

TRANSPARENCIA EN LA FEPADE: UN ANÁLISIS CIUDADANO DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN SU PORTAL DE INTERNET

Ana Suárez Zamudio y Libby Haight

El sistema electoral vigente en nuestro país es producto, en gran parte, de las reformas realizadas durante los últimos veinte años. El desarrollo de instituciones que buscan ofrecer a los ciudadanos mayor confianza en la imparcialidad y legalidad de las elecciones ha tenido como consecuencia, entre otras, la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) que depende directamente de la Procuraduría General de la República (PGR).

La función de la Fepade es recibir denuncias ciudadanas e investigar de manera exhaustiva los denominados delitos electorales para, en su caso, canalizar la investigación ante la autoridad responsable de determinar la sanción o no del delito (llámese sistema judicial u otras instituciones electorales).

Recientemente se han publicado varios estudios nacionales e internacionales acerca de cómo los programas sociales son utilizados con fines electorales.¹ Estos estudios hacen énfasis en la importancia de que México cuente con instituciones especializadas en investigar y, en su caso, castigar los delitos electorales, tales como el mal uso que se hace de estos programas. La Fepade es la institución encargada de la atención y seguimiento a denuncias, así como de la investigación, prevención, persecución y seguimiento de los delitos electorales.

La Fepade constituye el vínculo directo con el que cuenta la ciudadanía para colaborar con el gobierno en el combate y prevención de los delitos en materia electoral. Es por esto que resulta importante evaluar el nivel de transparencia en el que opera, sobre todo desde una perspectiva ciudadana.

El presente análisis parte del supuesto de que, ya que la Fepade busca operar en contacto directo con los ciudadanos, es importante que la información disponible al público sea de calidad y utilidad, de tal manera que un ciudadano no experto –pero interesado en

¹ Véanse el “Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en línea: www.undp.org.mx/programassociales/; el “Monitoreo de programas sociales en contextos electorales”, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C./CIESAS, disponible en línea: www.fundar.org.mx/programassociales/programassociales.htm y “Monitoreo Ciudadano de Programas Sociales”, Alianza Cívica, junio, *La Jornada*, 21 junio 2006.

el tema— pueda conocer los resultados de sus principales actividades. Se evaluará la información disponible en la página web y los informes anuales para valorar si con ella se responde a las preguntas básicas que pueda tener un ciudadano sobre el ámbito de actividad y desempeño de la institución.

Avances y logros

Sin duda, es un acierto que la Fepade ponga a disposición de la ciudadanía una página de internet,² como medio de vinculación con la sociedad, en la que ofrece información descriptiva de sus principales actividades. Esta página detalla, de manera precisa, las funciones y actividades que conciernen a la Fiscalía. Da una visión general de su estructura institucional, ofreciendo al público alternativas para ponerse en contacto con las diferentes áreas de trabajo y describe brevemente los programas que llevan a cabo. Por ejemplo, hay bastante información básica disponible sobre sus programas de prevención de delitos o de apoyo en elecciones locales; así como la legislación en la materia y algunas propuestas de reforma a la misma.

Quizás el elemento más importante con el que cuenta actualmente la página web de la Fepade es la descripción clara y detallada de cuáles son las conductas que constituyen delitos electorales. Al mismo tiempo, desde la página principal, ofrece una amplia gama de opciones para presentar una denuncia, incluyendo la posibilidad de hacerlo de manera anónima a través de un sistema electrónico llamado “Predef” o mediante el Sistema de Predenuncia de Delitos Electorales Federales.³ La información sobre los delitos electorales se ofrece en un lenguaje muy accesible, informa e instruye acerca de los delitos electorales, al mismo tiempo que ofrece estas herramientas para la detección y denuncia de delitos en distintos ámbitos de la vida cotidiana.

La importancia de contar con esta información en un lugar accesible está subrayada por el hecho de que, como demuestra la organización civil Alianza Cívica, la mayoría de los ciudadanos desconocen sus derechos en materia electoral o, aún conociéndolos, no

² <http://www.pgr.gob.mx/FEPADE/> y <http://www.pgr.gob.mx/FEPADE/FEPADE/ANTECEDENTES.htm>.

³ <http://www.pgr.gob.mx/FEPADE/predef/predef.asp>. También pone a disposición del público un número telefónico, “FEPADeTel”, y un correo electrónico, “FEPADeNet”.

confían en los sistemas de denuncia.⁴ Aunque internet no es precisamente el medio más accesible para una gran parte de la población, el hecho de que la Fepade disponga de esta información en su sitio web, junto con un espacio para hacer denuncias anónimas, representa un esfuerzo para combatir estos problemas.

Limitaciones

A pesar de que la Fiscalía ofrece a través de su página una cantidad de información importante, se limita en su mayoría a información de carácter descriptivo, lo que impide al usuario conocer a profundidad las actividades que actualmente se están llevando a cabo y sus resultados. Es decir, lo que presenta la Fepade en su página web informa mas no transparenta sus actividades.

Para empezar, el tema de la transparencia no está tratado como tal en la página web. Para conocer los elementos obligatorios del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que corresponden a la Fepade, el usuario se tiene que dirigir a la página web de la PGR. Allí la información está concentrada con la información de la misma PGR y de las diferentes fiscalías especializadas. El portal de la Fepade no dirige al ciudadano a la búsqueda de esta información dentro de la página de la PGR, ni instruye sobre la realización de solicitudes de información (ni que éstas se tendrían que dirigir a la PGR).

Más allá de la información básica que la LFTAIPG contempla como obligatoria, sería congruente que una persona interesada en conocer las actividades de la Fepade consulte la página web para buscar respuestas a algunas preguntas básicas sobre su desempeño, tales como: ¿cuáles han sido los resultados de los casos más destacados en las elecciones de 2000, como el de PEMEX o los “Amigos de Fox”?; ¿en qué estados ocurren más delitos, cuáles son éstos y cómo se han resuelto?; ¿cuáles son las dependencias en las que más se denuncian delitos electorales? y, aún más importante, ¿cuántos casos de delitos presentados ante la Fepade han resultado en sanciones y cuáles fueron éstas?;

⁴ Según lo reportado en publicación, Camacho Carrasco, Beatriz Adriana y Alonso Félix, Silvia, *Modelo para la participación ciudadana en el monitoreo de los programas sociales*, Alianza Cívica, A.C., México, Diciembre 2005, p. 3, disponible en línea: www.alianzaciciva.org.mx/pdfs/modelomonitoreo.pdf. Además, en su publicación “Observación del proceso electoral 2006”, reportan que de los beneficiarios de programas sociales, entrevistados para fines del estudio, 63.57% desconocían cómo hacer una denuncia contra irregularidades en el manejo de los programas sociales, 10.1% han visto el uso de los programas para dar los beneficios a simpatizantes o con fines electorales, 6% de los casos han experimentado una compra del voto, 7% acciones de coacción, y hasta 3.5% de los beneficiarios entrevistados creen que es *legal* usar los programas sociales con fines electorales, pp. 16, 20, 21, 23, y 25 (énfasis puesto por las autoras). Fuente: “Observación del proceso electoral 2006”, Alianza Cívica, A.C., secretaria ejecutiva: Silvia Alonso, coordinadora: Beatriz Adriana Camacho Carrasco, equipo: Gerardo Rodríguez Ayala y Acela Vázquez Martínez, con la colaboración de Hugo Almada Mireles, disponible en línea: <http://www.alianzaciciva.org.mx/pdfs/informeago.pdf>.

Los delitos electorales, como se mencionó, son descritos detalladamente en la página, sobre todo para que el usuario pueda conocer de manera general la definición de un delito electoral y cómo identificar cuando este tipo de conductas ilícitas estén sucediendo. Sin embargo, no se expone claramente el procedimiento completo de la *persecución* de delitos electorales. Resulta necesario revisar sus informes anuales para poder comprender parcialmente qué sucede después de denunciar un delito, cuál es el proceso completo que se tiene que llevar a cabo y en qué parte de éste participa la Fepade. Pero aún revisando los informes anuales, el ciudadano interesado tiene que cotejar información de varios lugares para acercarse a la respuesta sobre el procedimiento completo que se debe realizar en cada caso.

También resulta bastante complicado encontrar los resultados específicos de cuáles delitos han sido castigados y de qué manera, en qué localidad, etcétera. Al intentar responder a estas interrogantes, en una sección de la página dedicada a resultados estadísticos, se presentan nueve gráficas que dan un panorama muy vago. Por ejemplo, presentan gráficas para el *estado de incidencia de delitos electorales por entidad federativa*, o el *registro histórico del ejercicio de la acción penal por año*.⁵

Esta información se presenta descontextualizada, de manera tal que impide la comprensión y el seguimiento por rubro de los resultados. Por ejemplo, es imposible, aún cotejando la información con aquella que se presenta en los informes anuales, conocer cuál fue el desarrollo de los casos en los que se utilizaron programas sociales con fines electorales en cierto estado de la República. La información se presenta de forma muy general, sin establecer relaciones claras entre una y otra gráfica y permite conocer sólo un aspecto del proceso deliberativo.

Los informes anuales que se encuentran dentro de la página web⁶ contienen datos más detallados que los que se encuentran en la sección de estadística. Sin embargo, es necesario revisarlos en su totalidad para conocer someramente cuál ha sido la atención que se le ha dado a las denuncias y las diligencias practicadas, así como para obtener información de las averiguaciones previas y consignaciones desglosadas por mes o por entidad federativa.

⁵ Más aún, para llegar a estas gráficas se tienen que dar varios "clicks". Primero hay que entrar en la sección de estadística desde la página principal. Allí aparece un mapa de la República, donde uno da un "click" sobre el estado y aparece una lista del total de los delitos presentados ante la PGR en ese estado. Uno de estos delitos listados es el de los electorales, donde aparece una liga que se puede consultar. Al entrar en esta página aparecen 9 gráficas que no están específicamente relacionadas con el estado que se consultó desde el principio. La dirección de las gráficas de estadística es: www.pgr.gob.mx/estadistica/FEPADE/graf_FEPADE.htm.

⁶ Disponible en línea: www.pgr.gob.mx/FEPADE/actividades/actividades.htm.

Cotejando información de varias secciones del Informe Anual 2005,⁷ se presenta la siguiente tabla que indica las tendencias entre averiguaciones previas recibidas y atendidas y las sentencias dictadas en primera instancia por el Ministerio Público. Así, se trata de integrar información para conocer cuántas denuncias han resultado en sanciones. La información disponible sólo permite conocer estas acciones de manera global.

Tabla 1
Averiguaciones previas y sentencias dictadas en primera instancia por año

	2002	2003	2004	2005
Averiguaciones previas				
Averiguaciones previas atendidas	942	1472	1151	981
Averiguaciones previas determinadas	823	1117	905	851
Propuestas de acción penal (consignaciones, por expediente)	82	100	82	106
Sentencias dictadas en primera instancia				
Totales	43	57	60	64
<i>Condenatorias</i>	40	57	59	61
<i>Absolutorias</i>	3	0	1	3

Fuente: "Informe Anual de Actividades 2005", Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Procuraduría General de la República.

Los informes no mencionan casos determinados en los que la intervención de la Fiscalía haya sido destacada. En la sección dedicada a la descripción de sus actividades relacionadas con las consignaciones (donde han determinado que el caso merece acción penal) se presentan dos cuadros donde desglosan las consignaciones por entidad federativa y por delito, por separado. Sin embargo, esa desagregación de la información no permite al lector conocer cuáles delitos investigados derivan en consignaciones por estado. En otras palabras, los informes no dan la información necesaria para conocer cuáles eran los delitos presentados que resultaron en sentencias condenatorias, ni en qué estado sucedieron.

En ninguna de las secciones de la página es posible encontrar expedientes de casos resueltos, tampoco plantean la posibilidad de solicitarlos ni indican cuál sería el procedimiento a seguir si alguien se interesara por ellos. Es, por lo tanto, necesario echar mano de diversas fuentes para poder encaminar una solicitud de información de la Fepade a la PGR.

⁷ "Informe Anual de Actividades 2005", Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Procuraduría General de la República, disponible en línea: www.pgr.gob.mx/FEPADE/actividades/actividades.htm, consultado el 5 de febrero de 2007.

Perspectivas

Sería adecuado que la misma Fepade presentara los resultados más destacados de su gestión, tanto en forma estadística como en los casos concretos donde sus averiguaciones hayan constituido los elementos clave para resolver el caso. Lo óptimo sería que publique sus resultados de manera agregada y desagregada, en una sección específica de la página. Mucha de esta información ya se encuentra en los informes anuales, por lo que no implicaría un gran esfuerzo y mostraría la clara intención de compartir esta información con la ciudadanía, de tal manera que no sería necesario revisar todos los informes anuales o mensuales para tener una visión panorámica del desempeño de la institución.

Al mismo tiempo, sería ideal que la Fiscalía, a pesar de depender de la PGR, pusiera a disposición del público su propio portal de transparencia o, en su defecto, indicara claramente que es necesario dirigirse a la página de la PGR para consultar las obligaciones del artículo 7 de la LFTAIPG y realizar una solicitud de información ante la Procuraduría.

Igualmente significativo sería dar más importancia al acceso a los casos que ya hayan sido resueltos; incluso, si fuera posible, acceder directamente a ellos vía internet, contando con una clasificación adecuada que facilite su localización y análisis, así como incluir una sección que contenga los casos más relevantes a los ojos de la vida pública del país.