consultora independiente.



(1)



(2)



(3)



(4)



(5)



(6)



(7)



(8)



(9)



(10)



(11)

12.- 21 de octubre: En el marco del XVII Curso anual de apoyo académico al Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México se llevó a cabo la mesa redonda catorce que tuvo por tema “Sobre el nuevo federalismo electoral en México” y fue convocada por el Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A.C. (COPUEX) y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho al igual que las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales.

El panel contó con la presencia de: Dr. Luis J. Molina Piñeiro, Presidente del COPUEX; Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas, Consejero Presidente del IEEH; Dr. Daniel Ruiz Morales, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz; Mtro. Erik Alejandro Muñoz Lozano, Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; y Dr. Hertino Avilés Albavera, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C. Moderó el Mtro. Armando Vicencio Álvarez.

13.- 30 de octubre: En la sesión ordinaria de octubre se llevó a cabo la lectura y aprobación del dictamen relativo al presupuesto anual de este órgano para el ejercicio 2015, para ser sometido a consideración del Poder Legislativo con el monto total de \$81,405,059.00 de los cuales: \$891,705.00 corresponden a equidad de género, \$10,918,245.00 a actividad electoral y \$69,595,109.00 a actividad general (de éstos, \$29,309,532.00 son para prerrogativas y dietas y \$40,285,577.00 para actividades del Instituto). Durante la sesión también se aprobó el Programa Operativo Anual (POA).

14.- 7 de noviembre: Con el objetivo de contribuir en la elección del Niño Difusor Estatal de los Derechos de las niñas y los niños 2014-2015, el IEEH a través de la Coordinación Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica que coordina la Lic. Patricia Herbert Reyes, participó en el Foro “Encuentro de Difusores Municipales”. En un ejercicio organizado por el IEEH, todos los niños participantes votaron para elegir al difusor estatal 2014-2015. Neshkala Vite Rueda, originaria de Huejutla, fue quien se vio favorecida con el voto de sus competidores. En segundo lugar, del municipio de Tezontepec de Aldama, fue electa Alison Astrid Juárez Hernández; y José Alberto Almaraz Flores, de Tenango de Doria, quedó en tercer lugar.

15.- 13 de noviembre: A casi 19 años de haberse creado como un organismo autónomo, el IEEH celebró este acontecimiento con la edición de un libro titulado: “18 años de Historia”. La obra contiene un recorrido histórico de la organización de las elecciones en el estado y entrevistas a los 5 Ex-Presidentes del IEEH (Lic. Juan Manuel Hinojosa Villalva, M.C. Horacio Mejía Gutiérrez, Dr. Jorge Arturo García Tavera, Lic. José Luis Lima Morales y Lic. Daniel Rolando Jiménez Rojo). Asimismo, actividades de las Comisiones del Instituto son la aportación que los actuales consejeros dan a este libro. Además, el lector podrá encontrar una memoria hemerográfica y algunas fotografías destacadas de las acciones del IEEH a lo largo de estos años.

16.- 25 de noviembre: El Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal A.C. (CIAPEM) distinguió al IEEH con la Presea I+T Gob 2014 por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) 2.0 como un mecanismo de información electoral que emplea la innovación tecnológica para brindar confiabilidad a la ciudadanía.

17.- 28 de noviembre: En la sesión ordinaria de noviembre se dieron a conocer los resultados del análisis estadístico de participación electoral por género y por rangos de edad que la Coordinación Ejecutiva de Organización Electoral a cargo del Lic. Paulo César Islas Lara realizó. El análisis informó que en la elección a Diputados Locales que se efectuó en julio de 2013 el sector femenino fue quien tuvo mayor participación puesto que del total de 760,224 personas que emitieron su voto el 56.01% fueron mujeres; asimismo, se destacó que el rango de edad más participativo fué de los 38 a los 47 años.

18.- Marzo y noviembre: El IEEH, a través de la Comisión de Equidad de Género y Cultura Democrática, llevó a cabo la campaña “Juguemos a participar con equidad” que consistió en pláticas impartidas por las Consejeras Arminda Araceli Frías Austria e Isabel Sepúlveda Montañó sobre la equidad de género, tolerancia, diálogo y participación. La campaña se realizó en la Secundaria General 2 (con sede en Pachuca), la Telesecundaria 244 (en Mixquihuala) y la Normal “Valle del Mezquital”.

19.- 8 de diciembre: El IEEH representado por su Consejero Presidente, Lic. Mario Ernesto Pfeiffer Islas, participó en la firma de un convenio en materia de notificaciones electrónicas suscrito entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los Tribunales Electorales.

En dicho convenio se establecen las bases para que las notificaciones electrónicas tengan validez legal en el desahogo de procesos administrativos y especiales sancionadores que tengan lugar durante las elecciones, con lo que se agilizarán los mecanismos procesales de comunicación.

20.- 9 de diciembre: Con la presentación del Libro “Las que aman el fútbol y otras que no tanto” el ciclo de conferencias “Sociedad y Desarrollo” organizado por la Comisión de Equidad de Género y Cultura Democrática del IEEH finalizó sus actividades con más de 1,000 personas que presenciaron las seis ponencias desarrolladas en el 2014.

En esta sexta y última actividad del ciclo se contó con la participación de dos destacadas académicas del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, así como coautoras de la publicación: la Mtra. Silvia Rodríguez Trejo y la Dra. Elvira Hernández Carballido, quien también fungió como compiladora.

21.- 11 de diciembre: En la sesión ordinaria de diciembre se dio cuenta del cumplimiento del acuerdo relativo a la destrucción de los listados nominales de la elección ordinaria de Diputados Locales 2013, mismos que habían sido reservados para realizar el análisis estadístico de participación electoral por género y rangos de edad. La trituration del material se realizó el 4 de diciembre en las instalaciones de “Reciclables de Papel y Cartón S.A. de C.V.”

22.- De enero a diciembre de 2014: El IEEH atendió a más de 6,300 estudiantes de preescolar, primaria y secundaria a través de pláticas que ofrece sobre los derechos de la niñez, cómo se organizan las elecciones y prevención de la violencia y el delito. Estas actividades se realizaron en Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Ajacuba, Tula, Zapotlán de Juárez, Zempoala e Ixmiquilpan a petición de escuelas públicas y privadas (por medio de la Dirección General de Proyectos y Programas de Apoyo a la Educación de la Secretaría de Educación Pública de la entidad a través de su Programa “Escuela Segura y Prevención para la Violencia y el Delito”).



(12)



(13)



(14)



(15)



(16)



(17)



(18)



(19)



(20)



(21)



(22)





¿Necesitas ayuda con la organización de una elección escolar?

El Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH), a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, se pone a tus órdenes para auxiliarte en la organización de elecciones escolares, a través de las siguientes actividades:

Plática informativa de cómo se organizan las elecciones.

- ◆ Sorteo para elegir a las y los integrantes de las mesas receptoras de votos, así como capacitación a los mismos.
- ◆ Elaboración de la documentación electoral (boletas, nombramientos de funcionarios de las mesas receptoras, actas de escrutinio y cómputo, constancias de mayoría, reconocimientos a los participantes, etc.).

Préstamo de materiales (urnas, manparras, tinta indeleble, crayones, sello de "Voto", lapiceros, gafetes, etc.)

- ◆ Entrega de constancias de mayoría a las planillas electas.
- ◆ Entrega de reconocimientos a todas y todos los participantes.

¡Estamos para apoyarte! Sólo necesitas enviarnos tu solicitud vía oficio en hoja membretada de tu plantel educativo.

Mayores informes:

(01800)5082830 y (01771) 7170207 extensión 236

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

@iee_hidalgo



Boulevard Everardo Márquez # 115
Colonia Ex-Hacienda de Coscotitlán
C.P. 42064
Pachuca, Hidalgo

HIDALGO



IEE

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

¡Para Oreja!

¡Escúchanos

IEEH
Contigo
en Red por Hidalgo Radio

**TODOS LOS JUEVES
DE 11:00 A 11:30 HRS.**

| | |
|-----------------------|----------|
| Actopan | 91.7 FM |
| Huejutla de Reyes | 1010 AM |
| Huichapan | 1510 AM |
| Ixmiquilpan | 96.5 FM |
| Jacala de Ledezma | 1300 AM |
| Pachuca de Soto | 98.1 FM |
| San Bartolo Tutotepec | 1140 AM |
| Tepeapulco | 106.9 FM |
| Tlanchinol | 1470 AM |
| Tula de Allende | 89.3 FM |



@IEEHContigo



/IEEHContigo