



Revista mexicana de opinión pública

ISSN: 1870-7300

ISSN: 2448-4911

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

González Jordan, María Guadalupe

Las obligaciones de los institutos electorales en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental

Revista mexicana de opinión pública, núm. 24, 2018, Enero-Junio, pp. 15-33

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

DOI: 10.22201/fcpys.24484911e.2018.24.58557

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=487457531003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UNAM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Las obligaciones de los institutos electorales en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental

The Obligations of the Electoral Institutes on Transparency and Access to Governmental Information

María Guadalupe González Jordan¹

Recibido el 10 de febrero de 2017.

Aceptado el 22 de noviembre de 2017.

Resumen

Con el propósito de conocer la manera en que la transparencia se ha posicionado en el ámbito electoral, dado que es una herramienta pública que contribuye a la consolidación del sistema democrático en México, se analizan las doctrinas de algunos pensadores clásicos y contemporáneos que ayudan a entender cómo ha sido el proceso evolutivo de esta figura hasta hoy. Asimismo, se aportan elementos teóricos y jurídicos, mediante la aplicación del método histórico lógico, con el fin de analizar el desarrollo de la transparencia gubernamental y su implementación en los organismos públicos electorales mexicanos, a través del tiempo.

El objetivo es determinar la forma en que se pueden mejorar los canales de comunicación con la población, pues uno de los principales problemas que obstaculiza el desarrollo de la transparencia es que la ciudadanía no tiene la cultura de requerir solicitar información a la autoridad; es decir, sólo se allega de ésta a través de la especulación y se basa en diferentes fuentes de información sin acudir a la fuente primaria, que es la propia autoridad.

Palabras clave

Democracia, transparencia, institutos electorales, principio de publicidad, ciudadanos.

Abstract

With the purpose of knowing how transparency has positioned itself in the electoral field, given that it is a public tool that contributes to the consolidation of the democratic system in Mexico, the doctrines of some classic and contemporary thinkers are analyzed to help to understand how the evolutionary process of this figure has been until today. In addition, theoretical-legal elements are provided, through the application of the logical historical method, in order to analyze the development of government transparency and its implementation in Mexican public electoral bodies, over time.

The objective is to determine the way in which communication channels can be improved with the population, since one of the main problems that obstructs the development of transparency is that citizens do not have the culture to require information to the authority, that is to say, they

¹ Doctora en derecho penal por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas, actualmente desempeña el cargo de consejera electoral en el Instituto Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México. mjordan@ieem.org.mx.

only come from this through speculation and is based on different sources of information, without going to the primary source that is the authority itself.

Keywords

Democracy, transparency, electoral institutes, principle of publicity, citizens.

Introducción

La evolución de la democracia en México ha implicado la introducción de conceptos en el ámbito electoral como: transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad, los cuales se posicionan como herramientas para legitimar las actuaciones de las autoridades electorales en el desarrollo de los procesos comiciales, a fin de disipar cualquier duda que pueda generar desconfianza en la ciudadanía. Es por ello que, en esta investigación, se aborda la forma en que las autoridades han implementado el concepto de transparencia gubernamental, con el objeto de fortalecer las instituciones electorales tanto en el nivel federal como en el local.

Asimismo, se detalla el surgimiento de organismos como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que ahora es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en su función de entes encargados de acatar y hacer cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, por medio de procedimientos y sistemas que garanticen a la ciudadanía el derecho al acceso a la información pública en general y a la protección de sus datos personales, a fin de que se promueva una cultura de transparencia gubernamental para el fortalecimiento de una sociedad democrática, incluyente y participativa.

Puesto que hoy en día es obligación de los órganos electorales profundizar en este tema, resulta de suma importancia conocer la transición e implementación legislativa de la transparencia en la materia electoral.

El surgimiento de la transparencia en materia electoral

La transparencia, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "cualidad de transparente", y transparente se define como "un cuerpo que permite que se vea o perciba algo a través de él"; sin embargo, en la actualidad este término se relaciona con la gobernanza y con el combate a la corrupción, asuntos por resolver en todo régimen democrático. En este ámbito, se define la transparencia como: "el mecanismo a través del cual los ciudadanos ejercen un derecho, pero a la vez es un medio por el cual los gobiernos e instituciones justifican, evidencian, demuestran o explican su ejercicio, decisiones y acciones. Este concepto parte de la premisa de que son los ciudadanos los que en el ejercicio de un derecho conocen la información que dan los gobiernos y las instituciones para explicar su actuar".²

Por su parte, Jacqueline Peschard opina que:

2 Ulises Corona Ramírez, "Las reformas en materia de transparencia", *Revista El Cotidiano*, núm. 190, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, marzo-abril, 2015, p. 119.

[...] la transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia.³

Al efecto, se puede decir que la transparencia tiene un carácter dual, ya que se entiende, por un lado, como un derecho instituido en favor del gobernado con la finalidad de involucrarlo en el ejercicio de la función pública y, por el otro, como una obligación legal de los entes gubernamentales para informar a la ciudadanía el manejo de los recursos públicos y la operación de sus políticas públicas. Con el objeto de profundizar en el tema de la transparencia, se plantea la siguiente pregunta: ¿cómo surgió la transparencia?

En un inicio, la transparencia emergió a la luz de pensadores clásicos como Confucio y Aristóteles, quienes señalaron que “un buen gobierno depende de las habilidades de los líderes en el uso de su discreción según sea el caso”.⁴ Su enfoque se basaba en que cada gobernante debía usar a su favor la información, pero si ésta no le resultaba benéfica, debía ser discreto y guardarla.

En la época de la Ilustración, de acuerdo con Rousseau, la falta de transparencia significaba que “la oscuridad y secretividad son los enemigos de las sociedades”.⁵ Este razonamiento sólo nos deja en claro dos cosas: la primera, que los gobiernos no pueden seleccionar qué información publicar o no publicar, y la segunda, que de no transparentar la actuación de la autoridad, la ciudadanía será víctima de la opacidad y se generará desconfianza.

Otro de los pensadores que más contribuyó al tema de la transparencia y publicidad en el ámbito público fue Emmanuel Kant, quien expresó que “la transparencia es un imperativo categórico como principio formal de la moral, dictado en una línea adecuada para que se cumpla el deber, lo que significa atacar la corrupción en los asuntos públicos”.⁶

En definitiva, la transparencia es un mecanismo que coadyuva a que la autoridad cumpla correctamente el ejercicio de sus funciones públicas, alejada de alguna mala práctica que corrompa su labor.

En cuanto a la perspectiva contemporánea del pensador Christopher Hood, la transparencia se puede explicar por medio de tres corrientes del pensamiento emanadas antes del siglo xx. La primera señala que el gobierno debe operar de manera predecible, apoyándose en normas y

3 Jacqueline Peschard, *Transparencia y partidos políticos*, Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, México, 2016, p. 12.

4 Paulo de León, “Hacia un concepto de transparencia. Orígenes e importancia” [en línea], *Black Box Media*, Central American Business Intelligence, Guatemala, 2008. Artículo disponible en <<http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>> [fecha de consulta: 15 de junio, 2017].

5 Rousseau citado por Paulo de León, en *Idem*.

6 Emmanuel Kant citado en Misael Flores Vega y Jaime Espejel Mena, “Corrupción y transparencia: una aproximación desde la filosofía política de Immanuel Kant”, *Espacios públicos*, vol. 11, núm. 21, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, febrero, 2008, p. 44.

procesos escritos que sean de conocimiento público. La segunda se refiere al valor o sentido de la ética pública, que debe acompañar en todo momento las acciones sociales y las actividades del gobierno. Esta ética, a la que se alude, se enfoca en condenar la opacidad en los actos gubernamentales e incentivar el buen comportamiento de los actores públicos. La tercera se basa en la observación y el control de asuntos sociales.⁷

Dicho en otras palabras, la transparencia se perfeccionó en los ámbitos de su aplicación, ya que su primera vertiente se enfocó en dar a conocer la información de manera general, y luego, la segunda corriente permitió ponderar el comportamiento ético y estimuló el camino de la rectitud tanto del gobierno como de sus servidores. Respecto del último pensamiento, la sociedad se convirtió en un vigilante permanente. Por lo dicho anteriormente, se advierte que la publicidad impactó tanto en los actos gubernamentales como en los sectores económico, político, electoral y social.

Pero, ¿por qué la publicidad tuvo un impacto en el gobierno? Cabe decir que la publicidad fue un elemento vital para la ciudadanía al dotarla de certeza y seguridad, en virtud de que transparentó el trabajo de los gobernantes y funcionarios, así como también aseguró que éstos no se desviaran de sus tareas públicas encomendadas o se vieran tentados a cometer actos que afectaran a la sociedad. En este caso, López Ayllón mencionó lo siguiente:

Kant quien hizo el desarrollo más completo de la idea conocida como el principio normativo de la publicidad, a lo que en palabras de Norberto Bobbio ha dicho que, [...] el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y, en consecuencia, de controlarlas, sino también porque la publicidad en sí misma es una forma de control [...] permite distinguir lo que es lícito y lo que es ilícito.⁸

En cambio, para Bentham, uno de los beneficios de la publicidad era que se “le proporcionaba al ciudadano la facultad de obrar con conocimiento de causa”.⁹

Ambas concepciones precisan que la publicidad es necesaria para cumplir con las exigencias que la sociedad demanda, ya que, a través de la legalidad y la legitimación de los actos públicos, se puede consolidar su confiabilidad en los entes que la gobiernan.

No cabe duda de que los autores contemporáneos aluden a contextos más amplios y enfocados en la legalidad y la certeza en las prácticas del Estado, puesto que son dos factores determinantes en la consolidación de un gobierno democrático. De acuerdo con lo anterior, Olavarría Gambi expone:

La transparencia puede ser vista como un bien público que fortalece el andamiaje institucional, aporta legitimidad al funcionamiento del sistema democrático, a sus instituciones y a las prácticas de administración del Estado, en tanto se constituye como un mecanismo de control social al

7 Christopher Hood y David Held, *Transparency. A Key to Better Governance?*, Oxford University Press, Nueva York, 2006.

8 Sergio López Ayllón, *La transparencia gubernamental*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez, Ciudad de México, 2017, p. 280.

9 *Idem*.

establecer desincentivos a prácticas corruptas al generar una más efectiva vinculación de los ciudadanos con el Estado.¹⁰

En este sentido, se advierte que transparentar es abrir totalmente el panorama funcional de la gestión gubernamental de los entes investidos de poder público, por medio de la información que generan éstos en el desempeño de sus actividades y que ponen a disposición de la población, como los indicadores, las cifras, los ordenamientos y el desarrollo de actividades y programas derivados de las políticas públicas, lo que sin duda robustece el proceso del desarrollo democratizador.

Ahora bien, como punto de partida, el tema de transparencia cobró fuerza en Suiza durante el siglo XVIII, cuando se estableció la primera Ley de Derecho Informático, denominada: “Ley de libertad de Prensa, la cual garantizaba que el gobierno respondiera a las solicitudes que se presentaran por la ciudadanía sin costo alguno”.¹¹ Sin embargo, en varios países, como Estados Unidos (1966) o Dinamarca (1970), también se empezó a hablar de transparencia y del acceso a la información como parte de los derechos que el Estado le reconocía y brindaba a la población.

En este tenor, se debe cuestionar ¿por qué hoy se emplea el concepto de transparencia en el ámbito electoral en México? En este caso, la transparencia surgió de forma peculiar, ya que, tras la caída del sistema en las elecciones presidenciales de 1988, la ciudadanía exigió comicios transparentes, por lo que se afirma que el término apareció en el ámbito electoral en la década de los ochenta.

En ese momento, el icono de la transparencia fue la urna translúcida, toda vez que permitía ver lo que sucedía en ella, de ahí que el mencionado concepto se enfocó en el ámbito procedimental electoral y no en lo referente a la toma de decisiones y condiciones en las que operaba el gobierno.¹²

Posteriormente, la primera década del siglo XXI marcó un parteaguas en el desarrollo socio-político de México, puesto que por primera vez ocurrió la alternancia en el gobierno federal a cargo de un partido político distinto al que hegemonizó durante el poder público durante setenta y un años. Esta situación detonó que, en el ambiente político e institucional mexicano, diversos sectores comenzaran a participar de manera conjunta para incorporar cambios político-administrativos en la denominada *Reforma del Estado*.

A causa de la participación de dichos sectores, se posicionó la propuesta encaminada a establecer mecanismos de transparencia gubernamental con el propósito de fortalecer las instituciones electorales del país. En 1990, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE) y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que otorgara certeza y transparencia, y que garantizara la legitimidad de las elecciones. Con ello, se buscaba consolidar la gobernabilidad democrática como una forma de vida.

10 Mauricio Olavarría Gambi, *La institucionalización y gestión estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*, Banco Interamericano de Desarrollo-Consejo para la Transparencia, Santiago, Chile, 2012, p. 13.

11 Rabindranath Guadarrama Martínez, “Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” [en línea], Secretaría de Gobernación-Unidad General de Asuntos Jurídicos, México, p. 3. Disponible en <<http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>> [fecha de consulta: 4 de julio, 2017].

12 Sergio López Ayllón, *op. cit.*, p. 281.

Bajo esta lógica, tratadistas de la ciencia política y del derecho, entre los que destacan Miguel Carbonell, Lorenzo Córdova y José Woldenberg, sostuvieron que el fortalecimiento de la democracia comenzó con la alternancia gubernamental, así como con la creación de los órganos electorales que no sólo se encargaban de la celebración de comicios libres, sino que también involucraron en dicho proceso la transparencia gubernamental.

La inserción de la transparencia en la democracia

Ante los cambios sociales que se han ido desarrollando, los sistemas políticos también han tenido que ser más transparentes y legítimos frente a una ciudadanía que demanda una democracia libre de opacidad¹³ y corrupción¹⁴.

Desde esta perspectiva, es necesario preguntarse: ¿la transparencia tiene una naturaleza democrática? Para resolver esta interrogante, se debe definir la democracia a partir de su origen griego, lengua de la cual provienen los vocablos *demos* ('pueblo') y *krátos* ('poder o gobierno') que, de manera conjunta, significan 'el poder del pueblo'.

Según Garza, la democracia es definida como "aquella forma de gobierno que resulta en el establecimiento de un orden jurídico que atiende a la voluntad popular, pero en el que esa voluntad se confecciona sólo por las voces de quienes tienen la capacidad e interés para decidir".¹⁵

En este sentido, la democracia es un sistema de gobierno que aspira a garantizar el respeto a la voluntad de los ciudadanos y su participación en las decisiones fundamentales de la comunidad que éstos integran, por lo que tienen el derecho y la obligación de colaborar en los asuntos de interés público. De forma conjunta, Sartori apuntó que la democracia es "considerada como el principio de un gobierno legítimo con elecciones libres y secretas".¹⁶

Por lo anterior, se puede decir que la democracia es el mecanismo por el cual la ciudadanía expresa su voluntad respecto de quienes la representan; para ello, la autoridad realiza elecciones libres y secretas, mismas que deben ser legítimas y transparentes. La transparencia es, además, uno de los instrumentos para restablecer la confianza de la ciudadanía y, por ende, mejorar los procesos democráticos.

En palabras de Bobbio, la transparencia sirve como un indicador de legalidad, pues menciona que:

13 "La opacidad es la negación de lo público, y designa cómo los aparatos del poder se protegen para continuar con ventajas y privilegios que acrecientan la vigencia del autoritarismo, que trae consigo la falta de visibilidad en el ejercicio del poder". Véase Ricardo Uvalle Berrones, "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 14, núm. 45, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, p. 104.

14 "La corrupción política es un obstáculo para la transparencia de la vida pública. En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en políticos y partidos desafía[n] los valores democráticos, una tendencia que se ha profundizado con la exposición de la corrupción en la última década. En los Estados en transición y desarrollo, la corrupción política amenaza la efectiva viabilidad de la democracia y vuelve vulnerables a las recientes instituciones democráticas". Mauro Alberto Sánchez Hernández, *El órgano de fiscalización superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2007. Tesis disponible en <<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/mash/La%20corrupcion%20politica.htm>> [fecha de consulta: 20 de julio, 2017].

15 César Carlos Garza García, *Derecho constitucional mexicano*, McGraw Hill, México, 2001, p. 51.

16 Giovanni Sartori, *Elementos de la teoría política*, Alianza, Madrid, 2002, pp. 35-36.

Es la obligación de publicitar los actos gubernamentales. No por casualidad la política de los *arcana imperii*¹⁷ corrió paralela a las teorías de la razón de Estado, es decir, a las teorías para las cuales le está permitido al Estado lo que no le está permitido a los ciudadanos privados y por tanto el Estado está obligado a actuar en secreto para no hacer escándalo.¹⁸

Hay que decir que, si en la actualidad la transparencia no fuese una obligación para los Estados, los canales de comunicación con la autoridad se verían afectados y, por ende, tendrían un impacto negativo en la democracia como régimen de gobierno. Por ello, en la actualidad, la naturaleza de la transparencia es coadyuvar al desarrollo de un gobierno democrático. Aguilar Rivera, quien partió de las ideas de Bentham, señala que esta coadyuvancia se basa en cinco funciones específicas:

1. Evaluación de los gobernantes: permite que los ciudadanos premien o castiguen las gestiones realizadas por aquellos que ostentan el poder, pues la transparencia les proporciona a los electores la facultad de tomar decisiones con conocimiento de causa.
2. Rendición de cuentas: la transparencia está asociada, de manera notable, con la idea de rendición de cuentas, ya que sirve como un mecanismo de exigencia de información a los gobernantes, y actúa como inhibidora de conductas y acciones que atentan contra el interés público.
3. Control del poder público: el primer beneficio de la publicidad era contener a los funcionarios públicos y a los políticos electos dentro de sus obligaciones. Cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sinnúmero de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas. A menudo, la transparencia ha sido caracterizada como uno de los varios elementos que, en la democracia liberal, limitan el poder del Estado.
4. Fortalecer a la autoridad política: la transparencia sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Un gobierno transparente no sólo es más legítimo, sino que también la confianza puede facilitar la coordinación entre los ciudadanos y entre éstos y los agentes gubernamentales; también puede reducir los costos de transacción, así como aumentar la probabilidad de que los individuos apoyen al gobierno y de que éste cumpla sus demandas.
5. Detención y corrección de errores: la transparencia es una ventana de oportunidad para quienes toman decisiones, ya que por medio de ella se pueden detectar a tiempo los

17 "Fue el gran historiador latino Tácito, el primero que denominó *arcana imperii* a estas piezas del saber, a estos misteriosos de la política. *Arcana* (proveniente de una raíz indo-europea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda. Pero *arcana imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado [...], es decir, a misterios insoportables de la política", dado que "no sólo se reduce a la información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra. La posesión o el acceso a los *arcana imperii* inviste de poder a sus sujetos, pues no es sólo una relación cognoscitiva (saber más que otros), sino una relación política (dominar o gobernar a otros en razón de ese saber). // Los *arcana imperii* se asemejan, en este sentido, a los *arcana ecclesiae*, es decir, a las razones y verdades profundas que invisten de sacralidad a los ministros religiosos que los detentan". Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia. Un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Ciudad de México, 2008. Libro disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1799/4.pdf>> [fecha de consulta: 3 de julio, 2017].

18 José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia. Claves para un concierto*, 4ª ed., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Ciudad de México, 2008, p. 26.

errores cometidos, mejorarlos y corregirlos. Esta figura contribuye a que los gobiernos sean mejores que los anteriores para construir legitimidad ciudadana.¹⁹

Luego entonces, se puede resumir que la transparencia, en la actualidad, es una pieza fundamental en la formación de estados democráticos, ya que la información de carácter público dota de herramientas sólidas a los gobernados, a fin de que sean más críticos de la forma en que se les gobierna. De este modo, las instituciones de la función pública están obligadas a transparentar su actuar y, bajo esta premisa, se deja atrás la absurda secrecía gubernamental.

En consecuencia, la transparencia es fundamental para el Estado mexicano, pues coadyuva al desarrollo de los procesos democratizadores. Esta figura es imprescindible para la participación ciudadana y la colaboración entre instituciones electorales y órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública. De esa manera y dada la preeminente necesidad de generar credibilidad y confianza social, se fortalece la transparencia en el ámbito electoral en sus tres niveles de gobierno.

La implementación de las políticas de transparencia en los Institutos Electorales

Como se ha mencionado, la transparencia es un elemento vital para los países que aspiran a consolidar su régimen democrático. Al respecto, debemos preguntarnos: ¿cómo se practica la transparencia en los órganos electorales?, y ¿cómo las instituciones electorales cumplen con la obligación de transparentar la gestión pública?

La transparencia se implementó gracias a la reforma constitucional de 1977, que se consagró en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece el derecho a la información. Sin embargo, a dicho precepto le hizo falta prever el procedimiento para ponerlo en práctica, pues a pesar de quedar estipulado en la Constitución federal, no tenía funcionalidad, lo cual se debió a que no existía un órgano garante al cual los ciudadanos pudieran exigir su derecho a la información, ni mucho menos se contemplaban los mecanismos jurídico-institucionales necesarios para hacer posible el acceso a la información y la transparencia gubernamental; además, tampoco se contaba con algún medio legal de defensa frente a las negativas de las instituciones gubernamentales a entregar la información solicitada.

En el año 2002, se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual tenía como fin garantizar la participación política de los ciudadanos mediante el acceso a la información. Esta normativa estableció en la fracción XIV de su artículo 3º quiénes eran los sujetos obligados a rendir cuentas, a saber:

1. el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
2. el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
3. el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
4. Los órganos constitucionales autónomos;

¹⁹ *Ibidem*, pp. 28-31.

5. los tribunales administrativos federales [...]

Asimismo, en la fracción IX del artículo en cita, se delimitaron los órganos constitucionales autónomos. En este caso el precepto hacía alusión al IFE, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Banco de México, a las universidades, a las otras instituciones de educación superior a las que la ley otorgara autonomía y cualquier otro organismo establecido en la CPEUM.

En este contexto normativo, por primera vez se obligó al IFE a publicar la información de su actuación, lo que permitió a la ciudadanía tener un panorama amplio respecto de las labores que había realizado y, con ello, hacer una evaluación personal del trabajo de la autoridad, a fin de emitir una crítica informada con base en argumentos lo suficientemente sólidos.

Por otro lado, con la implementación de la LFTAIPIG, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuyo objetivo consistió en promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El 20 de julio de 2007 se reformó el artículo 6º constitucional, el cual obligó a los estados y municipios a garantizar el derecho y acceso a la información: “ya no sólo a nivel federal, sino que a partir de ese momento, las leyes estatales deberían tener un piso mínimo de transparencia y acceso a la información pública. Para cumplir con lo mandatado por la Constitución, se les concedió un año como plazo para adecuar su normatividad”.²⁰

Se debe agregar que el objetivo de la implementación del acceso a la información y la transparencia gubernamentales, tanto en el nivel federal como en el local, a través del IFAI, “fue para dar a las acciones del gobierno la máxima publicidad”.²¹

En este tenor, el 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 6º de la CPEUM, por medio de la cual se ampliaron los sujetos obligados a transparentar su actuación y frente a los que la ciudadanía puede ejercer el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, con ella se sentaron las bases para articular un Sistema Nacional de Transparencia y se otorgó autonomía constitucional a los órganos garantes del derecho a la información federal y estatal, lo cual amplió sus facultades y competencias.

Después de la reforma constitucional mencionada, resultaba oportuno contar con una ley “marco” que sirviera para condensar lo establecido en el artículo 6º de la CPEUM, con el objeto de dar operatividad a las directrices establecidas en dicho precepto y homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel nacional, motivo por el cual el 4 de mayo de 2015, se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual determinó el surgimiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que sustituyó al IFAI.

A continuación, se realiza un ejercicio sintético, en el que se citan algunos puntos que se consideran trascendentes de dicha reforma:

20 Gobierno del estado de Guerrero, “Historia de la transparencia”, *Portal de transparencia* [página web]. Texto disponible en <http://transparencia.guerrero.gob.mx/historia-de-la-transparencia/> [fecha de consulta: 5 de julio, 2017]

21 Arturo González de Aragón, “La rendición de cuentas en México. Asignatura en proceso”, *Rc et Ratio*, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, año 5, núm. 8, enero-junio, 2014, p. 25. Artículo disponible en <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_2-Arturo-Gonzalez-de-Aragon.pdf> [fecha de consulta: 18 de julio, 2017].

- Establece principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información de cualquier autoridad, entidad de los Poderes de la Unión o de los órganos autónomos (en este caso será aplicable para el Instituto Nacional Electoral).
- Distribuye competencias entre los organismos garantes de acceso a la información de la Federación y de las entidades federativas.
- Define la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuyo propósito es fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.
- Se crea una Plataforma Nacional de Transparencia que permite cumplir con los procedimientos y obligaciones de los sujetos obligados, bajo la óptica de atender las necesidades de accesibilidad de los usuarios.
- Regula los medios de impugnación, la organización, funcionamiento y coordinación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Establece que, en caso de que se incumplan las obligaciones de transparencia, las conductas sean sancionadas por los organismos garantes y que se otorgue un acuse a la autoridad competente para aplicar la sanción que corresponda.

Gracias al análisis realizado del marco normativo, se advierte que los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública en México forman parte del todavía novedoso Sistema Nacional de Transparencia, el cual tiene como finalidad establecer las directrices para el fortalecimiento de la materia antes mencionada y, con ello, consolidar una cultura de rendición de cuentas.

Por lo anterior, es necesario ahondar en la obligación que tienen los organismos que están dotados de autonomía constitucional y que cuentan con recursos presupuestarios para el desarrollo de sus facultades y atribuciones; en este caso, nos referimos a los institutos electorales.

Al respecto, la transparencia se implementa en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIEPE), norma que establece que tanto el INE²² como los Organismos Públicos Locales (OPLE) son organismos autónomos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales deben regirse en todas sus actividades bajo el principio de máxima publicidad.²³ El propósito de la publicidad es garantizar que las instituciones electorales realicen sus actividades encomendadas con apego a lo estipulado por el marco legal en materia electoral.

La LGTAIP señala, en la fracción I del artículo 74, que los organismos electorales, a través del cumplimiento de las reglas comunes para todos los sujetos obligados en materia de transparencia, deberán hacer pública su actuación, así como aquella información que se genere en el ejercicio de sus atribuciones específicas, como: listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral; montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas; metodología

22 Posteriormente, la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014, rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el IFE en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE).

23 Artículos 29, 98 y numeral 2, del artículo 30 de la LGIEPE.

e informe del Programa de Resultados Preliminares Electorales, y resultados y declaraciones de validez de las elecciones, por mencionar sólo algunas de las obligaciones que deben observar.

En este sentido, se puede decir que estas obligaciones que deben observar las instituciones electorales se ciñen estrictamente a las atribuciones legales conferidas tanto en la CPEUM como en la LGIPE y en la codificación electoral de cada OPLE de conformidad con el régimen interior de cada entidad federativa.

Mecanismos a favor de la transparencia para optimizar la comunicación entre los institutos electorales y la sociedad

A pesar de que la transparencia se sustenta en la normatividad, hay aspectos que han dificultado su correcto desarrollo, debido a que no se le ha dado la importancia necesaria al significado de la información pública.

Para Manuel Castells, la información es parte integral de las actividades humanas y ha sido fundamental en todas las sociedades, ya que “el término informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de productividad y poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico”.²⁴

Como ejemplo, la Estrategia Nacional de la Cultura Cívica 2017-2023 profundiza en la importancia de la información pública cuando señala lo siguiente: “[...] permite dimensionar cuán importante es este elemento intangible en el ámbito público: para expresar preferencias, evaluar gobiernos, en la toma decisiones, para la legitimidad de los gobiernos”.²⁵

De lo anterior se deduce que la información pública es un complemento para que la transparencia se posicione dentro de la sociedad. De ahí que sea necesario que la ciudadanía haga suya la información como punto de análisis y valoración del cumplimiento de las obligaciones de los organismos públicos, no sólo como un mecanismo de vigilancia de las instituciones públicas, sino como un facilitador que le permita participar activamente en la toma de decisiones en los diversos ámbitos de interacción.

De acuerdo con lo anterior, es necesario conocer qué limitantes u obstáculos para avanzar adecuadamente en materia de transparencia y acceso a la información se le han presentado al INE:

1. el manejo de archivos por parte de las y los funcionarios;
2. ausencia de un sistema amplio de transparencia proactiva, y
3. “apropiación del derecho a la información por parte de la ciudadanía, puesto que sólo 4 % de la población ha realizado una solicitud de información, y 60 % señaló que no le interesa o no la ha necesitado, 68 % indicó que de solicitar información, no confiaría que ésta fuera verídica”.²⁶

24 Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. 1, versión castellana de Carmen Martínez Gimeno, Alianza, Madrid, 1997. Libro disponible en <http://www.felsemiotica.org/site/wp-content/uploads/2014/10/LA_SOCIEDAD_RED-Castells-copia.pdf> [fecha de consulta: 5 de julio, 2017].

25 Instituto Nacional Electoral, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, INE, Ciudad de México, 2016, p. 97.

26 *Ibidem*, p. 38.

Ahora bien, uno de los principales problemas que obstaculizan el desarrollo de la transparencia es que la ciudadanía no tiene la cultura de requerir directamente información a la autoridad, pues sólo se conforma con lo que conoce por terceras personas o con lo que escucha y lee en los diferentes medios de comunicación, sin acudir a la autoridad, que es la fuente original. Lo anterior se constata con las estadísticas de la Tabla 1, en la que se observa claramente que 92.9 % de la población del Estado de México prefiere informarse por medio de la televisión; 60.9 %, por medio de internet, y sólo 32.3 % prefiere consultarla directamente en una oficina o institución de gobierno.

Tabla 1. Población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más por entidad federativa y medios de información consultados para obtener información en su vida diaria, según sexo

Entidad federativa Medios de información	Población de 18 años y más que consulta información de su interés		Población de hombres de 18 años y más que consulta información de su interés		Población de mujeres de 18 años y más que consulta información de su interés	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estado de México	8 502 180	100.0	4 102 482	100.0	4 399 698	100.0
Televisión	7 917 639	93.1	3 830 339	93.4	4 087 300	92.9
Internet	5 185 754	61.0	2 504 596	61.1	2 681 158	60.9
Directamente con el proveedor o prestador	3 922 211	46.1	1 780 776	43.4	2 141 435	48.7
Radio	2 612 343	30.7	1 305 811	31.8	1 306 532	29.7
Redes sociales	2 554 860	30.0	1 233 804	30.1	1 321 056	30.0
Directamente en una oficina o institución de gobierno	2 376 587	28.0	953 967	23.3	1 422 620	32.3
Periódicos	2 010 539	23.6	1 177 702	28.7	832 837	18.9
Teléfono	1 927 062	22.7	871 286	21.2	1 055 776	24.0
Aplicaciones electrónicas	1 797 359	21.1	818 360	19.9	978 999	22.3
Propaganda en vía pública	1 168 496	13.7	523 447	12.8	645 049	14.7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Tabulados básicos", *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)* [en línea], 2016. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/>> [fecha de consulta: 14 de noviembre, 2017].

Estas circunstancias permiten establecer que la ciudadanía en realidad no participa en la cultura de la información, pues no la pide ni la utiliza aunque legalmente tiene acceso a ella;

además, la desconfianza es un factor que se encuentra muy arraigado en la actuación tanto de las instituciones como de las personas.

En el caso de las autoridades electorales del Estado de México (Instituto Electoral y Tribunal Electoral), en los últimos doce años ha sido mínimo el porcentaje de ciudadanos que realizó una solicitud de información, lo que se ejemplifica en la siguiente tabla:

Tabla 2. Porcentaje de ciudadanos del Estado de México que ha solicitado información al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y al Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM)

	Total de de solicitudes requeridas	Número de información solicitada al IEEM	Porcentaje de solicitudes de información al IEEM	Número de información solicitada al TEEM	Porcentaje de solicitudes de información al TEEM
2005	572	0	0.00%	0	0.00%
2006	673	0	0.00%	0	0.00%
2007	3054	0	0.00%	0	0.00%
2008	8768	53	0.60%	2	0.02%
2009	14284	284	1.98%	35	0.24%
2010	17654	204	1.13%	26	0.14%
2011	19345	342	1.76%	23	0.11%
2012	15268	960	6.28%	39	0.25%
2013	19292	929	4.81%	28	0.14%
2014	17450	262	1.50%	16	0.09%
2015	17134	292	1.70%	48	0.28%
2016	28,819	285	0.98%	29	0.10%
2017	27678	482	1.74%	63	0.22%

Fuente: elaboración propia con base en la información emitida por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, "Solicitudes de información por tipo", Infoem [página web]. Estadísticas disponibles en <<http://www.infoem.org.mx/src/php/solicitudesTipoYear.php>> [fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017].

De acuerdo con las cifras anteriores, es necesario implementar una estrategia de difusión de la transparencia que contribuya a posicionar entre la ciudadanía una cultura de exigencia, a fin de revelar los procedimientos de rendición de cuentas de las autoridades electorales.

Para abatir este problema, es esencial que los institutos electorales y, en general, los entes públicos determinen cuáles son los mejores canales de comunicación para transparentar su actuación y para que, de esa forma, la sociedad pueda escudriñar y evaluar su desempeño. Por esta razón, el INE y los institutos electorales de las entidades federativas no sólo tienen la obligación de revelar información pública por medio de los institutos de transparencia y sus plataformas

digitales, sino que deben ir más allá para dotar a la ciudadanía de conocimientos sobre la importancia de ejercer su derecho a la información, a fin de fortalecer los pilares de confianza en la actuación de sus autoridades.

Al respecto, podemos destacar dos mecanismos innovadores de transparencia gubernamental que se podrían implantar. El primero consiste en el intercambio de información en las redes sociales oficiales de las instituciones, el cual permitiría a las ciudadanas y a los ciudadanos cuestionar y solicitar información a sus autoridades. El segundo se fundamentaría en la realización de campañas en los medios de comunicación, en las que se explicara, de manera dinámica, el funcionamiento de las plataformas de transparencia establecidas por los órganos garantes, de modo que se lograra que la ciudadanía: 1) conociera las herramientas con las que cuenta para solicitar información pública; 2) supiera qué requerir y de qué forma efectuarlo, y 3) conociera los límites de su derecho al acceso a la información.

Ambas propuestas se deberían concatenar con la implementación de la LGTAIP, por medio de la cual se modificó la obligación de los entes públicos, que ahora consiste en el deber de cumplir oficiosamente con el procedimiento de acceso a la información pública, de manera amplia y de calidad. Esta ley, además, ha establecido que las entidades federativas deben modificar sus legislaciones locales para hacerlas compatibles con el nuevo ordenamiento.²⁷

En 2015 se reformó el artículo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el que se establece que: “[e]l derecho a la información será garantizado por el Estado[...]”, y que “[p]ara garantizar el ejercicio del derecho de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, los poderes públicos y los organismos autónomos, transparentarán sus acciones, en términos de las disposiciones aplicables, la información será oportuna, clara, veraz y de fácil acceso”.

Posteriormente, en mayo de 2016 se publicó la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. En esta ley se establecen distintos conceptos, obligaciones y algunos títulos nuevos como el de “Participación del Instituto en el Sistema Nacional” y “Cultura de Transparencia y Apertura Gubernamental”. Ante estas nuevas disposiciones, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) debe implementar las siguientes acciones:

- considerar la publicidad de la información desde su origen;
- establecer el trámite de denuncia ciudadana por incumplimiento a las obligaciones de transparencia;
- publicar información proactiva, de manera clara y entendible para la población;
- cumplir el plazo de los recursos de revisión de 10 a 15 días, salvo que el Infoem determine un plazo más extenso en la resolución;
- fomentar el uso de las tecnologías de la información para garantizar el derecho a la información;

27 LGTAIP, p. 19

- atender las revisiones virtuales que el Infoem²⁸ realice al Portal de Transparencia para verificar que se cumpla con la obligación de brindar la información de manera oportuna y que el sistema funciona adecuadamente.

Ahora bien, en relación con la obligación del IEEM de implementar y fomentar el uso de las tecnologías en el ámbito electoral, su importancia radica en la necesidad de crear un esquema de gobierno abierto, como una nueva forma de acercar al ciudadano a la función pública a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (tic), las cuales se definen como “las múltiples herramientas tecnológicas dedicadas a almacenar, procesar y transmitir información, haciendo que ésta se manifieste en sus tres formas conocidas: texto, imágenes y audio”,²⁹ principalmente a través del uso de internet.

Pero, ¿cómo funciona el llamado *gobierno abierto*? Oscar Oszlak considera que el gobierno abierto constituye una “filosofía distinta de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados”.³⁰ De acuerdo con esta definición, podemos comprender que el gobierno abierto es una nueva tendencia de la función pública, sustentada en el uso de las tic, en especial del internet, para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, con el fin de propiciar la interacción directa entre la ciudadanía y la función pública, así como de crear los mecanismos de fiscalización del quehacer gubernamental, en los que se incorpora la materia electoral.

Del mismo modo, la información electoral debe transitar forzosamente hacia un esquema de datos abiertos en un corto plazo, en razón de que la idea de apertura implica la visión de acercar la información a los ciudadanos interesados para evitar un cierre o sesgo que les impida conocerla.

Por lo que concierne a los datos abiertos, se deduce que éstos están relacionados estrechamente con el mecanismo de publicación de elementos informativos, es decir que “son aquéllos que son publicados a través de formatos procesables por computador, con la esperanza de que construyan aplicaciones que hagan un uso socialmente beneficioso de esos datos”.³¹ Bajo esta perspectiva, se observa a los datos abiertos como partícipes del proceso de apertura, publicación

28 “El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem) es un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. // Sus fines radican en garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, mediante la interpretación y la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México; la resolución de los recursos de revisión, y la vigilancia de su cumplimiento por parte de los sujetos obligados. Además, se encarga de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, a través del contacto cercano y permanente con la sociedad mexicana”. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, “¿Qué es el Infoem?”, *Infoem* [página web]. Texto disponible en <<http://www.infoem.org.mx/src/htm/quienesSomos.html>> [fecha de consulta: 7 de julio, 2017].

29 Fernando Zambrano Martínez, “Las tics en nuestro ámbito social”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 10, núm. 11, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, noviembre 1 de 2009. Artículo disponible en <<http://www.revista.unam.mx/vol.10/num11/art79/int79.htm>> [fecha de consulta: 7 de febrero, 2017].

30 Oscar Oszlak, *Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública* [en línea], Organización de Estados Americanos (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, núm. 5), s. l., septiembre de 2013, p. 6. Libro disponible en <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/libros/2013/2013_GEALC_5.pdf> [fecha de consulta: 7 de febrero, 2017].

31 Pedro Prieto Martín, “Gobierno Abierto. Más allá de la transparencia”, *Rumbo a Lórien* [blogspot], febrero 21 de 2013. Texto disponible en <<http://rumboalorien.kyopol.net/gobierno-abierto-mas-alla-de-la-transparencia/>> [fecha de consulta: 3 de julio, 2017].

y aprovechamiento de información; éstos se encuentran vinculados a la función pública y tienen justamente el cometido de impulsar la transparencia y el gobierno abierto.

En ese tenor, la actual dinámica electoral ha propiciado que la implementación de las TIC prevalezca como proceso medular, toda vez que, al ser herramientas electrónicas de la llamada “era digital”, facilitan el procesamiento de datos, lo que permite al INE y a los OPLE acercar la información de la función pública a la ciudadanía y dinamizar el ejercicio de los derechos político electorales bajo estándares de calidad, inmediatez e innovación, con miras a consolidar la eficacia de sus funciones respecto de las exigencias de una sociedad cada vez más demandante.

Sin embargo, no basta con desarrollar portales de transparencia en las páginas oficiales de los institutos electorales, porque lo importante es la calidad de lo que se pone a disposición de la sociedad. En palabras claras, el acceso a la información y el principio de máxima publicidad están ligados profundamente, pues mientras el primero le pertenece a la ciudadanía como una potestad inalienable, el segundo es un mecanismo de control institucional que implica que toda la información en posesión de la autoridad es pública, por lo que resulta fundamental para la rendición de cuentas en la administración gubernamental, sin que, por otra parte, se descuide la información reservada o confidencial.

En este entendido, Sergio López Ayllón señala que:

Con la transparencia, el país obtuvo un instrumento útil para consolidar su joven democracia que supone la redistribución del poder hacia los ciudadanos y contribuye a la generación de una cultura de rendición de cuentas y combate a la corrupción. Sin embargo, es necesario reconocer que su aprobación no es el final del camino. En realidad, es apenas el inicio de una profunda transformación cultural que tardará muchos años en consolidarse y en mostrar sus bondades.³²

Debido a la poca difusión del tema, es necesario explicar que, si bien ahora contamos con múltiples canales de transparencia, lo cierto es que las instituciones y la ciudadanía tienen límites y garantías claramente estipuladas en la legislación, y no por ello se pierden las finalidades de uno y otro, es decir, los entes de gobierno se encuentran obligados a publicitar sus actuaciones con el objeto de someterse al escrutinio social y, por otra parte, la población tiene el derecho de acceder a la información que se encuentra en poder de la autoridad.

Por ello, los OPLE están llamados a vincularse estrechamente con la sociedad para fortalecer el crecimiento de la cultura político-democrática, así como a generar una amplia colaboración con estos órganos electorales, mediante reglas claras y en un ambiente enfocado en la transparencia, con el fin de legitimar el desarrollo de los procesos electorales.

En resumen, la propuesta central es que los institutos electorales, de manera irrestricta, observen la transparencia y máxima publicidad de su actuación, en colaboración con los órganos garantes de la transparencia y acceso a la información pública (INAI y los institutos de transparencia de las entidades) e innovando en los canales de comunicación a través de las nuevas tecnologías,

32 Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley Federal de Acceso a la Información en México. Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado. La experiencia mexicana de acceso a la información*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2005, pp. 37-38.

de las redes sociales y de las campañas institucionales, para propiciar el pleno ejercicio del derecho a ser informado y evitar que la ciudadanía acceda a datos falsos o sesgados por medios no oficiales. Esto se traduce en que la obligación de informar se convierta en una filosofía del buen gobierno que contribuya a la credibilidad ciudadana en materia electoral, a la democratización nacional y al establecimiento de una verdadera cultura de rendición de cuentas.

Conclusiones

Primera. El nacimiento y el fortalecimiento de los órganos electorales en México ha cobrado gran relevancia para la consolidación de la gobernabilidad democrática, toda vez que la correcta organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, es una exigencia de toda la sociedad mexicana. Sin embargo, mientras no se transparente la actuación de las autoridades comiciales, estos procesos electivos estarán inmersos en la opacidad.

Segunda. La cultura ciudadana de la exigencia de la información pública que generan las autoridades, en particular los órganos electorales, debe ser publicitada, lo cual es acorde con la exigencia de máxima publicidad y rendición de cuentas que, indudablemente, contribuye a que los ejercicios democráticos de votar y ser votado se desarrollen con transparencia e imparcialidad.

Tercera. La transparencia es una herramienta que ayuda al proceso democratizador de México; por ello, la cultura institucional de rendición de cuentas resulta imprescindible para contrarrestar los niveles de desconfianza y desafección de la ciudadanía que tanto aquejan al desarrollo de la democracia y a su consolidación.

Cuarta. Es mínimo el porcentaje de población que ha realizado una solicitud de información ante las autoridades electorales del Estado de México, lo cual no abona al fortalecimiento de la máxima publicidad, de la transparencia y del acceso a la información.

Quinta. La generación de otros canales de comunicación institucionales en materia de transparencia es una consigna de las autoridades, pues tiene como propósito evitar que la población se allegue de información pública por medio de fuentes no oficiales.

Sexta. Los institutos electorales deben crear canales de comunicación innovadores, a efecto de que un mayor número de ciudadanos acceda a la información pública. Con ello, la transparencia y la máxima publicidad podrán cumplir sus finalidades en pro de la rendición de cuentas.

Referencias

- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Transparencia y democracia. Claves para un concierto*, 4ª ed., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. 1, versión castellana de Carmen Martínez Gimeno, Alianza, Madrid, 1997. Libro disponible en <http://www.felsemiotica.org/site/wp-content/uploads/2014/10/LA_SOCIEDAD_RED-Castells-copia.pdf> [fecha de consulta: 5 de julio, 2017].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- CORONA RAMÍREZ, Ulises, "Las reformas en materia de transparencia", *Revista El Cotidiano*, núm. 190, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, marzo-abril, 2015.
- FLORES VEGA, Misael y Jaime Espejel Mena, "Corrupción y transparencia: una aproximación desde la filosofía política de Im-

- manuel Kant", *Espacios públicos*, vol. 11, núm. 21, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, febrero, 2008.
- GARZA GARCÍA, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, McGraw Hill, México, 2001.
- Gobierno del estado de Guerrero, "Historia de la transparencia", *Portal de transparencia* [página web]. Texto disponible en <http://transparencia.guerrero.gob.mx/historia-de-la-transparencia/> [fecha de consulta: 5 de julio, 2017].
- GONZÁLEZ DE ARAGÓN, Arturo, "La rendición de cuentas en México. Asignatura en proceso", *Rc et Ratio*, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, año 5, núm. 8, enero-junio, 2014. Artículo disponible en <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_2-Arturo-Gonzalez-de-Aragon.pdf> [fecha de consulta: 18 de julio, 2017].
- GUADARRAMA MARTÍNEZ, Rabindranath, "Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" [en línea], Secretaría de Gobernación-Unidad General de Asuntos Jurídicos, México, p. 3. Disponible en <<http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>> [fecha de consulta: 4 de julio, 2017].
- HOOD, Christopher y David Held, *Transparency. A Key to Better Governance?*, Oxford University Press, Nueva York, 2006.
- Instituto Nacional Electoral, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, INE, Ciudad de México, 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Tabulados básicos", *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (ENAIID) [en línea], 2016. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/>> [fecha de consulta: 14 de noviembre, 2017].
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, "¿Qué es el Infoem?", *Infoem* [página web]. Texto disponible en <<http://www.infoem.org.mx/src/htm/quienesSomos.html>> [fecha de consulta: 7 de julio, 2017].
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, "Solicitudes de información por tipo", *Infoem* [página web]. Estadísticas disponibles en <<http://www.infoem.org.mx/src/php/solicitudesTipoYear.php>> [fecha de consulta: 14 de noviembre, 2017].
- LEÓN, Paulo de, "Hacia un concepto de transparencia. Orígenes e importancia" [en línea], *Black Box Media* [blogspot], Central American Business Intelligence, Guatemala, 2008. Artículo disponible en <<http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>> [fecha de consulta: 15 de junio, 2017].
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "La creación de la Ley Federal de Acceso a la Información en México. Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", en Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado. La experiencia mexicana de acceso a la información*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2005, pp. 37-38.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *La transparencia gubernamental*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez, México, 2017.
- OLAVARRÍA GAMBI, Mauricio, *La institucionalización y gestión estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*, Banco Interamericano de Desarrollo-Consejo para la Transparencia, Santiago, Chile, 2012.
- OSZLAK, Oscar, *Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública* [en línea], Organización de Estados Americanos (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, núm. 5), s. l., septiembre de 2013, p. 6. Libro disponible en <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/libros/2013/2013_GEALC_5.pdf> [fecha de consulta: 7 de febrero, 2017].
- PESCHARD, Jaqueline, *Transparencia y partidos políticos*, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, 2016.
- PRIETO MARTÍN, Pedro, "Gobierno Abierto. Más allá de la transparencia", *Rumbo a Lórien* [blogspot], 21 de febrero de 2013. Texto disponible en <<http://rumboalorien.kyopol.net/gobierno-abierto-mas-alla-de-la-transparencia/>> [fecha de consulta: 3 de julio, 2017].
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia. Un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008. Libro disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1799/4.pdf>> [fecha de consulta: 3 de julio, 2017].
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mauro Alberto, *El órgano de fiscalización superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2007. Tesis disponible en <<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/mash/La%20corrupcion%20politica.htm>> [fecha de consulta: 20 de julio, 2017].

SARTORI, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, Alianza, Madrid, 2002.

UVALLE BERRONES, Ricardo, "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 14, núm. 45, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, 2007, pp. 97-116.

ZAMBRANO MARTÍNEZ, Fernando, "Las tics en nuestro ámbito social", *Revista Digital Universitaria*, vol. 10, núm. 11, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1 de noviembre de 2009. Artículo disponible en <<http://www.revista.unam.mx/vol.10/num11/art79/int79.htm>> [fecha de consulta: 7 de febrero, 2017].