

# **INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA FISCALIZACIÓN Y LIBRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL: PROYECTO DE PLATAFORMA ELECTORAL DE TRANSPARENCIA PROACTIVA**

**Pseudónimo: Natividad Cienfuegos**

**Sumario:** I. Introducción. II. Transparencia, participación, rendición de cuentas y fiscalización. III. Sistema Nacional de Transparencia y enfoque de gobierno abierto: retos e incidencia de la vigilancia electoral. IV. Propuesta de plataforma electoral de transparencia proactiva. VII. Diseño de la plataforma nacional de transparencia electoral proactiva. VII. Fuentes de consulta.

**Resumen:** Los procesos electorales deben ceñirse a los principios rectores constitucionales de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, ello requiere acciones sustantivas que optimicen la fiscalización de partidos políticos, la libre participación cívica y los costos de oportunidad del ciudadano. Este ensayo describe el reto de organismos y tribunales electorales en materia de fiscalización, transparencia proactiva y participación, lo que sustentará una propuesta para crear una plataforma electoral de transparencia proactiva para mejorar el control público.

**Palabras clave:** transparencia proactiva, información pública, participación cívica, rendición de cuentas, control público, sistema nacional de transparencia.

## **I. Introducción.**

Los procesos electorales deben ceñirse a los principios rectores constitucionales de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, lo cual, requiere acciones sustantivas que fortalezcan la fiscalización de los partidos políticos y la libre participación cívica. El enfoque del gobierno abierto perfila su acción política con criterios normativos y herramientas de gestión para el acceso a

la información pública en beneficio de los derechos políticos del ciudadano. La transparencia proactiva busca armonizar dichos principios, herramientas y responsabilidades públicas. Sin embargo, los procesos electorales desafían la fiscalización y libre participación; además, los costos de oportunidad del control público imponen serias restricciones en la capacidad institucional y alcance de las políticas de transparencia. La reciente mejora en el diseño institucional indica que una plataforma electoral de transparencia proactiva podría articular contenidos informativos y datos clave de los portales de información que mejore la capacidad de agencia y control ciudadano en el ejercicio libre e informado del voto.

## **II. Transparencia, participación, rendición de cuentas y fiscalización.**

La democracia representativa concibe a los ciudadanos como partícipes activos en la deliberación y las decisiones públicas, lo que exige condiciones habilitadoras de la ciudadanía con base en el diálogo franco, información pública veraz y oportuna y la certidumbre legal de las elecciones. La participación requiere de garantías para el ejercicio de libertades de asociación, información y libre expresión de opiniones; además del acceso a diversas fuentes de información que hagan factible el entendimiento de las cuestiones públicas. Los elementos mencionados condicionan el razonamiento del voto, es decir, la valoración positiva o negativa que los ciudadanos asignan a las decisiones y a la actuación de los políticos –representantes electos y funcionarios designados– en la selección de gobierno; la influencia en la opinión y en la evaluación de políticas públicas.

La información pública, entendida como un derecho social, se produce como un bien común. El derecho a la información, es el fundamento de los ordenamientos públicos. La transparencia es una política del Estado para producir información estratégica, destinada a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (López y Merino 2009, 10-17). Por ende, la transparencia depende de la producción de información pública verídica, accesible e inteligible como una condición habilitadora de participación ciudadana

activa, el sustento del voto razonado y como directriz en la representación política. En ese orden de ideas, las plataformas de información en contextos electorales articulan y fortalecen los derechos políticos y libertades civiles que optimizan las políticas de transparencia, mejoran el control público y la ciudadanía.

La literatura sobre rendición de cuentas la define como "la obligación del poder estatal de sujetar sus actos al escrutinio del público" (Schedler 2004, 16). La rendición de cuentas electoral o vertical, es la base procedimental de la democracia, un "control" para la "selección" de políticos a través de las elecciones y la sanción retrospectiva que hace el votante derivada de la evaluación de su gestión y conductas (Fearon, 2002). En tal proceso, son fundamentales los indicadores informativos retrospectivos que brinden información histórica de candidatos, partidos políticos y que será clave en la evaluación y aplicación de recompensas o castigos –reelección, no reelección o incluso el abstencionismo. La información sobre el comportamiento pasado de los representantes puede integrar *indicadores retrospectivos*, tales como: *bienestar del votante*, *asignación de fondos estatales* o gasto público asistencial. Otros indicadores suelen referir el *carácter personal de un político*, como serían: su postura frente al soborno, el combate a la corrupción, la representación de intereses de los ciudadanos, su probidad, o bien, su actitud personal *respecto de las políticas que defiende en campaña o en otros discursos políticos* (Fearon 2002, 142-143).

La participación cívica y el voto razonado requieren de información pública sobre la historia o el pasado político de sus representantes en la función pública, esto es, un examen retrospectivo o histórico. La apertura informativa sobre decisiones y políticas crea una ventana de oportunidad para la deliberación y el control público *ex ante*, lo que estimula la formación de opinión y diálogo que diversifica los medios de control *ex post*. Así, la información retrospectiva y prospectiva, son vitales en la evaluación. No obstante, en los medios de comunicación los excesos del *marketing electoral* distorsionan la información, las características y orientaciones de los candidatos, el historial de los partidos políticos y sus programas de gobierno. Tal fenómeno aumenta el riesgo de una

selección adversa, es decir, obtener un perjuicio al errar en la elección. Resulta evidente que el proceso electoral debe operar en un marco de libertades de información, garantía de derechos políticos y certeza legal que fortalezcan el control cívico-electoral y la efectiva fiscalización de los partidos políticos.

Por otra parte, la corrupción es un indicador de la debilidad del control público y del estado de derecho. La discrecionalidad y la corrupción generan la desconfianza institucional y prácticas antidemocráticas. Treisman y Heywood señalaron que la poca alternancia electoral y baja disposición de los actores hegemónicos hacia las elecciones libres "acompañan regímenes con corrupción y poca democracia" (Morales 2009). De acuerdo a Klitgaard, existe una ecuación básica: corrupción es el "monopolio de la decisión pública" (Del Castillo 2003, 16-17). La secrecía reduce el derecho a la información y anula la capacidad de control ciudadano en el combate a la corrupción, lo que a su vez, incrementa la desconfianza. Pippa Norris señaló que un problema en la selección del votante es la desilusión y el rechazo social ante el desempeño y resultados adversos de las decisiones de gobierno (2007, 636-639).

Son sintomáticos los resultados de la Encuesta Mundial de Valores, (*World Survey Values* o WSV por sus siglas en inglés) al registrar la desconfianza generalizada del ciudadano hacia la esfera pública en México (2012). La sociedad siente "indignación con una clase política" que no protege a los ciudadanos de la corrupción, es "poco transparente y no rinde cuentas" (TI 2006). Otros problemas revelados en los estudios de cultura política en México son: desconfianza de los ciudadanos en sus representantes; problemas en la calidad de la representación política y la baja capacidad o percepción de control cívico electoral (ENCUP 2001, 2008 y 2012 y CESOP 2007).

En México el 52 por ciento de los ciudadanos considera que las acciones del gobierno en su lucha contra la corrupción son ineficaces, el 26% las considera ineficaces e inefectivas y solamente un 22% las considera efectivas (Transparency International 2010, 36). Respecto de la percepción de cambio en los niveles de corrupción en los últimos tres años, solo un 7% de los ciudadanos considera que

se redujo, mientras que un 18% percibe un mismo nivel, mientras el 75% considera que se incrementó (Transparency International 2010, 29). En el ámbito global, los partidos políticos se consideran los más afectados por la corrupción, casi el 80% del total de encuestados considera que son corruptos o extremadamente corruptos, mientras que en México son instituciones con los menores índices de confianza (Transparency International 2010, 4).

En general, el promedio del nivel de confianza de 17 instituciones evaluadas en 2015, ha disminuido (Auditoría Superior de la Federación 2016, 1-2). La tercera Encuesta de Cultura Política (ENCUP) 2005, indicó que el nivel de confianza de los ciudadanos hacia el Instituto Federal Electoral (IFE) era de 7.07 por ciento, seguido, en orden descendente, por la comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (6.91%), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (6.65%), el Presidente (6.68%) y el Congreso (6.30) –con ligeras variaciones en relación con resultados de la Segunda ENCUP (2003). Los grupos e instituciones que recibieron la más baja calificación fueron la policía (5.55), los partidos políticos (5.36%) y los sindicatos (5.96%) (ENCUP, 2005). Para el 2012, la peor calificación nuevamente fue para los sindicatos, diputados, senadores, partidos políticos y la policía (Secretaría de Gobernación 2012).

En consecuencia, la corrupción y la desconfianza en las instituciones reclaman óptimas políticas de transparencia y fiscalización. El Índice de Acceso a la Información en México (IDAIM 2014, 6-7), refleja la desarticulación entre el diseño y la adecuada ejecución de las recientes reformas de transparencia. Otros elementos analizados muestran ausencias o insuficiente desarrollo en cuanto al cumplimiento del catálogo de obligaciones de transparencia, la información proactiva, datos abiertos, la creación de organismos, unidades de transparencia o comités mandatados en la reforma de transparencia a la Ley General de 2014. Asimismo, la desarticulación con los sistemas nacionales anticorrupción, de fiscalización y de transparencia.

En tal sentido, los costos de transacción y oportunidad informativa de las políticas de transparencia complican la capacidad de agencia de los agentes

involucrados y afectan el nivel real de transparencia y responsividad –la capacidad de respuesta– ante demandas informativas de la sociedad. En síntesis, es de vital importancia que el diseño y fomento de una política de transparencia este fundamentado en un conjunto de prácticas sociales y relaciones en el sistema político que den cuerpo a la información estratégica electoral y hagan factible procesos de control de la representación política, vigilancia, evaluación y sanción; en sus distintos ámbitos de observación.

### **III. Sistema Nacional de Transparencia, enfoque de gobierno abierto: retos e incidencia de la vigilancia electoral.**

En este orden de ideas, la evidencia empírica señala que los ciudadanos suelen percibir mejores cualidades de un régimen democrático cuando existen libertades de prensa –información y expresión– asociadas a mecanismos de fiscalización rendición de cuentas e imperio de la ley. La capacidad de control público del votante –sanción electoral– está condicionado por la calidad de la ciudadanía –derechos y libertades– y la legalidad del régimen. Las políticas de transparencia, como hipótesis de cambio, buscan reducir las prácticas de opacidad, discrecionalidad y corrupción.

Durante el mandato presidencial de Enrique Peña (2012-2018), se generó el Plan de Acción 2013-2015, acorde a la iniciativa de *Opening Government* –gobierno abierto–, para diagnosticar el acceso a la información en amplios sectores de la administración pública, que antes estaban bajo el espectro de la opacidad y discrecionalidad en ausencia de normativas específicas (Gobierno de la República 2016). Se estableció la Alianza de Gobierno Abierto con 26 compromisos en la materia, que subrayaron la promoción de una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas, conjuntamente con las *Líneas de*

*Acción* que producirán información organizada, presentada y publicada periódicamente en indicadores puntuales (Gobierno de la República 2016).<sup>1</sup>

En materia de acceso a la información ha sido preciso aumentar el espectro informativo y reducir sus costos implícitos. La *Ley de Transparencia* de 2014, estableció un catálogo sobre obligaciones de transparencia en licitaciones, bases, reglas de adjudicación, número de contratos vigentes, autorizaciones e información de administración técnica y para la supervisión de contratos. La Ley estableció las obligaciones que la administración local debe verificar para la difusión de resultados y estadísticas delimitadas a una serie de indicadores agregados. Dicho catálogo reduce los costos de oportunidad de la información y los de su transacción, pues ahora son obligatorios y las agencias u organismos no pueden negarla discrecionalmente.

La reforma en materia de transparencia está orientada a la implementación del Sistema Nacional de Transparencia. En tal sentido, la nueva *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP) y la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LFTAIP) apremian al mejoramiento proactivo y focalizado de la información pública ofertada y de sus indicadores; además de fortalecer el rendimiento de cuentas y combate a la corrupción. La Ley General (artículo 1) garantiza de manera amplia el derecho de acceso a la información pública al denotar el carácter de dicha información como,

---

<sup>1</sup> Es importante subrayar, que la transparencia focalizada antecede al enfoque proactivo del anterior marco de actuación en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG), que en su artículo 7, fracción XVII estableció la publicación de "toda aquella información que estadísticamente fuera relevante para el público". Aquello no es un rasgo menor, puesto que una de las demandas informativas reiterativas era la solicitud de contratos y documentación que registraba actos de autoridad del proceso de toma de decisiones de contrataciones –v. gr., clausulado de contratos, carpetas técnicas y económicas, términos de referencia, representación legal, etc. Los *Criterios del IFAI*, establecidos hasta el año 2012, señalaban las partes públicas de todo contrato, los lineamientos para divulgar versiones públicas de documentación y requisitos para la clasificaron de la información.

"... aquella en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios".

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), tiene un papel fundamental en la implementación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), por ser el órgano garante del derecho de acceso a la información pública (LGTAIP, artículos 27- 36, 2014). Será a partir de su labor garantista y subsidiaria que las demás entidades y organismos articularán la regulación teniendo como insumo principal la información pública.<sup>2</sup> Uno de los desafíos es concretar el enfoque de gobierno abierto al establecer obligaciones relativas a la producción de dicha información con *datos abiertos* accesibles en línea, con metadatos, primarios y desagregados; en *formatos abiertos* que facilitan el acceso, manejo y almacenamiento digital, respecto de la *información de interés público* que resulta *relevante para la sociedad* (art. 3); donde prevalezca *el principio de máxima publicidad* (art. 7) y una política de transparencia proactiva para "*incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley [...] promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad* (art. 56). Al mismo tiempo, el artículo 18 estableció que los sujetos obligados *deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones*;<sup>3</sup> lo que funda un robusto esquema de

---

<sup>2</sup> Son parte integrante del SNT: el INAI, los Organismos garantes de las Entidades Federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Artículo 30, LGTAIP.

<sup>3</sup> Se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados, Artículo 19 de la LGTAIP. Véase además el Artículo 13 de la LFTAIP.

regulación focalizado en la publicidad de todos los actos de la autoridad y de todos aquellos sujetos que manejen recursos públicos.<sup>4</sup>

En materia de transparencia proactiva, el Instituto Nacional de Transparencia emitió en 2016, los *Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva* (Lineamientos). En dichos Lineamientos se estableció la necesidad de (...) identificar la información adicional (al Catálogo de Obligaciones) que se publicará de manera obligatoria por considerarse de interés público, el procedimiento de remisión al organismo garante para su revisión y el mecanismo de verificación de su cumplimiento, en términos de los artículos 80 y 82 de la *Ley General de Transparencia* (Capítulo I, Primero, 2016). La transparencia proactiva es "el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro, enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables" (Lineamientos, Capítulo I, Segundo, fr. XXII, 2016).

El Sistema Nacional de Transparencia es quien habrá de impulsar la transparencia proactiva "mediante políticas emitidas por los organismos garantes, con la finalidad de fomentar iniciativas y actividades que promuevan la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad" (Capítulo I, Vigésimo Primero, 2016); cuya utilidad reduzca asimetrías de información, sea de interés público, esté enfocada a necesidades específicas de diversos sectores y sea pro-activamente difundida en medios ciudadanos (Sec.

---

<sup>4</sup> Artículo 23 de la LGTAIP: Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal. Véase además el Artículo 14 de la LFTAIP.

Tercera, Vigésimo Tercero, 2016). Del mismo modo, se establece que los Lineamientos son de "observancia obligatoria" para:

"(...) los sujetos obligados y tienen por objeto establecer las directrices que deberán observarse para identificar la información adicional que se publicará de manera obligatoria por considerarse de interés público, el procedimiento de remisión al organismo garante para su revisión y el mecanismo de verificación de su cumplimiento, en términos de los artículos 80 y 82 de la Ley General (de Transparencia). Así como establecer las reglas y criterios para la emisión de las políticas de transparencia proactiva referidas en los artículos 56, 57 y 58 de la misma Ley (Lineamientos, Capítulo I, Primero, 2016, 1).

No obstante, el apartado Vigésimo, indica que *la información en el marco de la política de transparencia proactiva no es obligatoria en su generación* (Lineamientos, Capítulo I, Vigésimo, 2016). Semejante ambigüedad podría reforzar las resistencias burocráticas y políticas hacia la máxima publicidad, los datos abiertos y desde luego, la transparencia proactiva. Sobre todo, en las instancias o entidades donde el derecho de acceso a la información tiene un desarrollo precario debido a la baja cultura política y participativa y el nulo estímulo institucional para desarrollar dichas cualidades democráticas. Se debe agregar que los datos abiertos permiten articular herramientas analíticas para maximizar el acceso a la información pública disponible –para *uso, reúso y redistribución*– en formatos y bases de datos accesibles y sin costos de reproducción.

La tecnología resulta vital para la creación de aplicaciones y soluciones para agregar valor público a los datos abiertos. Los datos abiertos se han definido en los *Lineamientos por la Transparencia Proactiva* (Capítulo I, Segundo. Fr. V., 2016), como,

"...datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características, accesibles, datos disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito; (...) oportunos, son actualizados, periódicamente, conforme se generen; (...) en formatos abiertos, disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar

datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso (...).

Por consiguiente, existen evidentes dificultades normativas y técnicas para escalar y gestionar adecuadamente el nivel de transparencia –focalizada y proactiva– de tal forma que se cumplan con las obligaciones de transparencia y un enfoque de gobierno abierto bajo criterios garantistas y apoyado en la gestión tecnológica instaurada en el artículo sexto constitucional (apartado A y B).

Es importante subrayar que la reciente reforma de transparencia actualizó algunas causales para la reserva de información que hoy generan cierta incertidumbre en la interpretación del acceso a la información debido a su condicionamiento jurídico procesual y carácter *ex post* –con excepción en las violaciones graves a Derechos Humanos, delitos de lesa humanidad y actos graves de corrupción. Además, suelen invocarse ciertas reservas con arreglo a criterios de estabilidad económica, seguridad nacional, secreto fiscal, bancario e industrial, entre otras. A pesar de que tales reservas podrían favorecer diversos grados de opacidad en la disponibilidad de información previa a la suscripción de un contrato de publicidad electoral, fideicomisos con participación de candidatos – como el caso del fideicomiso de apoyo a damnificados del Movimiento de Regeneración Nacional– o de asociaciones público-privadas para la prestación de bienes o servicios. Debe subrayarse el riesgo de supeditar la reserva de información a la "decisión de una autoridad competente" y no a la de los órganos garantes, desafiando así las "facultades de atracción y revisión de las resoluciones de organismos autónomos especializados" (Morales, 2014, 48-49).

Por otra parte, surgen problemas y riesgos debido a la ambigüedad del régimen regulatorio del derecho a la información y apertura informativa de las entidades y burocracias que habrán de coordinarse. Esto implica un desafío en ciertas áreas donde el derecho a la información desfallece ante la opacidad técnica e incidental. La ambigüedad del diseño normativo incrementa sensiblemente los costos de transacción en la entrega y recepción de insumos e información entre los agentes burocráticos y los costos mismos de la información

pública. De donde se infiere que la confianza institucional, la racionalidad del votante y la fiscalización podrían verse comprometidas y así afectar incluso la legitimidad gubernamental y democrática.

#### **IV. Propuesta de plataforma electoral de transparencia proactiva.**

En este orden de ideas, un aspecto que suele complicar la ejecución de políticas de transparencia que fortalezcan la participación y representación política radica en la variedad de sus componentes y referentes conceptuales. Para tener mayor claridad se debe entender que la transparencia es un elemento estratégico dentro de un amplio sistema de control público de rendición de cuentas. La piedra angular es la información pública y su creación sociopolítica. Por ende, la transparencia y la rendición de cuentas son dimensiones sustantivas de los formatos y grados de representación política y participación ciudadana que reflejan el acento político y democrático de un régimen. De forma particular, la transparencia, como política, pasa por diversos estadios que requieren herramientas de gestión articuladas al desarrollo de distintos paradigmas de gobierno –cercano, gestor, virtual y abierto.

En este tenor, los procesos de transparencia y rendición de cuentas son vitales para el paradigma de gobierno abierto. Toda política de transparencia se funda en un principio sistémico de informatividad, es decir, del grado de información que transmiten los datos en la comunicación política y la capacidad de aprovechamiento de la misma en las interacciones de los agentes que la intercambian. La transparencia focalizada permite una ventana de observación dónde hay problemas de control público. La accesibilidad es otro atributo que permite a cualquier público tener participación de la información y la comunicación política. La accesibilidad y utilidad son la base de los datos abiertos que facilitan la creación de sistemas de distribución de información en formatos de fácil acceso, reproducción y aprovechamiento.

Otra característica de la transparencia es la recursividad, es decir, el proceso de reutilización de la información que retroalimenta la formación de nuevos datos que se reincorporan a la información y comunicación política. La transparencia proactiva opera bajo dicho principio, por ende, son necesarias diversas herramientas de gestión que amplíen la utilidad, distribución e impacto de la información. En tal sentido, las políticas públicas, las normativas o reformas administrativas y las tecnologías de información permiten que la transparencia genere mayores flujos de información y la producción de valor público en el intercambio y flujo informativo de las comunicaciones políticas.

El gobierno electrónico es una expresión tecnológica de la transparencia y de la automatización administrativa que fortalece las interfaces de participación ciudadana, la creación de foros o audiencias públicas y la interacción e interlocución con representantes y funcionarios. En el gobierno abierto, los servidores públicos responden a las demandas, desafíos y formas de intervención en la vida pública –responsividad. Este es el paso previo a mecanismos de corresponsabilidad y cogestión social que sustentan la responsabilidad política de los servidores públicos, representantes y pares ciudadanos. Por ello, es crucial que el diseño de una política de transparencia proactiva tome en cuenta el funcionamiento sistémico de la comunicación política basada en información pública, pues este es el fundamento del paradigma de gobierno abierto. En consecuencia, la propuesta de diseño o reajuste de los programas presupuestarios y políticas públicas con el método de diseño inverso desde el enfoque de marco lógico facilitaría la gestión y síntesis de la complejidad del orden administrativo y político en cada unidad ejecutora de gasto e instancias públicas. De tal suerte que facilitaría la coherencia entre procedimientos de planeación, presupuestación y diseño de políticas con mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y de constante mejora de los contenidos informativos.

Ahora bien, los hallazgos en los diferentes análisis institucionales revelan una ventana de observación y de oportunidad para ajustar la ejecución de las políticas de transparencia proactiva. Resulta claro que en el contexto electoral los

partidos políticos, los gobiernos municipales, las instancias de atención o prestación de servicios, junto con los sindicatos y los congresos locales son las entidades con mayores dificultades para dar un acceso inclusivo y garantista de los derechos de información establecidos en la legislación de la materia. Se debe agregar que diversos análisis de las solicitudes de información revelaron que solamente un pequeño sector de la sociedad ejerce su derecho a la información (INEGI, 2017 y ASF, 2015). Por ejemplo, entre la población urbana –mayor a 100.000 habitantes– con 18 años o más, la proporción que ha realizado una solicitud de información es del 5.6 por ciento. La mayor parte de solicitudes se orienta a la petición de datos sobre servicios de salud, educación y trámites gubernamentales.

También hay que subrayar las notables diferencias de los solicitantes en términos etarios, de sexo, territorio y condiciones socioculturales –escolaridad, hablantes indígenas, actividad económica, etcétera– que presentan características específicas en el uso de la información y su nivel de conocimiento sobre sus derechos constitucionales. Los análisis de la Auditoría Superior de la Federación sobre el perfil institucional de México revelan que la gran mayoría de los problemas de opacidad, discrecionalidad y corrupción se dan en las unidades ejecutoras de gasto para políticas sociales y económicas (ASF 2015). Es decir, unidades encargadas de proveer bienes y servicios o transferencias condicionadas a través de un padrón de beneficiarios, o para el fomento y financiamiento de actividades económicas. En dichos sectores existe una mayor proporción de irregularidades y anomalías que se han registrado como un patrón constante en las dos últimas décadas.

Por otra parte, el IDAIM establece un marco de observación de las entidades donde existen serios rezagos en la ejecución o ajuste de la legislación de transparencia. Por ejemplo, en entidades como Veracruz o el Estado de México, hay notables deficiencias en materia de transparencia. Una política eficaz de transparencia proactiva exige conjugar el conjunto de bases de datos de diversas plataformas y entrelazar sus diferentes sistemas de gestión informativa y de

evaluación para erigir un atlas de riesgo de opacidad, corrupción y cacicazgo local integrado en una plataforma electoral de transparencia.

## **V. Diseño de la plataforma nacional de transparencia electoral proactiva**

La capacidad institucional de los organismos públicos, electorales y garantes condiciona el nivel de desarrollo de la cultura política, la institucionalidad legal, estatal y el orden democrático. La reducción del abstencionismo exige recuperar la confianza por medio de la transparencia proactiva y enfocada en la reducción de brechas sociales de sectores específicos. Las características de la participación electoral revelan el carácter de la política y la cultura local; las dinámicas económicas y sociales muestran el perfil de los usuarios de la información y el perfil de las entidades públicas locales, su capacidad institucional. Dicha información debe aprovecharse para el diseño de programas de atención de las deficiencias en el ejercicio del voto desde el derecho a la información.

La transparencia proactiva encuentra una ventana de oportunidad a partir de la identificación de contenidos estratégicos derivados del análisis y minería de datos en las solicitudes de información, la actualización de los *Criterios del IFAI*, las resoluciones relevantes del INAI y recomendaciones de foros sociales e institucionales sobre esta materia. Las condiciones y áreas mencionadas en los estudios delimitan los planos donde deben cruzarse las bases de datos –con análisis de *big data*– para crear diversos atlas territoriales de riesgos típicos por: incapacidad operativa de organismos electorales, cacicazgo, opacidad, discrecionalidad de unidades gasto, marginalidad y rezago en la normatividad de transparencia. En efecto, la libre participación electoral con la rectoría de los principios constitucionales no podrá ser garantizada en aquellas localidades con niveles altos de marginalidad, de corrupción, una débil infraestructura tecnológica y profesionalización administrativa, una fuerte presencia de poderes fácticos –partidos dominantes, sindicatos o caciques– rezago institucional y en la legislación de transparencia.

Una plataforma de transparencia proactiva debería identificar dichos territorios y sus riesgos. Por ejemplo, los municipios y estados con bajas calificaciones demarcarían un atlas para la intervención de organizaciones de la sociedad civil y organismos garantes que articulen acciones focalizadas en la sensibilización y desarrollo de aptitudes y capacidad de agencia de los usuarios de la información pública y responsividad de los sujetos obligados –principalmente de aquellos con bajos niveles de confianza. Al identificar el historial de los sujetos políticos en la competencia electoral, el perfil de instancias locales en materia de transparencia o combate a la corrupción, entre otros ya mencionados, sustentarían el diseño de indicadores que alerten y subsidien las acciones ordenadas de ciudadanos, prensa, observatorios cívicos, agencias gubernamentales y organismos garantes.

La creación de una plataforma nacional de transparencia electoral habría de reunir los principales programas presupuestarios y políticas públicas desarrollados a partir de la reforma a la Ley de Transparencia de 2014 y en los Lineamientos en materia de transparencia focalizada. Al mismo tiempo, estas plataformas podrían albergar foros virtuales de análisis social o profesional, para la articulación de labores que reviertan dichas tendencias negativas y un programa estratégico de gestiones y compromisos sociales para adecuar el desarrollo de mejores estándares en materia de transparencia proactiva y estado de derecho.

Una herramienta de suma utilidad es el método de diseño inverso desde el enfoque de marco lógico (Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2018). Dicha herramienta de gestión podría identificar las áreas de oportunidad para ajustar los objetivos que articulan el eje de los propósitos y actividades de los programas con las políticas transversales de transparencia. Por ejemplo, una deficiencia en los programas presupuestarios es la concepción fragmentaria de las acciones de política de transparencia, datos abiertos, gobierno abierto, e-gobierno y participación ciudadana, entendidos como una serie de acciones gubernamentales de ejecución lineal y no como la retroalimentación de interacciones políticas en distintos sistemas sociales.

Otra estrategia en el diseño de la plataforma debe comprender que la transparencia proactiva depende de una demanda reiterada de información de usuarios con ciertas aptitudes y perfiles especiales. Por ende, no es posible desarrollar dicha transparencia si no se erradican las brechas y sus principales obstáculos: desconfianza, clientelismo, corrupción, opacidad, inequidad de oportunidades y brechas económicas y socioculturales. Es obligada la formación de usuarios o solicitantes de información capaces de nutrir ciclos de interlocución política y vías óptimos de acceso a la información en áreas sensibles donde se reproducen la discrecionalidad, desconfianza y corrupción –contratos de publicidad, fideicomisos integrados por candidatos o partidos en contextos electorales, servicios y donaciones de particulares sin registro legal o en la banca comercial, etcétera.

Por consiguiente, la identificación de un atlas de opacidad y recurrencia de anomalías –opacidad, corrupción, monopolio de poder, rezago social, abstencionismo, poderes fácticos o baja capacidad institucional– señalaría los objetivos específicos para diseñar programas que faciliten el derecho de acceso a la información. En este tenor, el desarrollo de matrices, indicadores y medios de verificación desde la planeación y los programas presupuestarios dispondría de los insumos dispuestos por la plataforma de transparencia proactiva electoral; la cual presentaría información clave: abstencionismo; grado de alternancia; capacidad de organismos públicos locales, electorales y judiciales; resoluciones en fiscalización a partidos; funcionarios sancionados, entre muchos otros. Así mismo, las áreas o poblaciones objetivo amenazadas por diversos grados de riesgo identificados que reducirían el derecho a la información y sanción electoral –índices de opacidad, rezago institucional, corrupción, soborno o presencia local de poderes fácticos.

La plataforma de transparencia electoral dispondría de módulos temáticos en la materia a partir de la combinación del análisis de las bases de datos ya indicadas, lo que reducirá el costo de implementación si se canalizan los recursos disponibles desde la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y portales de

obligaciones de transparencia, por citar algunos. Sería necesario contar con un sencillo programa de análisis con algoritmos o de *big data*, de análisis de contenido o de recurrencias semánticas –en Atlas.Ti, por ejemplo– que encontraran patrones recursivos de información solicitada y provista en las miles de solicitudes de información.

La identificación de patrones permitiría a los funcionarios contar con un protocolo que facilite y mejore la eficiencia y velocidad en el procesamiento del carácter de la información, para clasificarla de forma semiautomatizada como: información de oficio, para archivo y resguardo, o para las políticas de datos abiertos, de transparencia focalizada o proactiva. De esta forma, la creación y distribución de paquetes de transparencia focalizada se facilitarían, ya sea a través de módulos virtuales desde dicha plataforma y redes institucionales o sociales segmentadas por población objetivo o áreas de enfoque; tales como el sistema de transporte colectivo, oficinas gubernamentales, instituciones educativas, kioscos o módulos móviles y plataformas comerciales como Facebook, Twitter o Youtube.

En conclusión, la producción de información pública es vital para el control público, vigilancia electoral y selección de políticos. Por ende, la transparencia electoral proactiva es un factor que influirá positivamente en la valoración de la representación y responsabilidad de funcionarios electorales y representantes. La transparencia electoral proactiva será clave en la participación política, la evaluación y selección de servidores públicos. Mejorar estratégicamente la información electoral elevará el nivel de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y máxima publicidad de las elecciones y de sus resultados.

## **VI. Fuentes de consulta**

Cámara de Diputados. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría General.

Cámara de Diputados. (2009). *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*. México: Secretaría General.

Cámara de Diputados. (2014). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Secretaría General.

Cámara de Senadores. (1981). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Diario Oficial de la Federación* Congreso de la Unión. México: Distrito Federal.

Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción, un indicador de rendición de cuentas*. Serie, Cultura de la Rendición de Cuentas (Vol. 5). Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia. México: LVIII Legislatura.

Fearon, J. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians, Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. En, A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*, 55-97. Cambridge University Press, England: Cambridge University.

Fundar. (2014). *Índice del Derecho de Acceso a la Información de México*. Open Society Foundation y Hewlett Foundation. México: FUNDAR.

Gobierno de la República. (2016). Alianza de Gobierno Abierto. Disponible en, <http://tablero.gobabiertomx.org/>.

INEGI. (2015). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (15 de abril de 2016). Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva. ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. *Diario Oficial de la Federación*. C. del Sistema Nacional de Transparencia. México: Instituto Nacional de Transparencia.

López-Ayllón, S., y Merino, M. (2009). *La Rendición de Cuentas en México, Perspectivas y Retos*. México: Secretaría de la Función Pública.

Morales, M. (2009). Corrupción y democracia América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública* , XVIII, II semestre (2), 205-252.

Morales, M. (6 de diciembre de 2014). Rendición de cuentas social. Retos y lecciones aprendidas. (R. p. Cuentas, Ed.) *RC et Ratio* . , 52-75.

Navas, M. (2010). Derecho a la Información y teoría democrática, algunos acercamientos. *Diálogos de la comunicación. Revista Académica de la Federación de Facultades de Comunicación Social*, 82, (septiembre diciembre). FELAFACS.

Norris, P. (2007). Political Activism, New Challenges, New Opportunities. En S. Stokes, C. Boix, y O. University (Ed.), *Oxford Handbook of Comparative Politics*, 628-652. New York, Oxford University Press.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia*. México: Instituto Nacional de Transparencia y acceso a la Información.

Secretaría de Gobernación. (2012). *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política*. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2008). *Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2005). *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2003). *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Informe de Resultados*. Secretaría de gobernación, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2001). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Resumen de resultados*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). *Metodología del marco lógico y matriz de indicadores para resultados*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México: Universidad Nacional Autónoma de México

Transparency International. (Diciembre de 2010). *Barómetro global de la corrupción 2010*. Disponible en, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

World Values Survey Association. (2005). *World Values Survey. Wave, 5, 2005-2008.*